



Information n° 16

Date :	1 ^{er} décembre 2016
Pour :	Autorités de surveillance cantonales, offices des poursuites
Concerne :	Séquestre des biens d'États étrangers et d'organisations internationales

Particularités de l'exécution forcée, et notamment du séquestre, dans le cas des biens d'États étrangers et d'organisations internationales

A. But de la présente information

1. Étant donné l'immunité dont jouissent les États et les organisations internationales, ainsi que leurs biens, il convient de tenir compte de certaines particularités dans le cadre de la procédure d'exécution forcée. Le non-respect des règles internationales en matière d'immunité peut, dans un cas concret, constituer un acte illicite de la Suisse et engager sa responsabilité internationale.

2. Le présent document, élaboré en collaboration avec la Direction du droit international public (DDIP)¹ du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), vise à rappeler certains aspects de l'immunité, de la procédure de séquestre et de la notification. Il met à jour et complète la lettre du Département fédéral de justice et police du 8 juillet 1986 concernant le séquestre de biens d'États étrangers.

B. Protection des biens des États selon le droit international

3. Le droit international accorde l'immunité aux États. Celle-ci comprend non seulement l'immunité de juridiction mais aussi l'immunité d'exécution. En principe, les États bénéficient de l'immunité de juridiction uniquement pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*), mais non pour les actes qu'ils accomplissent en tant que titulaires d'un droit privé (*acta jure gestionis*, voir ch. 11). L'immunité d'exécution ne vaut que pour les biens d'un État affectés aux tâches qui lui incombent comme détenteur de la puissance publique (voir ch. 13).

4. Selon le droit international, les biens des États destinés à l'accomplissement d'actes de souveraineté ne peuvent pas faire l'objet de mesures de contrainte. Ce principe est fixé dans plusieurs traités internationaux, dont les principaux sont cités dans les paragraphes qui suivent.

5. La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01) prévoit à l'art. 22, al. 3, que les biens des missions diplomatiques « ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution ». Les représentations

¹ On trouve l'adresse actualisée de la DDIP et des informations supplémentaires sous www.eda.admin.ch > Le DFAE > Organisation du DFAE > Directions et divisions > Direction du droit international public.

permanentes à Genève jouissent du même privilège. L'art. 31, al. 4, de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (RS 0.191.02) prévoit la même immunité pour les biens des représentations consulaires.

6. La Convention européenne du 16 mai 1972 sur l'immunité des États (RS 0.273.1) interdit, à l'art. 23, de procéder à l'exécution forcée ou à une mesure conservatoire sur les biens d'un autre État.

7. En décembre 2004, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Convention sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens (ci-après « convention de l'ONU »), ratifiée par la Suisse le 16 avril 2010. Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur. Cependant, dans la mesure où elle codifie du droit coutumier, elle est d'ores et déjà applicable.

8. Un État peut renoncer à son immunité d'exécution. Sa déclaration doit se rapporter expressément au cas en question et mentionner les biens sur lesquels elle porte.

C. Conditions générales du séquestre de biens

9. Sur la base de l'art. 271 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1), un créancier peut requérir le séquestre des biens d'une personne lorsqu'il a une créance envers cette personne, et qu'il existe des biens séquestrables et un motif de séquestre. Si le débiteur est un État, les motifs du séquestre possibles sont celui de l'art. 274, al. 1, ch. 4, LP et l'existence d'un titre de mainlevée définitive au sens de l'art. 271, al. 1, ch. 6, LP.

10. Seuls les biens saisissables peuvent être séquestrés. Selon l'art. 92, al. 1, ch. 11, LP, les biens appartenant à un État étranger ou à une banque centrale étrangère qui sont affectés à des tâches leur incombant comme détenteurs de la puissance publique sont insaisissables. En outre, l'art. 30a LP réserve expressément les traités internationaux. La LP tient ainsi compte de l'immunité des États ancrée en droit international public. Les particularités à respecter dans l'application de ces normes sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

11. Actes *jure gestionis*

Comme on l'a dit plus haut, les États jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*), mais non pour les actes qui ne relèvent pas de la puissance publique (ATF 111 la 62 cons. 7.b, 110 II 255 3a ; 110 la 43 cons. 4.b, 108 III 107 cons. 1, 106 la 142 cons. 3.a). La convention de l'ONU prévoit notamment une liste d'actes réputés *jure gestionis* (art. 10 à 16 de la convention).

Avant d'ordonner le séquestre de biens d'États étrangers, il faut donc au préalable s'interroger sur la nature de la créance (ATF 134 III 122 cons. 5.2.1 ; 110 II 255 cons. 2a). Seule une créance fondée sur un acte *jure gestionis* d'un État n'est pas protégée du séquestre par l'immunité des États (ATF 130 III 136, cons. 2.1, 124 III 382 cons. 4a).

