



Tous droits réservés

## RELATIONS INTERNATIONALES

### FICHE 4 : Les Relations diplomatiques et consulaires : privilèges, immunités diplomatiques et consulaires

I. Concepts clés.....	2
II. Éléments introductifs .....	2
III. Établissement, rupture des relations diplomatiques et consulaires.....	4
A) Similarité de l'établissement des relations diplomatiques et consulaires.....	4
B) Rupture des relations diplomatiques et consulaires .....	5
1) Rupture des relations diplomatiques .....	6
2) Rupture des relations consulaires .....	7
IV. Fonctions, privilèges, immunités diplomatiques et consulaires .....	7
A) Fonctions diplomatiques et consulaires.....	7
1) Les fonctions diplomatiques.....	7
2) Les fonctions consulaires .....	8
B) Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires.....	8
1) Privilèges et immunités diplomatiques.....	9
2) Privilèges et immunités consulaires .....	11

## I. Concepts clés

Droit de légation – État accréditant – État accréditaire – État d'envoi – Exequatur – Codification – Courrier diplomatique – Immunités de juridiction – Inviolabilité – Lettres de créance – Lettres de provision – Mission diplomatique – Mission diplomatique permanente – Mission diplomatique spéciale – Organisation internationale – *Persona non grata* – Poste consulaire – Représentation commune – Représentation multiple – Traité international – Normes coutumières – Valise diplomatique.

## II. Éléments introductifs

« Après l'apparition du phénomène étatique, la pratique révèle que l'indice le plus sûr de la souveraineté d'un État est le fait qu'il entretient effectivement, par l'intermédiaire de ses propres agents et sur un pied d'égalité, des relations diplomatiques et consulaires avec d'autres États souverains et qu'il est représenté auprès des organisations internationales et participe à leurs activités<sup>1</sup> ».

L'entretien des relations diplomatiques par les États souverains procède ainsi du droit de légation que le droit international leur reconnaît. Ce droit comporte deux versants que sont le droit de légation active et le droit de légation passive. Tandis que le premier consiste à envoyer des représentants diplomatiques auprès d'États étrangers, le second consiste à recevoir des représentants diplomatiques des autres États. Alors que l'État qui envoie les représentants est qualifié d'« *État accréditant* », celui qui les reçoit est qualifié d'« *État accréditaire* ».

Ces États ne se font pas seulement représenter auprès de leurs pairs. Non seulement ils participent aux activités des Organisations internationales à travers des missions **diplomatiques permanentes** ou **spéciales**, mais ils reçoivent également les représentants de ces organisations. Le droit de légation des États se traduisant par l'envoi auprès des organisations internationales de leurs représentants et par la

---

<sup>1</sup> Daillier P., Forteau M., Pellet A., *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 824.).

réception des représentants de celles-ci n'est pas similaire au droit de légation entre États<sup>2</sup>.

Les relations diplomatiques qui occupent une place centrale dans les relations internationales sont organisées par le droit international. Si les relations diplomatiques ont d'abord été régies par le droit international coutumier, elles ont fini par être organisées par le droit international conventionnel, au même titre que les relations consulaires. C'est en ce sens qu'il convient de relever les grandes périodes de codification des normes coutumières régissant les relations diplomatiques. Le processus de codification des normes coutumières régissant les relations diplomatiques commença essentiellement par :

