

Bail commercial et droit international :

L'affaire du consulat d'Israël

Par : Jean-Pierre Riel
du cabinet d'avocats
Riel Associés



Résumé :

Un locataire, estimant sa jouissance paisible potentiellement brimée par l'arrivée du Consulat Général d'Israël, intente un recours en injonction afin de faire cesser cette situation. Le locataire invoque des questions de sécurité au soutien de sa procédure. Le Consulat d'Israël plaide que ce locataire ne peut intenter un tel recours en raison du principe de l'immunité des États.



Louer un espace commercial pour un local constitue habituellement une décision qui comporte peu de surprise. Toutefois, à l'occasion, des troubles de voisinage peuvent survenir et à cet égard, le bail signé entre les parties ou le Code Civil du Québec régira les droits et obligations des parties. Mais le droit peut causer des surprises inattendues et c'est ce qu'a appris, à ses dépens, un locataire du Westmount Square qui était d'avis que la présence d'un autre locataire sur son étage portait atteinte à sa libre jouissance des lieux; étonnamment, il est tout à fait inhabituel de voir certains dossiers de location assujettis à des règles de droit international et plus particulièrement à la Loi sur l'Immunité des États (LRC chapitre S-18, 1985). En effet, dans une affaire récente du 26 novembre 2008, la Cour Supérieure du Québec a dû se pencher sur l'application de la Loi sur l'Immunité des États dans l'affaire Robert Teitlebaum et Salomon Katz c. La Société de gestion Cogir et l'État d'Israël et autres (juge Guy Cournoyer, Cour Supérieure, Montréal, 500-17-043751-083, 2008 QCCS 5625, JE 2009-61). Comme on le verra, la Loi sur l'Immunité des États apporte une dimension unique à une situation qui aurait pu avoir un tout autre dénouement.

Dans cette affaire, les requérants Robert Teitlebaum et Salomon Katz sont des locataires qui ont leurs bureaux au sixième (6^e) étage du Westmount Square. Il y a moins d'un an, le Consulat Général d'Israël a loué des locaux sur le même étage. On se souviendra que les bureaux du Consulat Général d'Israël étaient auparavant localisés au 1155 René-Lévesque ouest, et que leur présence occasionnait des manifestations hebdomadaires les vendredis midis à l'angle des rues Peel et René-Lévesque tenues, d'une part, par des

partisans pro-Palestine et, d'autre part, par des partisans pro-Israël. Pour des questions de sécurité tant pour eux-mêmes que pour leurs employés et leur clientèle, les requérants demandent du bailleur et du Consulat Général d'Israël que soient mises sur pied des mesures de sécurité particulières par le biais d'une procédure d'injonction ainsi qu'une réclamation en dommages. L'État d'Israël répond à cette procédure plaidant que celle-ci doit être rejetée sur la base de l'immunité garantie par la Loi sur l'Immunité des États.

Il s'agit donc d'une situation fort intéressante où un locataire s'attaque directement à un État concernant des points de droit civil. Cette problématique engendre nécessairement des problèmes de droit international eu égard aux recours qu'une partie civile peut avoir contre un État.

Qu'est-ce que l'immunité des États?

L'immunité des États constitue la protection accordée à un État contre toute poursuite judiciaire devant les tribunaux d'un autre État. Il s'agit, en réalité, de l'application du principe de protection donné à un État contre la violation de sa souveraineté en cas de procédures judiciaires contre cet État ou ses représentants dans un autre État étranger. Cette règle fait l'objet de plusieurs exceptions, dont notamment, lorsque l'État exerce des activités de nature commerciale, auquel cas, l'État ne bénéficie d'aucune immunité.

Dans l'affaire Robert Teitlebaum, les requérants argumentaient principalement les points suivants :

Au lieu de s'installer dans un immeuble indépendant, l'État d'Israël a choisi d'occuper des lieux loués dans une tour à bureaux à l'intérieur de laquelle ils ont construit un « bunker » fortifié qui ne fait que protéger le Consulat et expose les voisins à un risque inacceptable. Les requérants plaid-

ent qu'ils ont droit à avoir la jouissance paisible de leurs lieux loués en toute sécurité. La présence du Consulat pose une réelle et sérieuse menace aux requérants. De plus, les requérants argumentent qu'il ne faut pas attendre que des personnes soient blessées, voire même la mort d'individus (ce qui, en fait, constitue de plus une exception prévue à la Loi sur l'Immunité des États à l'article 6) avant qu'une partie puisse exercer, comme ils le font, un recours judiciaire. En somme, les requérants argumentent que la Loi sur l'Immunité des États est inapplicable dans les présentes circonstances et conséquemment, aucune immunité ne doit s'appliquer dans cette affaire.

Au Canada, il est clair que toute réclamation civile contre un État faite devant les tribunaux canadiens, doit être assujettie à la Loi sur l'Immunité des États. Cette loi, de façon générale, assure une immunité aux États étrangers, leur gouvernement, les membres de leur gouvernement, les agences, départements et autres organes politiques et gouvernementaux. Actuellement, la loi prévoit des exceptions à cette immunité en cas (i) de décès ou de dommages corporels survenus au Canada, (ii) dommages aux biens ou pertes de ceux-ci survenus au Canada, (iii) en matière de transactions commerciales et (iv) en matière de droit maritime.

