

JAAC 64.159

Avis de droit de la Direction du droit international
public du 11 août 1999

Droit des étrangers. Interdictions d'entrée. Règles de droit international applicables aux expropriations. Légitimité des interdictions d'entrée comme contre-mesures à des expropriations ou des confiscations illégales.

- *Les Etats sont en principe libres de décider de l'entrée sur leur territoire de ressortissants étrangers.*
 - *Les Etats peuvent adopter des contre-mesures pour sanctionner un comportement contraire au droit international.*
 - *Une expropriation ou une confiscation est contraire au droit international lorsqu'elle ne respecte pas les conditions de l'intérêt public, de la non-discrimination et de l'indemnité équitable.*
 - *Pour que les contre-mesures soient légitimes, il faut que toutes les voies de droit internes et les moyens traditionnels de règlement des différends aient été épuisés, et que ces contre-mesures soient proportionnées par rapport aux griefs invoqués.*
-

Ausländerrecht. Einreisesperren. Auf Enteignungen anwendbare Regeln des Völkerrechts. Zulässigkeit von Einreisesperren als Gegenmassnahmen gegen rechtswidrige Enteignungen oder Beschlagnahmen.

- *Staaten sind grundsätzlich frei, über die Einreise von ausländischen Staatsangehörigen in ihr Territorium zu bestimmen.*
- *Staaten können Gegenmassnahmen ergreifen, um auf ein dem Völkerrecht widersprechendes Verhalten zu reagieren.*

- Eine Enteignung oder eine Beschlagnahme wird allgemein als völkerrechtswidrig angesehen, wenn sie nicht im öffentlichen Interesse liegt, wenn sie diskriminierend ist oder wenn keine angemessene Entschädigung erfolgt.

- Damit Gegenmassnahmen rechtmässig sind, sollte man sich versichern, dass alle internen Rechtsmittel sowie die traditionellen Mittel der friedlichen Streitbeilegung ausgeschöpft worden sind und dass sie verhältnismässig zu den vorgebrachten Vorwürfen sind.

Diritto degli stranieri. Divieto di entrata. Regole di diritto internazionale applicabili alle espropriazioni. Legittimità dei divieti di entrata quali contromisure in risposta a espropriazioni o confische illegali.

- In linea di principio ogni Stato può liberamente decidere in merito all'entrata sul proprio territorio di cittadini stranieri.

- Gli Stati possono prendere contromisure in seguito ad un comportamento contrario al diritto internazionale da parte di un altro Stato.

- Si considerano generalmente contrarie al diritto internazionale forme di espropriazione o confisca che non rispettino i requisiti del pubblico interesse, della non-discriminazione e dell'equa indennità.

- Perché siano ritenute legittime le contromisure devono intervenire solo qualora siano stati esauriti i rimedi di diritto previsti dal diritto interno e gli strumenti tradizionalmente previsti per la composizione delle controversie; le contromisure devono inoltre essere proporzionate agli atti contestati.

Dans cet avis de droit, la Direction du droit international public (DDIP/DFAE) se penche tout d'abord sur la question des interdictions d'entrée et des refus de visas décrétés par les autorités d'un Etat (1). Cet avis rappelle ensuite les principes de droit international relatifs aux expropriations et aux confiscations (2). Enfin, il examine la question de la légitimité des interdictions d'entrée comme contre-mesures à des expropriations ou des confiscations illégales (3).

1. Les interdictions d'entrée et les refus de visas dans la pratique des Etats et de la communauté internationale

C'est un principe généralement reconnu en droit international que les Etats peuvent décider souverainement de l'entrée sur leur territoire de ressortissants étrangers. En 1758 déjà, Emmerich de Vattel indiquait que «(le) souverain peut défendre l'entrée de son territoire, soit en général à tout

étranger, soit en certains cas, ou à certaines personnes, ou pour quelques affaires en particulier, selon qu'il le trouve convenable au bien de l'Etat»[78]. Sous réserve de certaines obligations internationales pouvant découler de traités multilatéraux ou bilatéraux, ce principe n'a jamais été remis en question. Ainsi, on retrouve une formule assez proche dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui déclare: «Les Etats ont, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités y compris l'art. 3 de la Convention[79], le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux[80]».

