

Berne, le 25 janvier 1977

Asile diplomatique

Le droit international ne contient aucune règle autorisant l'Etat accréditant à accorder l'asile dans une de ses missions diplomatiques. La décision d'octroyer l'asile diplomatique comporte une dérogation à l'exercice normal de la souveraineté territoriale de l'Etat accréditaire. Elle constitue en outre fréquemment une immixtion dans les affaires intérieures de cet Etat.

Bien que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ne traite pas cette question, on peut considérer qu'elle exclut implicitement l'asile. D'une part, en effet, cette convention repose sur le principe que les immunités sont accordées dans l'intérêt de la fonction, et son article 41, alinéa 3, en particulier, interdit expressément l'utilisation des locaux de la mission d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission. D'autre part, selon l'article 41, al. 1, de la Convention de Vienne, les missions diplomatiques ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire et sont tenues de ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures.

La Cour internationale de justice a reconnu l'existence d'une pratique spéciale de l'asile propre aux Etats d'Amérique latine et limitée en principe aux relations entre ces Etats. Cette pratique ne peut pas non plus être invoquée par une puissance étrangère au continent lorsqu'elle assume la protection des intérêts d'un Etat latino-américain dans un autre Etat de ce continent.

Toutefois, pour des motifs humanitaires, la pratique internationale admet un droit de refuge temporaire en faveur de personnes dont la vie est menacée ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière. Ce droit prend fin dès que le danger de mort cesse ou que la personne poursuivie peut être jugée dans des conditions normales. Lors de l'octroi de cet asile, l'acceptation expresse ou tacite de l'asile par l'Etat accréditaire joue un rôle important. La permission donnée à une personne poursuivie de demeurer provisoirement dans les locaux de la mission, en attendant que le chef de mission se prononce sur la demande d'asile, n'équivaut pas encore à l'octroi de l'asile. Toutefois, la décision du chef de mission doit intervenir aussi rapidement que possible.

Il n'existe pas d'accord dans la doctrine au sujet de la question de savoir si, au cas où la mission aurait accordé l'asile à une personne et refuserait de la livrer aux autorités locales, celles-ci seraient en droit de pénétrer dans les locaux et de la



reprendre de force. La Cour internationale de justice a déclaré que l'Etat d'accueil devait mettre fin à un asile irrégulier, mais n'était pas obligé de s'acquitter de ce devoir en remettant le réfugié aux autorités locales. A son avis, il n'y a pas contradiction entre ces deux propositions, car la remise n'est pas la seule manière de mettre fin à l'asile.

Les restrictions ordinaires concernant l'asile ne valent pas pour les agents diplomatiques. Ceux-ci jouissent d'une inviolabilité personnelle qui les met à l'abri de toute forme d'arrestation ou de détention. Cette inviolabilité continue après la cessation de la fonction jusqu'au moment où l'agent a quitté le pays, ou jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin. En outre, l'immunité de l'agent subsiste même ultérieurement en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions (art. 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). L'octroi de l'asile à des agents diplomatiques ne sera donc pas soumis aux restrictions ordinaires. La décision à prendre à cet égard devra tenir compte, en plus de l'aspect humanitaire usuel, de considérations collégiales et du respect dû aux règles de droit international sur le statut diplomatique, sans oublier comme d'habitude la sauvegarde des relations avec l'Etat de résidence, qui ne devra pas être inutilement provoqué.

Sur la base de ce qui précède, les missions diplomatiques devraient s'en tenir aux instructions suivantes:

- 1) En l'absence de droit d'asile diplomatique, il ne peut exister non plus une obligation d'accorder l'asile à qui que ce soit, Suisse ou étranger.
- 2) L'asile peut cependant être accordé, en tant qu'acte humanitaire, aux personnes en danger de mort ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière. L'asile doit prendre fin dès que ce danger cesse ou que la personne poursuivie peut être jugée dans des conditions normales.
- 3) L'asile est accordé par le chef de mission, qui en porte la responsabilité.
- 4) L'asile est accordé en priorité aux ressortissants suisses et à des personnes ayant des liens étroits avec la Suisse.
- 5) L'asile ne doit être accordé que s'il peut assurer provisoirement une protection efficace au bénéficiaire. La remise d'une personne réfugiée dans les locaux de la mission est un acte de lâcheté à son égard et une atteinte sensible à la considération de l'Etat accréditant.
- 6) L'asile ne doit pas mettre en danger la protection des intérêts suisses et menacer l'existence de la mission diplomatique.

- 3 -

- 7) Le Département politique doit se réserver la possibilité de mettre fin à l'asile, notamment lorsque le chef de mission a manifestement contrevenu aux présentes instructions.
- 8) Les agents diplomatiques n'étant pas soumis, en tant qu'éventuels bénéficiaires, aux restrictions ordinaires concernant l'asile, la décision à prendre sur une demande émanant de l'un d'eux devra s'inspirer de motifs particuliers qui compléteront les considérations valables dans les cas ordinaires.
- 9) Les frais encourus par le chef de mission qui accorde l'asile seront couverts dans l'immédiat et dans les limites des montants alloués aux domestiques privés du chef de mission:
 - a) quand il s'agit de personnes poursuivies, de nationalité suisse, dans le besoin, par la Division de police du Département fédéral de justice et police en vertu de la loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger, du 21 mars 1973 (RO 1973, 1976), par le débit du compte 4.4. tenu par la mission.
 - b) quand il s'agit de personnes poursuivies n'ayant pas la nationalité suisse, par la Division de police du Département fédéral de justice et police, au titre d'assistance aux réfugiés.