12. Lien avec la Suisse

Selon une jurisprudence constante (ATF 134 III 122 cons. 5.2.2, 135 III 608 cons. 4), le rapport de droit fondant la prétention qui donne lieu au séquestre en Suisse doit présenter un lien suffisant avec le territoire suisse. C'est le cas si le rapport d'obligation est né en Suisse ou qu'il doit y être exécuté, ou si l'État débiteur a procédé en Suisse à des actes propres à créer un lieu d'exécution (ATF 106 la 142 cons. 3.b, 4 et 5). Le seul fait que les biens du

débiteur se trouvent en Suisse ou que le séquestre se fonde sur un jugement d'un tribunal arbitral sis en Suisse ne suffit pas.

13. Affectation des biens

L'affectation que l'État étranger donne à ses biens peut aussi exclure l'exécution forcée.

Les biens qu'il a affectés à des tâches qui lui incombent en tant que détenteur de la puissance publique (ATF 111 la 62 cons. 7.b, 108 III 107 cons. 1, 86 I 23 cons. 5) ne peuvent pas être séquestrés. En particulier, l'immunité s'étend aux biens d'une représentation diplomatique, comme son ameublement ou ses moyens de transport (art. 22, par. 3, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). En pratique, les biens des représentations consulaires bénéficient de la même protection que les biens des représentations diplomatiques. Il en est de même des avoirs bancaires destinés à l'exécution des tâches des représentations diplomatiques et consulaires, des missions spéciales et des missions auprès des organisations internationales ou de ses délégations dans les organes des organisations ou aux conférences internationales (ATF 86 I 23 cons. 5 ; art. 21, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 19, let. c, de la convention de l'ONU).

L'avion d'un État étranger dans lequel un chef d'État ou une autre personne de haut rang se déplace pour ses missions officielles est aussi affecté à des tâches relevant de l'exercice de la puissance publique. Selon l'art. 3, al. 1, let. a, de la Convention du 29 mai 1933 pour l'unification de certaines règles relatives à la saisie conservatoire des aéronefs (RS 0.748.671), les aéronefs affectés exclusivement à un service d'État sont exempts de saisie conservatoire (voir art. 86 en relation avec l'art. 81, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur l'aviation ; RS 748.0).

Par contre, le Tribunal fédéral ne considère pas comme insaisissables les espèces et les titres qui ne servent pas clairement un objectif concret relevant de l'exercice de la puissance publique et qui sont ainsi semblables aux avoirs habituels d'une personne de droit privé (ATF 111 la 62 cons. 7b).

D. Organisations internationales, biens culturels et banques centrales : particularités

14. Organisations internationales

La Suisse distingue plusieurs catégories d'organisations internationales. Les organisations intergouvernementales et les institutions internationales, visées à l'art. 2, al. 1, let. a et b, de la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte (LEH, RS 192.12) jouissent d'une immunité *absolue*, en vertu des traités internationaux conclus avec elles par le Conseil fédéral. De ce fait, leurs biens sont généralement exempts des mesures d'exécution forcée des autorités suisses.

Les organisations intergouvernementales et les institutions internationales bénéficient également d'une immunité de juridiction absolue. Cela peut entraîner des difficultés dans les procédures d'exécution forcée, car les organisations ne peuvent pas même être contraintes de se soumettre à la juridiction des tribunaux suisses pour faire valoir leur immunité d'exécution.

Les privilèges et les immunités dont jouit une organisation internationale ayant son siège en Suisse dépendent de l'accord de siège conclu entre elle et la Suisse. Selon l'art. 30, let. a, LEH, le DFAE peut fournir des informations sur les privilèges, les immunités et les facilités accordés, leurs bénéficiaires et leur étendue. Il tient une liste sur Internet des organisations

avec lesquelles la Suisse a conclu un accord concernant les privilèges et les immunités². Cette liste contient, pour chaque organisation, des renvois au texte des accords pertinents qui permettent de déterminer l'étendue de leurs privilèges et immunités.

Une organisation internationale peut renoncer à son immunité conformément à l'accord de siège (voir ch. 19). Sa déclaration doit se rapporter expressément au cas en question et mentionner les biens sur lesquels elle porte.

15. Banques centrales

Les avoirs d'une banque centrale étrangère sont insaisissables selon l'art. 92, al. 1, ch. 11, LP (voir aussi l'art. 19, let. c, en relation avec l'art. 21, par. 1, let. c, de la convention de l'ONU) et ne peuvent donc pas être séquestrés.

E. Biens culturels

16. Biens culturels

En vertu du droit coutumier, les biens culturels d'un État sont insaisissables. Il faut distinguer entre biens culturels avec garantie de restitution et biens culturels sans garantie de restitution.

16.1 Biens culturels avec garantie de restitution

Les particuliers et les autorités ne peuvent faire valoir aucune prétention sur un bien culturel prêté en Suisse et se trouvant en Suisse, s'il est couvert par une garantie de restitution au sens des art. 10 ss de la loi sur le transfert des biens culturels (LTBC ; RS 444.1), selon l'art. 13 LTBC. Les décisions de séquestre sont une prétention de ce type. Les biens prêtés avec garantie de restitution ne peuvent donc pas être séquestrés.

16.2 Biens culturels sans garantie de restitution

En l'absence de garantie de restitution, il n'est pas possible d'ordonner des mesures de contrainte contre des biens culturels appartenant à un État car ces derniers doivent être considérés comme des biens affectés à des tâches relevant de la puissance publique (voir art. 19, let. c, en relation avec l'art. 21, par. 1, let. d et e, de la convention de l'ONU).