- La négociation, le **19 mars 1815**, du **règlement sur les agents diplomatiques annexé à l'acte final du congrès de Vienne**. Ce règlement fut complété le **21 novembre 1818** par le **protocole d'Aix-la-Chapelle** (le **congrès d'Aix-la-Chapelle** s'est tenu du **29 septembre au 21 novembre 1818** entre la France et la Prusse, l'Autriche, l'Angleterre, la Russie).
- Ensuite, l'échec de la tentative de conclusion d'un accord universel sur les questions des privilèges et immunités dans le cadre de la Société des Nations (SDN), en **1927**, donna lieu à l'adoption de la **Convention sur les agents diplomatiques**, à la **Vle Conférence des États américains**, en **1928**.
- Dans le cadre de l'ONU, la **résolution 685 (VII)** du **5 décembre 1952** de l'AGNU avait pour objectif de demander à la Commission du droit international d'étudier en priorité la condition des relations et immunités diplomatiques.
- C'est à la suite de cette **résolution 685 (VII)** que fut adoptée la **résolution 1450 (XIV)** du **7 décembre 1959** de l'AGNU portant convocation d'une Conférence de codification des questions diplomatiques et consulaires.
- Le **18 avril 1961**, la **Convention de Vienne sur les relations diplomatiques** fut adoptée. Elle représente de nos jours, l'état du droit international général en matière diplomatique et consulaire. (COLLIARD C. -A., La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. In : *Annuaire français de droit international*, volume 7, 1961. p. 1).
- S'agissant des relations consulaires qui furent essentiellement organisées par des instruments conventionnels, elles sont de nos jours soumises à la **Convention de Vienne** du **24 avril 1963** sur les relations consulaires qui représentent l'état du droit international général.

---

<sup>2</sup> Daillier P., Forteau M., Pellet A., *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 824.).

- Concernant enfin les rapports États/OI, la **Convention de Vienne du 14 mars 1975** sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales n'a jusque-là pas pu entrer en vigueur.

Les relations diplomatiques et consulaires sont fondamentales dans les relations internationales. En temps de paix, elles participent activement à la promotion du développement y compris des relations « amicales » des États. Elles servent également à limiter la durée et les effets des conflits y compris armés dont elles n'ont pu empêcher la survenance. Pour ces raisons, l'étude des relations diplomatiques suppose la présentation générale des modalités de leur commencement et de leur cessation (III). Elle implique également la présentation de ce en quoi elles consistent et les moyens institués pour leur efficace conduite (IV).

### III. Établissement, rupture des relations diplomatiques et consulaires

Les relations diplomatiques et consulaires s'établissent de la même manière (A) et se rompent de manière quasi similaire (B)

#### A) Similarité de l'établissement des relations diplomatiques et consulaires

Au titre de l'**article 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques**, « L'établissement de relations diplomatiques entre États et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par consentement mutuel ». Il résulte de cette disposition que si le droit international reconnaît aux États souverains le droit de se faire représenter auprès d'États étrangers et auprès des organisations internationales, un État ne peut exiger d'un autre de recevoir ses représentants sans son consentement.

La question qui se pose est ainsi celle de savoir comment se traduit ce consentement. Le consentement mutuel des États destinés à établir des relations diplomatiques peut reposer sur plusieurs techniques : **Traités d'amitié, communiqué conjoint, simple fait constitué par l'échange d'ambassadeurs**, etc.

Au même titre que les relations diplomatiques, les relations consulaires s'établissent entre États sur la base du consentement mutuel (**Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, art. 2 ; 4**). Toutefois, « Du fait du caractère essentiellement administratif des relations consulaires, leur établissement est indépendant de celui des relations diplomatiques et même de la reconnaissance mutuelle des États concernés<sup>3</sup> ».

Les fonctions consulaires pour lesquelles les relations consulaires sont établies sont accomplies à titre principal par des « **Postes consulaires** ». Mais rien ne s'oppose à ce qu'elles soient également exercées par des missions diplomatiques. Il est permis qu'une mission diplomatique exerce des fonctions consulaires (**art. 3.2 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques**). Dans le même sens, sous réserve de certaines conditions, un fonctionnaire consulaire peut valablement exercer des actes diplomatiques (**art. 17. 1 Convention de 1963**) et représenter son État d'envoi auprès des Organisations internationales. (**Art. 17.2, Convention de 1963**).

Cependant, à la différence des missions diplomatiques, un État (État d'envoi) est en mesure d'établir plusieurs postes consulaires dans un autre État (État de résidence). Le territoire attribué à un poste consulaire pour l'exercice des fonctions consulaires est qualifié de circonscription consulaire (**art. 1.1 (b)**).