La Division de police du Département fédéral de justice et police règle définitivement la question des frais.

ASILE DIPLOMATIQUE

Le droit international ne contient aucune règle autorisant l'Etat accréditant à accorder l'asile dans une de ses missions diplomatiques. La décision d'octroyer l'asile diplomatique comporte une dérogation à l'exercice normal de la souveraineté territoriale de l'Etat accréditaire. Elle constitue en outre fréquemment une immixtion dans les affaires intérieures de cet Etat.

Bien que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ne traite pas cette question, on peut considérer qu'elle exclut implicitement l'asile. D'une part, en effet, cette convention repose sur le principe que les immunités sont accordées dans l'intérêt de la fonction, et son article 41, alinéa 3, en particulier, interdit expressément l'utilisation des locaux de la mission d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission. D'autre part, selon l'article 41, al. 1, de la Convention de Vienne, les missions diplomatiques ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire et sont tenues de ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures.

La Cour internationale de justice a reconnu l'existence d'une pratique spéciale de l'asile propre aux Etats d'Amérique latine et limitée en principe aux relations entre ces Etats. Cette pratique ne peut pas non plus être invoquée par une puissance étrangère au continent lorsqu'elle assume la protection des intérêts d'un Etat latino-américain dans un autre Etat de ce continent.

Toutefois, pour des motifs humanitaires, la pratique internationale admet un droit de refuge temporaire en faveur de personnes dont la vie est menacée ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière. Ce droit prend fin dès que le danger de mort cesse ou que la personne poursuivie peut être jugée dans des conditions normales. Lors de l'octroi de cet asile, l'acceptation expresse ou tacite de l'asile par l'Etat accréditaire joue un rôle important.

Il n'existe pas d'accord dans la doctrine au sujet de la question de savoir si, au cas où la mission aurait accordé l'asile à une personne et refuserait de la livrer aux autorités locales, celles-ci seraient en droit de pénétrer dans les locaux et de la reprendre de force. La Cour internationale de justice a déclaré que l'Etat d'accueil devait mettre fin à un asile irrégulier, mais n'était pas obligé de s'acquitter de ce devoir en remettant le réfugié aux autorités locales. A son avis, il n'y a pas contradiction entre ces deux propositions, car la remise n'est pas la seule manière de mettre fin à l'asile.

Les restrictions ordinaires concernant l'asile ne valent pas pour les agents diplomatiques. Ceux-ci jouissent d'une inviolabilité personnelle qui les met à l'abri de toute forme d'arrestation ou de détention. Cette inviolabilité continue après la cessation de la fonction jusqu'au moment où l'agent a quitté le pays, ou jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin. En outre, l'immunité de l'agent subsiste même ultérieurement en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions (art. 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). L'octroi de l'asile à des agents diplomatiques ne sera donc pas soumis aux restrictions ordinaires. La décision à prendre à cet égard devra tenir compte, en plus de l'aspect humanitaire usuel, de considérations collégiales et du respect dû aux règles de droit international sur le statut diplomatique, sans oublier comme d'habitude la sauvegarde des relations avec l'Etat de résidence, qui ne devra pas être inutilement provoqué.

Sur la base de ce qui précède, les missions diplomatiques devraient s'en tenir aux instructions suivantes:

- 1) En l'absence de droit d'asile diplomatique, il ne peut exister non plus une obligation d'accorder l'asile à qui que ce soit, Suisse ou étranger.
- 2) L'asile peut cependant être accordé, en tant qu'acte humanitaire, aux personnes en danger de mort ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière. L'asile doit prendre fin dès que ce danger cesse ou que la personne poursuivie peut être jugée dans des conditions normales.
- 3) L'asile est accordé par le chef de mission, qui en porte la responsabilité.
- 4) L'asile est accordé en priorité aux ressortissants suisses et à des personnes ayant des liens étroits avec la Suisse.
- 5) L'asile ne doit être accordé que s'il peut assurer provisoirement une protection efficace au bénéficiaire. La remise d'une personne réfugiée dans les locaux de la mission est un acte de lâcheté à son égard et une atteinte sensible à la considération de l'Etat accréditant.
- 6) L'asile ne doit pas mettre en danger la protection des intérêts suisses et menacer l'existence de la mission diplomatique.

- 7) Le Département politique doit se réserver la possibilité de mettre fin à l'asile et de désavouer le chef de mission.
- 8) Les agents diplomatiques n'étant pas soumis, en tant qu'éventuels bénéficiaires, aux restrictions ordinaires concernant l'asile, la décision à prendre sur une demande émanant de l'un d'eux devra s'inspirer de motifs particuliers qui compléteront les considérations valables dans les cas ordinaires.