

JAAC 68.138

Avis de droit de la Direction du droit international
public du 5 juin 2003

Art. 3 § 1 let. d, art. 25 et art. 41 § 1 Conv. de Vienne sur les relations diplomatiques. Contacts des représentations étrangères avec des organisations interdites dans l'Etat accréditaire.

- La limite peut s'avérer parfois difficile à déterminer entre l'interdiction de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat accréditaire et le droit d'exercer librement les fonctions de la mission.

- Dans la mesure où une organisation est interdite en vertu de la législation de l'Etat accréditaire, tout contact de la mission diplomatique avec elle devrait en principe être exclu. Toutefois, selon le type d'organisation dont il s'agit et pour autant qu'elle ne porte pas elle-même atteinte à des principes fondamentaux reconnus par le droit de l'Etat accréditant, il peut être envisagé d'avoir des contacts discrets avec une telle organisation s'ils sont considérés comme nécessaires pour permettre à la mission diplomatique de se faire une idée suffisante de la situation politique, économique et culturelle de l'Etat accréditaire dans le cadre de l'accomplissement par la mission diplomatique des fonctions qui lui sont attribuées par l'art. 3 de la Conv. de Vienne sur les relations diplomatiques.

Art. 3 Abs. 1 Bst. d, Art. 25 und Art. 41 Abs. 1 Wiener Übereink. über diplomatische Beziehungen. Kontakt ausländischer Vertretungen mit Organisationen, die im Empfangsstaat verboten sind.

- Die Bestimmung der Grenze zwischen dem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten des Empfangsstaates und dem Recht, die Aufgaben der Mission frei auszuüben, kann sich manchmal als schwierig erweisen.

- In dem Masse wie eine Organisation aufgrund der Gesetzgebung des Empfangsstaates verboten ist, müsste im Prinzip jeglicher Kontakt der diplomatischen Vertretung mit der ersteren ausgeschlossen sein. Je nach Typ der Organisation um die es sich handelt und soweit sie selber keine fundamentalen Grundsätze des Empfangsstaates verletzt, könnten jedoch zurückhaltende Kontakte mit einer solchen Organisation in Betracht gezogen werden, wenn sie als notwendig erachtet werden, um der diplomatischen Mission im Rahmen der Erfüllung der ihr durch Art. 3 Wiener Übereink. über diplomatische Beziehungen zugeteilten Tätigkeiten eine genügende Vorstellung über die politische, wirtschaftliche und kulturelle Situation des Empfangsstaates zu erlauben.

Art. 3 § 1 lett. d, art. 25 e art. 41 § 1 Conv. di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Contatti di rappresentanze straniere con organizzazioni proibite nello Stato accreditario.

- Talvolta può essere difficile determinare il limite fra il divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato accreditario e il diritto di esercitare liberamente le funzioni della missione.

- Nella misura in cui un'organizzazione è proibita in virtù di una legislazione dello Stato accreditario, ogni contatto della missione diplomatica con tale organizzazione dovrebbe in linea di principio essere escluso. Tuttavia, secondo il tipo d'organizzazione e nella misura in cui essa non minaccia i principi fondamentali riconosciuti dallo Stato accreditario, è possibile avere contatti discreti con una simile organizzazione, se essi sono considerati necessari per permettere alla missione diplomatica di farsi un'idea sufficiente della situazione politica, economica e culturale dello Stato accreditario nel quadro dello svolgimento delle funzioni che le sono attribuite dall'art. 3 della Conv. di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

La Direction du droit international public (DDIP/DFAE) a été amenée à prendre position sur les aspects juridiques de la question des contacts des représentations étrangères avec des organisations interdites dans l'Etat accréditaire. Voici son avis.

La doctrine ne s'est apparemment pas penchée sur la question spécifique des contacts qu'une représentation étrangère peut ou non entretenir avec des organisations interdites dans l'Etat accréditaire. De même, ce point n'a semble-t-il pas été spécifiquement abordé lors de l'élaboration de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques^[140] (ci-après: «la Convention de Vienne»).

La question est ici examinée à la lumière des dispositions suivantes de la Convention de Vienne:

- L'art. 3 définit les fonctions de la mission diplomatique. Ces dernières consistent notamment à «s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat accréditant» (let. d).