La question que le tribunal devait se poser était donc de savoir si un État étranger possède l'immunité requise afin de ne pas être poursuivi en justice dans la présente affaire. Les requérants se basaient sur l'article 5 de la Loi sur l'Immunité des États qui prévoit que l'État étranger ne bénéficie d'aucune immunité lorsque les actions d'un État portent sur ses activités commerciales. Ainsi, toujours selon les requérants, la signature du bail au Westmount Square constitue une activité commerciale, laquelle n'est pas ainsi assujettie à ladite immunité. La Loi sur l'Immunité des États définit les activités commerciales comme étant toute poursuite normale d'une activité ainsi que tout acte isolé qui revêt un caractère commercial de par leur nature. Ainsi, le juge répond aux requérants qu'il serait, à prime abord, surprenant que les activités d'un consulat soient réputées être des activités commerciales.

Le juge conclut que la signature d'un bail par l'État d'Israël et par le Consulat Général d'Israël est certainement une activité commerciale de par sa nature, mais ses opérations en tant qu'ambassade ou consulat sont, comme il a été reconnu en jurisprudence, un

exemple typique de l'activité étatique pour laquelle l'immunité de l'État doit recevoir application. À cet égard, le juge cite la décision *Canada Labour Code* de la Cour Suprême (1992, 2 S.C.R. 50) où il était question de savoir si les relations de travail dans une base militaire constituaient des activités commerciales. À cet égard, le juge Laforêt affirma ce qui suit : « ...while their employment contracts are primarily commercial in nature, the management and operation of a military base is undoubtedly a sovereign activity. The operations of embassies and offshore military posts are quintessential examples

→60

→57

of state activity that should be immune from foreign review." En conséquence, le juge conclut que l'exception de l'article 5 de la loi est inapplicable parce que les mesures de sécurité prises par le Consulat d'Israël sont directement et intimement liées aux opérations d'une ambassade et qu'ils sont ainsi protégés par la Loi sur l'Immunité des États.

Une telle décision prise par la Cour Supérieure du Québec impliquant un bail commercial a aussi fait l'objet de revue judiciaire ailleurs, dont notamment, une décision rendue par la Cour de Cassation en France. Dans cette affaire, le Consulat Général d'Espagne faisait l'objet de procédures d'éviction concernant son office de tourisme et donc de la résiliation de son bail commercial. L'État espagnol était donc intervenu alléguant l'Immunité des États. Initialement, le Tribunal de première instance prit la position que la signature d'un bail constituait un acte intervenu quant à sa forme conformément au droit privé et ainsi une telle activité était au moins en partie une activité commerciale. En conséquence, l'immunité était inapplicable. Toutefois, la Cour d'Appel de Paris prit la position que l'office de tourisme était en réalité l'État d'Espagne et qu'en conséquence le tribunal inférieur avait erré en droit en refusant d'appliquer les principes de l'immunité, l'office du tourisme n'ayant aucune personnalité légale.

Suite à cette décision, la Cour de Cassation (la Cour suprême de France) prit une position différente, et dont la conclusion se lit en ces termes :

« Attendu, cependant, qu'en passant en France un contrat de bail commercial soumis à des règles s'imposant à toute personne se proposant d'exercer un commerce, l'État espagnol ne peut être considéré comme ayant fait un acte de puissance publique mettant en cause sa souveraineté même si son intention, qu'il n'avait pas fait préciser par une stipulation spéciale, était de faire exercer dans les lieux loués une activité qui a pris le caractère d'un service public; d'où il suit qu'en étendant l'immunité de juridiction à un pareil acte l'arrêt attaqué a, par sa fausse application, violé le texte susvisé... : »

Cette décision illustre l'importance de l'activité exercée dans les lieux loués quant à la détermination ou non de l'immunité et cette décision vient, au surplus, préciser clairement qu'en droit français, la nature de

l'activité devait être précisée dans le bail. À cet égard, Charles Rousseau, Directeur de la Revue Générale de Droit International Public écrit ce qui suit (77^e année, Tome 77, p. 908) : « Cet arrêt met le point final à la controverse relative à la question de savoir si l'immunité de juridiction des États étrangers est fondée sur la nature de l'activité exercée ou sur la qualité de celui qui exerce ladite activité. Cassant l'arrêt rendu le 25 février 1971 par la Cour d'Appel de Paris (cette Revue, 1972, pp. 592-594) – laquelle avait annulé l'arrêt rendu le 14 mai 1970 par le Tribunal de grande instance de Paris (ibid., 1971, pp. 561-565) – la Cour suprême estime que le contrat ayant pour objet l'exercice d'une activité commerciale ne permet pas à un État étranger d'invoquer l'immunité de juridiction, dès lors que le caractère d'acte de puissance publique de l'activité exercée dans les locaux loués n'est pas précisé par une stipulation spéciale de l'acte de location. »

À tout événement, il s'agit d'une question fort intéressante que tranchera peut-être la Cour d'Appel du Québec prochainement !•

