

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (97) 10

**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
RELATIVE AUX DETTES DES MISSIONS DIPLOMATIQUES,
DES MISSIONS PERMANENTES
ET DES MISSIONS DIPLOMATIQUES «DOUBLEMENT ACCRÉDITÉES»,
AINSI QU'À CELLES DE LEURS MEMBRES**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 12 juin 1997,
lors de la 595^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Préoccupé par le problème des dettes des missions diplomatiques, des missions permanentes et des missions diplomatiques «doublement accréditées», ainsi que de celles de leurs membres;

Conscient du problème auquel sont confrontés les créanciers;

Soulignant l'obligation de tous les Etats de respecter les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques;

Réaffirmant le principe de l'immunité des Etats;

Rappelant que l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques prévoit l'immunité de l'agent diplomatique;

Rappelant que, conformément à l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, toutes les personnes qui bénéficient de privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat «accréditaire»;

Conscient que le défaut de règlement des dettes par les missions diplomatiques, les missions permanentes, les missions diplomatiques «doublement accréditées», ainsi que par leurs membres nuit à la crédibilité et à la réputation des Etats concernés et de leurs diplomates, notamment auprès de la population des Etats hôtes;

Notant que cette situation a des conséquences négatives pour les Etats hôtes et les organisations internationales,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre en compte les mesures envisagées dans l'annexe à la présente recommandation pour pallier au cas par cas les difficultés soulevées par les situations d'endettement.

Annexe à la Recommandation n° R (97) 10

1. Introduction

La question de l'endettement des missions diplomatiques, des missions permanentes et des missions diplomatiques «doublement accréditées», ainsi que de leurs membres est devenue de plus en plus aiguë durant cette dernière décennie. Elle ne touche pas seulement les représentations diplomatiques d'Etats qui ont subi des bouleversements politiques, mais aussi celles d'Etats qui connaissent des difficultés de trésorerie à long terme ou encore celles d'Etats qui agissent par négligence. Les missions diplomatiques établies auprès d'un Etat ne sont pas les seules visées par ce phénomène. Il touche également les missions permanentes établies auprès d'une ou plusieurs organisations intergouvernementales et les missions diplomatiques qui sont «doublement accréditées», à savoir celles qui sont établies simultanément auprès d'un Etat et auprès d'une ou plusieurs organisations intergouvernementales. Cette situation ternit l'image de ces pays à l'étranger et son effet négatif rejaillit sur l'ensemble du corps diplomatique, qui suscite la méfiance de la population et des créanciers. Il est donc devenu nécessaire de trouver des solutions conformes au droit international, tenant compte des intérêts et des droits des créanciers.

Le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe a reçu pour mandat d'étudier les moyens tant juridiques que d'ordre pratique dont dispose l'Etat «accréditaire», voire l'Etat hôte, pour obtenir des représentations diplomatiques et de leurs membres le respect de leurs obligations financières. Il a, en particulier, été tenu compte des travaux entrepris par le Comité des Nations Unies sur les relations avec l'Etat hôte sur le problème de l'endettement diplomatique.

2. Champ d'application*i. Missions diplomatiques et leurs membres*

Le statut juridique des missions diplomatiques établies auprès d'un Etat et de leurs membres est régi de manière quasi universelle par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (ci-après dénommée «la convention»). La convention, qui reproduit largement le droit international coutumier, reconnaît des garanties exceptionnelles permettant, ou au moins facilitant, l'accomplissement des fonctions des missions diplomatiques et de leurs membres. On désigne ces garanties par l'expression «privilèges et immunités». Le préambule de la convention pose le principe fondamental selon lequel «le but des privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats». Ce principe a pour corollaire la règle posée à l'article 41, paragraphe premier, de la convention, selon laquelle toutes les personnes qui bénéficient des privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire.

Le caractère exclusivement bilatéral d'une mission diplomatique – dont la fonction principale consiste à représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire – rend plus aisée la mise en œuvre de mesures visant à obtenir le respect des obligations financières.

ii. Missions permanentes et leurs membres

Le statut juridique des missions permanentes établies auprès d'une ou plusieurs organisations intergouvernementales est plus complexe. Leur statut, ainsi que celui de leurs membres, est régi soit par l'accord de siège conclu entre l'organisation intergouvernementale et l'Etat hôte, soit par d'autres instruments internationaux (dont, pour certains Etats, la convention qui s'applique par analogie), soit encore par les législations nationales pertinentes.