F. Examen et exécution du séquestre

17. C'est le juge du séquestre qui autorise le séquestre (art. 272, al. 1, LP). Il doit notamment examiner si les biens à séquestrer sont couverts par l'immunité de l'État (ATF 136 III 379 cons. 3.2). Si les biens sont couverts par l'immunité d'exécution, il refuse le séquestre (du moins en ce qui concerne les biens couverts par l'immunité). Le juge du séquestre est, de manière générale, également compétent pour réexaminer la question de l'immunité dans le cadre d'une éventuelle procédure d'opposition à l'ordonnance de séquestre (ATF 136 III 379 cons. 3.1).

18. Les autorités de surveillance cantonales peuvent constater la nullité d'une ordonnance de séquestre sur plainte ou d'office (art. 22, al. 1, LP ; ATF 136 III 379 cons. 3.2). L'office des poursuites peut refuser l'exécution si l'ordonnance de séquestre est indubitablement nulle (art. 22 LP), par exemple si elle se porte sur des objets qui ne sont pas séquestrables ou pas saisissables de par leur nature ou de par la loi (art. 92, al. 1, ch. 11, en relation avec l'art. 275 LP ; ATF 106 III 104) et que la violation des règles en matière d'immunité est manifeste (ATF 136 III 379 cons. 3.2).

² www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Organisations internationales > Organisations internationales en Suisse ; voir aussi la référence en note 1.

G. Notifications

19. Voies de notification

Le procès-verbal de séquestre doit être notifié par la voie diplomatique si le débiteur est un État étranger ou une organisation internationale. L'office des poursuites doit aussi notifier le procès-verbal de séquestre par la voie diplomatique si le tiers débiteur, destinataire de la notification, est un État étranger ou une organisation internationale. La procédure est la suivante : le procès-verbal à notifier doit être envoyé – en double exemplaire – à l'Office fédéral de la justice (OFJ)³, qui le transmet au DFAE. Si le destinataire est un État, le DFAE remet (normalement⁴) la demande de notification à l'ambassade de Suisse sur place ; celle-ci notifie alors les documents au Ministère des affaires étrangères de l'État concerné, par une note diplomatique. Le récépissé de l'État étranger - un double de la note munie d'un cachet - tient lieu d'attestation de notification. Les organisations internationales jouissant de l'immunité absolue sont invitées par le DFAE à lui communiquer si elles renoncent à leur immunité et à accuser réception de la notification du procès-verbal de séquestre.

20. Délais

Concernant les délais, il appartient à l'office des poursuites d'apprécier s'il convient d'accorder un délai plus long que le délai légal ou de le prolonger, lorsqu'une des parties habite à l'étranger (art. 33, al. 2, LP). Selon l'art. 16, par. 4 et 5, de la Convention européenne du 16 mai 1972 sur l'immunité des États (RS 0.273.1), les délais légaux pour participer à la procédure commencent à courir seulement deux mois après la date de réception de la note diplomatique ; en d'autres termes, les autorités qui déterminent les délais ne peuvent pas en fixer qui échoient avant que deux mois soient écoulés depuis la réception de la note (qu'ils soient calculés en nombre de jours ou qu'il s'agisse d'une date fixe). La Suisse applique cette disposition par analogie à tous les États, même lorsqu'ils ne sont pas parties à la Convention (ATF 136 III 575 cons. 4.3.3). Une telle prolongation de délai est nécessaire pour que l'État débiteur ait suffisamment de temps pour informer l'autorité compétente et entreprendre les actes correspondants.

Pour des raisons de sécurité du droit, et afin d'éviter une longue procédure de recours (voir ATF 136 III 575), il est conseillé d'expressément prolonger le délai d'opposition au moment de la notification. Deux solutions sont envisageables : fixer un délai de 60 jours (ou plus) à partir de la notification du procès-verbal de séquestre, ou fixer une date précise pour l'exercice du droit d'opposition. Dans ce dernier cas, l'OFJ recommande de lui transmettre la demande de notification au plus tard 4 mois avant la date fixée, eu égard aux règles particulières relatives aux délais et à la voie de transmission à suivre⁵.

21. Traductions

Les documents à notifier remis à l'OFJ doivent être accompagnés d'une traduction dans la langue officielle de l'État étranger (ou dans une autre langue agréée par ce dernier⁶).

HAUTE SURVEILLANCE LP

Prof. Rodrigo Rodriguez

³ Office fédéral de la justice, Entraide judiciaire internationale, Bundesrain 20, 3003 Berne.

⁴ Dans des cas particuliers (par ex. absence d'ambassade de Suisse dans l'État concerné), le DFAE utilise d'autres voies de notification.

⁵ www.rhf.admin.ch > Guide de l'entraide > Index des pays > Aide sur les pages de pays > Notification à un État étranger

⁶ L'index des pays du Guide de l'entraide de l'OFJ (www.rhf.admin.ch > Guide de l'entraide > Index des pays > Pages de pays) indique les langues possibles.