- L'art. 25 prévoit l'obligation pour l'Etat accréditaire d'accorder «toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission».

- L'art. 41 § 1 souligne que, «sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat».

1. Comme le relève Philippe Cahier^[141], «les fonctions d'une mission diplomatique, ayant pour but de développer les relations amicales entre les deux Etats, ont pour conséquence, d'une part que cette mission a le devoir de respecter la souveraineté de l'Etat accréditaire et, d'autre part, que ce dernier devra tout faire pour faciliter les tâches de la mission». Il en découle que les deux Etats ont tous deux des droits et des obligations, qui peuvent dans certains cas s'opposer en pratique.

2. Selon l'art. 41 § 1 de la Convention de Vienne, la mission et ses membres ont le devoir de respecter la législation de l'Etat accréditaire. Le statut privilégié dont jouissent la mission et ses membres n'a pour effet que de paralyser la sanction légale en cas de violation de la législation en question. Ce statut ne les dispense pas de respecter ladite législation et, le cas échéant, de faire l'objet des différentes mesures prévues par la Convention de Vienne telles que, par exemple, la déclaration de *persona non grata*. Par ailleurs, comme le souligne l'art. 31 § 4 de la Convention de Vienne, «l'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant», de sorte que ce dernier doit également, lorsqu'il refuse de lever l'immunité de l'un de ses agents pour permettre à la justice de l'Etat accréditaire de suivre son cours, prendre les mesures nécessaires pour que les membres de sa mission soient jugés pour les violations du droit de l'Etat accréditaire qu'ils auraient commises.

En pratique, cette obligation de punir les violations de lois nationales de l'Etat accréditaire peut toutefois poser des difficultés lorsque l'agent diplomatique a agi sur ordre de son gouvernement ou si l'Etat accréditant estime que la violation du droit de l'Etat accréditaire ne constitue pas en l'espèce une violation de son propre droit national.

3. Outre l'obligation de respecter la législation locale, la mission et ses membres ont également l'obligation, en vertu de l'art. 41 § 1 de la Convention de Vienne, de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Il s'agit en particulier de respecter le principe de la souveraineté des Etats.

La doctrine admet qu'une mission diplomatique ne viole pas cette obligation lorsqu'elle critique l'organisation judiciaire de l'Etat accréditaire dans le cadre de la protection qu'elle assure à l'un de ses ressortissants victime d'un déni de justice dans l'Etat accréditaire. De même, une mission diplomatique peut critiquer l'adoption de lois dans l'Etat accréditaire qui porteraient atteinte aux intérêts de l'Etat accréditant ou de ses ressortissants. Inversement, la mission

ne saurait bien évidemment subventionner un parti politique, prendre position sur des questions de politique intérieure ou soutenir un complot destiné à renverser le régime en place.

4. La limite peut s'avérer parfois difficile à déterminer entre l'interdiction de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat accréditaire et le droit d'exercer librement les fonctions de la mission telles qu'elles sont définies de façon non exhaustive à l'art. 3 de la Convention de Vienne. Cette limite pourra parfois être influencée par la situation des relations entre les deux Etats, selon en particulier le degré de confiance et d'entente mutuelle qui prévaut entre eux.

En effet, la let. d de l'art. 3 précise que l'une des fonctions de la mission diplomatique est l'observation et l'information. Les relations entre l'Etat accréditaire et l'Etat accréditant dépendent de facteurs multiples, notamment économiques et politiques. Il est donc primordial que l'Etat accréditant puisse acquérir une bonne connaissance des conditions locales et internationales qui peuvent avoir une influence sur les relations entre les deux Etats. A cette fin, la mission diplomatique doit pouvoir étudier tous les aspects de la vie interne de l'Etat accréditaire, de même que sa politique internationale. Pour ce faire, la mission diplomatique peut toutefois, aux termes de la Convention de Vienne, employer uniquement «des moyens licites».