En l'espèce, les rapports, au lieu d'être bilatéraux, deviennent triangulaires puisque aux rapports entre l'organisation intergouvernementale et la mission permanente viennent s'ajouter ceux avec l'Etat du siège de l'organisation internationale, soit l'Etat hôte.

Or, ce régime peut placer l'Etat hôte dans une situation difficile pour obtenir de la mission permanente l'exécution de ses obligations financières. La coopération entre l'organisation intergouvernementale, l'Etat hôte et l'Etat d'envoi peut devenir nécessaire.

iii. Missions diplomatiques «doublement accréditées» et leurs membres

Il y a «double accréditation» lorsqu'une mission diplomatique est à la fois établie auprès d'un Etat et auprès d'une ou plusieurs organisations intergouvernementales. Elle fonctionne alors comme une ambassade et comme une mission permanente. La mission en question et ses membres sont soumis à deux régimes juridiques distincts. Ils relèvent, sur le plan bilatéral, de la convention, et, dans le système triangulaire liant l'organisation internationale, l'Etat d'envoi représenté par sa mission permanente et l'Etat hôte, des accords internationaux applicables.

L'exécution, dans cette situation particulière de double accréditation, des mesures propres à diminuer les dettes de telles missions peut être rendue également difficile sans la participation de l'organisation internationale.

3. Situation juridique

Dans ce domaine s'appliquent les règles du droit international (conventionnel et coutumier) et les principes régissant les relations diplomatiques et l'immunité des Etats. Le problème des dettes s'analyse du point de vue juridique de manière différente selon que ces dernières sont contractées par les représentations diplomatiques elles-mêmes ou par un membre d'une représentation diplomatique.

L'agent diplomatique se trouve mieux protégé que son Etat puisqu'il bénéficie, en sus de l'immunité de juridiction pénale, de l'immunité de juridiction civile et administrative, conformément à l'article 31 de la convention. Pour des créances qui ne ressortissent pas aux exceptions mentionnées à l'article 31, l'agent diplomatique ne peut être attiré devant les tribunaux de l'Etat accréditaire, à moins que son immunité de juridiction n'ait été levée. La levée de son immunité de juridiction ne signifie pas encore que le créancier peut recouvrer sa créance, puisque aux termes de l'article 30 de la convention la demeure privée de l'agent diplomatique et également ses biens, sauf indications contraires prévues à l'article 31, sont inviolables. Il s'ensuit que l'agent diplomatique ne peut être expulsé de son appartement et que les fonds déposés sur son compte bancaire privé ne peuvent être saisis sauf dans les cas d'exception prévus à l'article 31.

En revanche, la mission diplomatique (ou permanente), qui est un organe de l'Etat accréditant (Etat d'envoi), n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, de telle sorte que les dettes contractées par une mission diplomatique sont des dettes de l'Etat accréditant (Etat d'envoi). Au stade actuel de l'évolution du droit international, l'exemption des Etats étrangers de la juridiction civile se limite, dans la pratique de certains Etats, aux actes *jure imperii*, à savoir des actes qui, par leur nature, et, pour certains Etats, en raison de leur but, participent à l'exercice de fonctions publiques d'un Etat, et, au contraire, elle n'est pas reconnue pour les actes *jure gestionis* ou *jure privatorum*. Dans la mesure où les dettes peuvent être considérées comme des *acta jure gestionis*, l'Etat accréditant (Etat d'envoi) ne saurait invoquer l'immunité de juridiction devant les tribunaux de l'Etat accréditaire (Etat hôte).

Cependant, l'ampleur des actes *jure gestionis* parmi les contrats que sont susceptibles de conclure les missions diplomatiques ou les missions permanentes varie selon les Etats. Ainsi, sont considérées, dans certains Etats par exemple, comme des créances résultant d'activités *jure gestionis* les créances de contrat de location, de services public (PTT, eau, gaz...) et d'achats d'autres biens où l'Etat agit comme un simple particulier. Par contre, dans d'autres Etats, un nombre beaucoup plus limité d'activités des missions diplomatiques ou des missions permanentes sera susceptible d'être considéré comme des activités *jure gestionis*, étant donné que le but de ces activités se rattache à la puissance publique. Certains Etats considèrent que des mesures d'exécution peuvent être prises. Quoi qu'il en soit, l'article 22 de la convention fait obstacle à ce que les locaux de la mission diplomatique et ses biens (par exemple les comptes bancaires qui détiennent les fonds de roulement de l'ambassade) fassent l'objet de mesures d'exécution forcée.

