

# LA PRATIQUE FRANÇAISE DE LA PROTECTION DIPLOMATIQUE

PAR

JEAN-PIERRE PUISSOCHET

ANCIEN DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES  
AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANÇAIS  
JUGE À LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Laissant de côté l'essentiel des discussions théoriques sur la nature des droits mis en œuvre dans l'exercice de la protection diplomatique, je m'en tiendrai ici à fournir quelques éclairages et quelques exemples sur la pratique de l'administration française en défense des droits des ressortissants français dans leurs rapports avec d'autres États et sur les perspectives de développement que crée en la matière le droit communautaire.

Il va de soi par conséquent que je me place d'emblée dans le cadre d'une définition large de la protection diplomatique — ou, pour mieux dire, diplomatique et consulaire — qui ne se limite pas au cas de l'endossement par l'État d'une réclamation individuelle restée insatisfaite.

Les principes qui guident l'action des autorités françaises en la matière sont tout à fait classiques. Il serait d'ailleurs difficile qu'au moins en ce qui concerne la protection diplomatique *stricto sensu*, c'est-à-dire l'endossement, il en aille autrement puisque, si la France s'écartait des règles d'origine coutumière mises en évidence par la Cour Internationale de Justice, son action n'aurait aucune chance d'aboutir.

Mais, s'agissant même plus largement de la protection des biens de particuliers ou de sociétés françaises par les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger, on trouve dans les instructions adressées aux postes la marque d'une prudence consommée.

L'article 3 de la Convention de Vienne pour les relations diplomatiques et l'article 5 de la Convention de Vienne pour les relations consulaires y sont cités comme les bases juridiques de possibles interventions et l'attention des postes est attirée sur le fait que la protection des biens privés des résidents étrangers incombe à l'Etat d'accueil.

Aucune intervention n'est normalement envisagée pour des atteintes ponctuelles, purement privées, au droit de la propriété ne comportant pas d'implication des autorités locales. Des démarches ne seront pas davantage entreprises si la personne physique ou morale dont l'intérêt se trouve lésé n'est pas, à un titre ou à un autre, un sujet de droit français (cas d'une demande d'intervention en 1995 auprès des autorités israéliennes en faveur d'un réfugié politique iranien en France, au sujet d'un patrimoine immobilier situé à Haïfa; cas d'une demande d'intervention en 1988 auprès des autorités mexicaines en faveur d'une holding financière qui, bien que contrôlée à 100 % par une société française, était, elle, de nationalité hollandaise). Il en va de même s'il apparaît que la personne à laquelle la protection pourrait être accordée n'a pas épuisé les voies de recours internes susceptibles de faire aboutir sa revendication (cas de la demande présentée en 1999 par un groupement de défense d'héritiers français de citoyens polonais ayant détenu des titres de valeurs mobilières non remboursés depuis la fin du régime communiste en Pologne).

Deux autres notions sont également rappelées aux postes : celle de la distinction entre la protection consulaire et l'accueil dans les locaux diplomatiques (ces derniers ne devant pas être utilisés pour permettre à des ressortissants poursuivis pour délits de droit commun d'échapper à la justice locale; cas de personnes réfugiées en 1999 à l'ambassade de France à Brazzaville) et celle du caractère discrétionnaire de l'exercice par l'Etat de sa protection — laquelle n'est jamais pour lui, en principe, une obligation de droit international ni de droit interne. Les juridictions françaises continuent, à ma connaissance, à appliquer la théorie de l'acte du gouvernement pour ne pas ouvrir aux requérants le droit à un contrôle de la léga-

lité de la décision d'offrir ou de refuser la protection diplomatique. Il existe en revanche un contrôle juridictionnel sur les actes de répartition par les autorités nationales compétentes à cet effet des indemnisations globales versées, au titre des intérêts français, par un Etat tiers.

Les principales hypothèses dans lesquelles une action doit être envisagée en cas d'atteinte aux biens privés des Français à l'étranger sont de quatre ordres :

- a) Décisions politiques de l'Etat de résidence (expropriations, nationalisation, séquestres, conséquences de l'application abusive de dispositions législatives ou réglementaires);
- b) Incapacité de l'Etat de résidence à assurer la protection du patrimoine étranger en cas de crise (par exemple, les destructions, les pillages, les occupations de fait de propriétés appartenant à des Français dans plusieurs Etats africains);
- c) Non-exécution de décisions (de la justice locale) rendues en faveur d'un ressortissant français dans le cadre d'un contentieux portant sur des biens privés;
- d) Non-exécution, par l'Etat de résidence, de sentences arbitrales rendues par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) en faveur de nos compatriotes.