Sous l'angle du droit international public, des mesures visant à refuser l'entrée de non-nationaux sur le territoire d'un Etat ne sont pas en soi contestables. Du reste, l'Organisation des Nations Unies (ONU) adopte aussi des mesures visant à refuser un visa d'entrée aux responsables politiques de certains pays menaçant la paix, violant les droits de l'homme ou accusés de crimes de guerre[81]. Lorsqu'elles sont décrétées par le Conseil de sécurité, ces sanctions sont contraignantes pour les Etats membres des Nations Unies. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, la Suisse peut décider, pour des impératifs de solidarité internationale et après une pesée des intérêts, d'appliquer de manière autonome les sanctions non militaires adoptées par le Conseil de sécurité contre un Etat qui rompt la paix ou méprise gravement l'ordre international[82].

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, l'Union européenne (UE) s'est également donné les moyens de décréter des sanctions non militaires à l'égard d'Etats ou de groupes d'Etats qui se rendent coupables d'une violation du droit international ou ont troublé la paix. De telles sanctions sont ainsi considérées comme des moyens d'action légitimes, même au niveau régional, pour lutter contre les violations de la paix et du droit international public, pour sauvegarder les valeurs fondamentales de la démocratie, de l'Etat de droit et le plein respect des droits de l'homme[83]. L'UE fait régulièrement usage, parmi les sanctions qu'elle adopte, de mesures interdisant l'octroi de visas[84]. La Suisse, quoique n'étant pas liée par ces décisions, peut décider, sur la base d'une pesée des intérêts, de s'associer à ces sanctions prises en dehors du système des Nations Unies[85].

Ainsi, aujourd'hui, la Suisse refuse la délivrance d'un visa et l'entrée sur son territoire pour un certain nombre de représentants officiels et de militaires provenant d'Etats faisant l'objet de sanctions décrétées par l'ONU ou par l'UE[86].

Du reste, les mesures unilatérales d'interdiction de séjour sont très courantes et pratiquées par la Suisse et les autres pays européens[87]. Elles sont généralement prises à l'encontre d'étrangers menaçant la sécurité intérieure ou extérieure du pays.

2. Principes de droit international régissant les expropriations et les confiscations de biens étrangers

En droit international, «le droit d'un Etat de procéder à des expropriations/confiscations n'est pas aujourd'hui contestable. Il résulte du droit international coutumier établi à la suite de pratiques concordantes considérées par la communauté internationale comme étant le droit. L'exercice de la compétence étatique de nationaliser est considéré comme étant l'exercice de sa souveraineté territoriale»[88]. Tout en reconnaissant pleinement le droit d'exproprier ou de confisquer, le droit international subordonne toutefois la validité de son exercice à trois conditions: intérêt public, non-discrimination et versement d'une indemnité «équitable»[89]. Ainsi, pour qu'une mesure d'expropriation ou de confiscation soit considérée comme contraire au droit international, il faut que ces conditions n'aient pas été respectées, en particulier qu'elle n'ait pas donné lieu à une indemnité «équitable».

3. La légitimité des interdictions d'entrée/refus de visas comme contre-mesures à des expropriations ou des confiscations illicites de biens étrangers

Les mesures prises par le pays X s'apparentent plutôt à des contre-mesures en réaction à des expropriations ou des confiscations présumées contraires au droit international qu'à une interdiction de séjour motivée par des considérations de sécurité intérieure ou extérieure du pays. Avant qu'un Etat ne puisse légitimement adopter de telles contre-mesures, il nous paraît nécessaire que le particulier touché par les mesures confiscatoires ait épuisé toutes les voies de droit internes disponibles sans obtenir satisfaction. En outre, il conviendrait également que l'Etat qui envisage de réagir ait épuisé tous les moyens traditionnels de règlement des différends offerts par le droit international. Si tel est le cas, et pour autant que le principe de la proportionnalité soit respecté, les contre-mesures seront considérées comme conformes au droit international.

Quant à la proportionnalité des mesures, l'interdiction de séjour prononcée par l'Etat X ne nous semble pas hors de proportion avec les actes reprochés (expropriations ou confiscations présumées contraires au droit international).

4. Conclusions

- Les Etats sont en principe libres de décider de l'entrée sur leur territoire de ressortissants étrangers.