5. La Convention de Vienne ne définit pas ce qu'il faut entendre par «moyens licites» de s'informer et il arrive fréquemment que tel ou tel agent diplomatique soit accusé d'espionnage dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. La notion de «moyens licites» doit être examinée non pas uniquement au sens de la législation de l'Etat accréditant. En effet, un agent diplomatique ne saurait bien entendu utiliser des moyens qui seraient déclarés illicites par la législation de l'Etat accréditant, même s'ils sont licites au regard de la législation de l'Etat accréditaire. Il s'agit d'interpréter cette notion essentiellement en fonction de la législation de l'Etat accréditaire. Ainsi, la corruption ou la violence ne sauraient être considérées comme des moyens licites. Toutefois, la doctrine retient entre autres comme moyens licites les contacts officiels et officieux, l'accès à la presse et aux médias en général, les relations d'amitié, les relations avec les collègues du corps diplomatique local, mais également les contacts avec les personnalités de l'opposition.

6. Là également, la notion de «personnalités de l'opposition» n'est pas définie clairement. Il s'agit bien évidemment en premier lieu des membres des partis et mouvements qui ne font pas partie du gouvernement, mais dont l'existence est autorisée par la loi de l'Etat accréditaire.

Dans ce contexte, l'entretien de contacts avec des organisations interdites par l'Etat accréditaire relève d'une certaine «zone grise», dans la mesure où l'on peut s'interroger sur les motifs pour lesquels l'organisation en question a été interdite par l'Etat accréditaire. A cet égard, des divergences de vues peuvent exister entre l'Etat accréditaire et l'Etat accréditant si ce dernier estime que l'interdiction de l'organisation en question porte atteinte à certains droits qu'il considère comme fondamentaux ou qu'elle a été prise en violation d'obligations internationales de l'Etat accréditant, dans le domaine notamment des conventions en matière de droits humains. De même, la question peut se poser de savoir quelle forme prend l'interdiction prononcée par l'Etat accréditaire, selon qu'il s'agit d'une loi prise formellement ou de

déclarations politiques. Dans le cas d'une loi formelle d'interdiction, les contacts qu'une mission diplomatique entretiendrait avec une organisation interdite pourraient tomber sous les notions de l'art. 41 § 1 de la Convention de Vienne visant l'obligation pour la mission et ses membres de respecter la législation de l'Etat accréditaire et de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. La façon dont les représentations diplomatiques ont été informées de l'interdiction prononcée contre telle ou telle organisation a également son importance, selon qu'il s'agit ou non d'une information officielle.

7. En conclusion:

Dans la mesure où une organisation est interdite en vertu de la législation de l'Etat accréditaire, tout contact de la mission diplomatique avec elle devrait en principe être exclu pour respecter à la lettre l'art. 41 de la Convention de Vienne. Toutefois, selon le type d'organisation dont il s'agit et pour autant qu'elle ne porte pas elle-même atteinte à des principes fondamentaux reconnus par le droit de l'Etat accréditant, il peut être envisagé d'avoir des contacts discrets avec une telle organisation s'ils sont considérés comme nécessaires pour permettre à la mission diplomatique de se faire une idée suffisante de la situation politique, économique et culturelle de l'Etat accréditaire dans le cadre de l'accomplissement, par la mission diplomatique, des fonctions qui lui sont attribuées par l'art. 3 de la Convention de Vienne, en particulier les fonctions d'information et d'observation.

Ce faisant, il y a lieu de tenir compte de l'impact que peuvent avoir de tels contacts sur les relations bilatérales entre les deux Etats, éléments de nature politique qu'il n'appartient pas à la DDIP/DFAE de trancher ici.

Selon l'état des relations bilatérales entre les deux Etats et selon les motifs ayant prévalu à l'interdiction, il est envisageable que l'Etat accréditaire ne prenne pas de mesures de sanctions à l'encontre d'une mission diplomatique ou de ses membres, s'il estime qu'il respecte ainsi sa propre obligation de «faciliter l'accomplissement des fonctions de la mission» au sens de l'art. 25 de la Convention de Vienne. Dès lors, lorsqu'il s'agit de déterminer si des contacts avec une organisation interdite sont opportuns, il y a également lieu d'évaluer les risques que l'Etat accréditaire prenne des sanctions à l'encontre de la mission diplomatique ou de ses membres.

[140] RS 0.191.01.

[141] Philippe Cahier, Le droit diplomatique contemporain, 1964.

JAAC 68.138 - Avis de droit de la Direction du droit international public du 5 juin 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 314

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.