4. Solutions envisageables

L'analyse juridique qui précède démontre les obstacles auxquels se heurtent les créanciers lorsqu'ils entendent recouvrer leurs créances. Or, il est dans l'intérêt des autorités de l'Etat accréditaire (Etat hôte) de trouver des solutions à l'endettement des représentations diplomatiques et de leurs membres, ce pour pallier les impasses dans lesquelles les créanciers se trouvent en raison des immunités.

La mise en œuvre des mesures qui suivent est laissée à l'entière discrétion des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui peuvent s'y référer si besoin est.

I.

Les mesures prévues sous I concernent les missions diplomatiques, les missions permanentes et les missions «doublement accréditées», et leurs membres.

Il appartient, en premier lieu, au protocole du ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire (Etat hôte), qui demeure seul juge de l'opportunité de l'intervention, de prêter ses bons offices pour régler les litiges qui surviennent entre les représentations diplomatiques (ou leurs membres) et les créanciers. Le protocole doit s'entremettre pour obtenir le règlement à l'amiable de ces litiges :

– à cet effet, le protocole doit intervenir auprès de la représentation diplomatique pour lui demander de régler ses dettes ou prier ses agents de le faire ;

- en cas d’insuccès, une démarche plus formelle est entreprise auprès du chef de mission, y compris une convocation au ministère des Affaires étrangères ;
- une démarche peut être faite parallèlement auprès du ministère des Affaires étrangères de l’Etat accréditant (Etat d’envoi) par l’intermédiaire de l’ambassadeur accrédité dans cet Etat ;
- enfin, la question peut être soulevée au niveau ministériel.

II.

Dans l’hypothèse où les créanciers saisissent les tribunaux de l’Etat accréditaire (Etat hôte) pour obtenir réparation, soit que cela arrive immédiatement lorsque leurs créances n’ont pas été satisfaites, soit seulement en cas d’insuccès des interventions du protocole du ministère des Affaires étrangères, d’autres mesures peuvent être adoptées par l’Etat accréditaire (Etat hôte).

Les mesures qui suivent concernent tant les missions diplomatiques que les missions permanentes et les missions «doublement accréditées», ainsi que leurs membres :

- il appartient aux autorités de l’Etat accréditaire (Etat hôte) de notifier, en principe par la voie diplomatique, les actes judiciaires en cause ou d’en informer l’Etat accréditant (Etat d’envoi) ou les membres de la représentation de cet Etat ;
- il appartient aux autorités de l’Etat accréditaire (Etat hôte) de transmettre à l’Etat accréditant (Etat d’envoi) les demandes de levée d’immunité lorsque les procédures sont engagées contre les membres des représentations diplomatiques (agents diplomatiques ou membres du personnel administratif et technique).

III.

Si les mesures antérieures se sont révélées inefficaces et n’ont pas contribué à régler le cas particulier, il convient d’utiliser les voies qu’offre la convention ou d’autres règles relevant du droit international. Toutefois, il y a lieu de différencier la situation selon qu’il s’agit de l’endettement d’une mission diplomatique, d’une mission permanente ou d’une mission «doublement accréditée». La même distinction doit être faite en ce qui concerne leurs membres.

i. Missions diplomatiques

Dans les relations bilatérales, l’Etat accréditaire peut avoir recours aux mesures suivantes :

- l’Etat accréditaire peut se prévaloir de la procédure de l’article 9 de la convention (*persona non grata*) ;
- l’Etat accréditaire peut se prévaloir de la procédure de l’article 11 de la convention, ce qui a pour résultat la réduction de l’effectif du personnel de la mission diplomatique dans les limites de ce qu’il considère comme raisonnable ;
- l’Etat accréditaire peut refuser de donner son agrément pour un nouvel ambassadeur jusqu’à ce que les dettes soient acquittées.

ii. Missions permanentes et missions doublement accréditées

Dans les rapports triangulaires liant l’organisation intergouvernementale, l’Etat d’envoi et l’Etat accréditaire (l’Etat hôte), les mesures envisagées ci-dessus pour une mission diplomatique ne peuvent être appliquées à une mission permanente et à une mission «doublement accréditée» de la même manière qu’aux missions diplomatiques. Le rappel des membres de ces représentations diplomatiques, la réduction de l’effectif du personnel de ces représentations, la déclaration *persona non grata* de ces membres sont des mesures qui ne sont utilisables que si elles sont compatibles avec les règles applicables sur les privilèges et immunités. En tout état de cause, elles nécessitent des consultations avec l’organisation internationale concernée, et sa coopération.