- Les Etats peuvent adopter des contre-mesures pour sanctionner un comportement contraire au droit international.
- Une expropriation ou une confiscation peut être considérée comme contraire au droit international, lorsqu'elle ne respecte pas les conditions de l'intérêt public, de la non-discrimination et de l'indemnité équitable.
- Pour que les contre-mesures soient légitimes, il convient de s'assurer que toutes les voies de droit internes et les moyens traditionnels de règlement des différends aient été épuisés, et que ces contre-mesures soient proportionnées par rapport aux griefs invoqués.

Article 102

«Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes:

(...)

9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité;

10. Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre;

(...) »

Article 1^{er}

«Le Service de police du Ministère public fédéral (Police fédérale) assure le service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération. Ce dernier service comprend:

1. La surveillance et la prévention d'actes de nature à mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération (police politique);

[78] *Emmerich de Vattel*, Le droit des gens (1863), vol. II, chap. VII, § 94, cité en anglais dans Luke T. Lee, *Consular Law and practice*, 2^e éd., Oxford 1990, p. 224.

[79] Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101).

[80] Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur.DH), arrêt Nsona du 28 novembre 1996, Recueil des arrêts 1996/V, p. 1979, § 92.

[81] Pour l'ONU, voir, par exemple, les résolutions 1054 (1996) pour le Soudan, 1137 (1997) pour l'Irak, 1127 (1997) pour l'Angola, 1132 (1997) pour la Sierra Leone.

[82] Rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993 (FF 1994 I 223).

[83] Rapport précité, p. 226.

[84] Par exemple, position commune 95/515/politique étrangère et de sécurité commune (PESC) du 4 décembre 1995 relative au Nigeria (Journal officiel des Communautés européennes [JOCE] n° L 298 du 11.12.1995 p. 1, abrogée au 1^{er} juin 1999), position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 relative au Myanmar (JOCE n° L 287 du 8.11.1996 p. 1), position commune 97/193/PESC du 17 mars 1997 relative à des mesures à l'encontre de personnes ayant commis des actes de violence lors des incidents de Mostar (JOCE n° L 81 du 21.03.1997 p. 1), position commune du 15 septembre 1997 concernant des mesures à

l'encontre des personnes en Bosnie-Herzégovine agissant contre les accords de paix, décision 1999/424/PESC du Conseil du 28 juin 1999 appliquant la position commune à l'encontre de l'ex-Yougoslavie (JOCE n° L 163 du 29.06.1999 p. 86).

[85] Sur la conformité avec la neutralité, voir point 42 du rapport sur la neutralité précité, p. 225-226.

[86] Ces mesures visent entre autres l'Afghanistan, l'Angola, le Burundi, le Congo (République démocratique du Congo [RDC]), l'Irak, le Myanmar, le Rwanda, le Sierra Leone, le Soudan, la République serbe de Bosnie ou récemment encore la République fédérale de Yougoslavie (directives de l'Office fédéral des étrangers [OFE], état au 9 juillet 1999). Elles prennent la forme de mesures d'interdiction générale à l'égard des autorités de ces pays ou aussi, dans plusieurs cas, de listes nominatives.

[87] En droit suisse, l'Office fédéral des étrangers est habilité à prononcer une interdiction d'entrée de sa propre initiative ou sur requête d'une autre autorité (par exemple le Ministère public) pour les étrangers indésirables (art. 13 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE], RS 142.20). Pour l'année 1996, l'OFE totalisait 9794 interdictions d'entrée (rapport sur les étrangers 1997). De même, pour des domaines relevant de sa compétence, le Ministère public peut prononcer de sa propre compétence une interdiction d'entrée à l'encontre de l'étranger qui met en danger la sécurité intérieure ou extérieure du pays (cf. art. 70 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 [Cst.], RS 101, en liaison avec l'art. 12 lettre b de l'ordonnance du 28 mars 1990 sur la délégation des compétences, RS 172.011). Dans le contexte de l'Union européenne, voir l'art. 96 de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 qui prévoit qu'une interdiction nationale transmise au Système d'information Schengen (SIS) lie tous les Etats parties et équivaut ainsi à une interdiction d'entrée sur l'ensemble du territoire Schengen.

[88] Sentence arbitrale du 19 janvier 1977, rendue dans l'affaire *Texaco-Calasiatic c / Libye*, par R.-J. Dupuy, *Journal du droit international (JDI)*, 104 (1977) n° 2, p. 367.

[89] *Nguyen Quoc*, *Droit international public*, 5^e éd., Paris 1994, p. 669-670.

JAAC 64.159 - Avis de droit de la Direction du droit international public du 11 août 1999

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 649

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.