Les formes d'actions envisageables sont en principe *a posteriori*, c'est-à-dire lorsque la spoliation, la dépossession ou la destruction des biens est avérée, mais peuvent comprendre la définition préalable d'un cadre de règlement. Elles sont de trois ordres :

- S'agissant des atteintes citées aux a) et b) ci-dessus, des négociations sont menées avec les pays d'accueil en vue d'obtenir le versement d'une indemnisation que l'Etat français répartit ensuite entre les ayant-droits (exemple : les emprunts russes; l'accord d'indemnisation franco-marocain du 2 août 1974; l'accord franco-malgache de 1998; les accords franco-tunisiens de 1997, ...);
- Pour ce qui concerne la non-exécution des décisions de la justice locale ou des sentences du CIRDI, le département demande aux chefs de poste concernés des interventions,

au niveau le plus haut si nécessaire, en vue d'obtenir cette exécution.

- Sont également destinés à protéger les biens des Français à l'étranger les Accords de protection et d'encouragement réciproques des investissements (API) que la France négocie avec de nombreux pays.

En dehors des cas où une indemnisation est obtenue par la négociation, par des décisions arbitrales ou par l'application d'accords bilatéraux, il peut y avoir des cas où une indemnisation peut être due aux victimes de pertes matérielles par l'application directe de la loi française — par exemple dans les hypothèses prévues par l'intervention du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et autres infractions (et dans la limite des plafonds prévus par la loi).

Il m'a enfin été précisé que la France n'assurait pas de protection diplomatique au bénéfice des réfugiés et apatrides.

S'agissant du cadre communautaire, qu'en ma qualité de juge à la Cour de justice des Communautés européennes je ne saurais raisonnablement passer sous silence, il convient d'indiquer que l'article 20 du traité CE (ancien article 8 C) permet d'entrevoir pour l'avenir quelques infléchissements du cadre à la fois restreint et souple que je viens d'évoquer.

L'article 20 est ainsi libellé :

« Article 20 (ex-article 8 C)

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat. Les Etats membres établissent entre eux les règlements nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection ».

Cette formulation, qui, littéralement, n'impose qu'une égalité de traitement des ressortissants de tous les Etats membres, est toutefois susceptible d'être interprétée comme impliquant un droit pour les citoyens de l'Union à une protection diplomatique — ce qui serait une innovation puisque les citoyens français eux-mêmes ne peuvent, à l'heure actuelle,

pas se prévaloir d'un tel droit vis-à-vis des autorités nationales, l'assistance consulaire n'étant décrite que par une instruction administrative qui n'a pas été publiée et ne peut donc être invoquée par les usagers. Le décret, qui transposera en France l'article 20 CE, devrait ouvrir le bénéfice de garanties nouvelles non seulement aux ressortissants d'autres Etats membres mais aussi aux nationaux français.

Cette transposition est nécessaire car l'article 20 CE, dont la deuxième phrase implique une décision des Etats membres et des négociations internationales, est généralement interprété comme ne remplissant pas la condition d'inconditionnalité qui lui permettrait d'être d'effet direct.

Les représentants des gouvernements des Etats membres ont adopté, le 19 décembre 1995, une décision précisant les conditions dans lesquelles un citoyen de l'Union peut revendiquer la protection consulaire prévue à l'article 20 CE auprès des représentations diplomatiques et consulaires d'autres Etats membres. Cette décision n'est pas encore en vigueur car tous les Etats membres n'ont pas encore notifié au Secrétaire général du Conseil que les procédures internes exigées pour l'application de la décision ont été achevées; il reste encore la France et la Grèce qui n'ont pas effectué cette notification.

La décision imposera de traiter les demandeurs ressortissants d'autres Etats membres comme les nationaux. La protection diplomatique est pour l'heure assurée aux citoyens de l'Union sur la base des anciennes directives adoptées dans le cadre de la coopération politique qui ne reconnaissent pas le droit subjectif pour les demandeurs et respectent donc le caractère discrétionnaire de la protection. Le service juridique du Conseil m'a signalé une certaine réticence des gouvernements et donc des délégations à étendre le champ de la protection comme à évoquer ce type de questions autrement que dans un cadre strictement bilatéral.

Malgré ces réticences, compréhensibles eu égard à la conception traditionnelle de la protection diplomatique, de ses effets et de ses limites, la définition communautaire de cette protection risque de faire évoluer la pratique des Etats membres. Il

restera à convaincre les Etats tiers du bien-fondé, en droit international, de cette approche nouvelle. Si des difficultés sont rencontrées, ce ne sera ni les premières, ni probablement les dernières, auxquelles aura donné lieu, en droit international, la « spécificité communautaire ».