Les relations diplomatiques et consulaires établies peuvent être rompues.

## B) Rupture des relations diplomatiques et consulaires

---

<sup>3</sup>Daillier P., Forteau M., Pellet A., *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 843.).

## 1) Rupture des relations diplomatiques

Tout comme elles sont établies sur la base du consentement mutuel, leur rupture repose sur la volonté discrétionnaire de l'État qui décide de manière unilatérale de fermer sa mission diplomatique. Lorsqu'une telle décision est prise par un État (A), l'État (B) est amené à réagir en fermant la sienne, en vertu du principe de réciprocité.

La rupture des relations diplomatiques n'est envisagée, dans les relations internationales, que dans les situations les plus graves. En général, les pratiques les plus récurrentes de manifestation des désaccords entre États sont des expulsions de diplomates, rappel du chef de mission. Ainsi, la rupture ne peut intervenir que lorsque le conflit entre les États concernés est d'une telle gravité que ces techniques générales sont insuffisantes à le résoudre. Cela dit, la rupture des relations diplomatiques intervient quasi systématiquement en cas de guerre entre États<sup>4</sup>.

Toutefois, même en cas de conflit armé, l'État accréditaire n'est pas immédiatement délié de tout engagement. Il est tenu d'accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'État accréditaire, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelles que soient leurs nationalités, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens. (**Convention de Vienne 1961, art. 44**).

De même, en cas de rupture des relations diplomatiques entre deux États, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement, l'État accréditaire reste tenu d'assumer ses engagements. Il est à titre d'exemple tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives. De même, non seulement l'État accréditant peut confier la garde des locaux de la mission à un État tiers, mais il peut également confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un État tiers. Dans les deux cas, l'État tiers choisi par l'État accréditant doit être accepté par l'État accréditaire. (**Convention de Vienne 1961, art. 45**).

---

<sup>4</sup>Daillier P., Forteau M., Pellet A., *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 828

## 2) Rupture des relations consulaires

Même si rien ne s'oppose à ce que les missions consulaires soient exercées par une mission diplomatique, « *La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas ipso facto la rupture des relations consulaires* ». (**Convention de Vienne 1961, art. 2.3**).

L'établissement des relations diplomatiques et consulaires repose sur des nécessités prévues et organisées par les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

## IV. Fonctions, privilèges, immunités diplomatiques et consulaires

Les agents diplomatiques et consulaires exercent des fonctions (A) pour lesquelles ils sont investis de privilèges et d'immunités (B).

### A) Fonctions diplomatiques et consulaires

L'étendue des fonctions diplomatiques (1) et consulaires (2) explique la centralité des relations correspondantes dans les relations internationales.

#### 1) Les fonctions diplomatiques

Les fonctions d'une **mission diplomatique** consistent notamment à représenter l'État accréditant auprès de l'État accréditaire; à protéger dans l'État accréditaire les intérêts de l'État accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international; à négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire; à s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements

dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant.

L'exigence de la licéité des moyens repose sur l'**article 41.1 de la Convention de Vienne de 1961** qui pose les principes du respect des lois et règlement et de non-immixtion dans les affaires intérieures de l'État accréditaire. Sait-on ainsi que le diplomate sera déclaré **persona non grata** par les autorités de l'État accréditaire lorsque ces dernières considéreront qu'il s'est livré à des activités illicites de renseignement ou d'espionnage. En outre, les fonctions diplomatiques consistent à promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'État accréditant et l'État accréditaire. (**Convention de Vienne de 1961, art. 3**).

## 2) Les fonctions consulaires

Contrairement aux agents diplomatiques, les consuls ne sont pas en principe investis d'un rôle de représentation politique. Suivant l'**article 5 de la Convention de Vienne de 1963**, les fonctions consulaires consistent à protéger dans l'**État de résidence** les intérêts de l'**État d'envoi** et de ses ressortissants, personnes physiques et morales ; à favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence. De même, les fonctions consulaires consistent à exercer certaines tâches concernant les ressortissants de l'État d'envoi se trouvant dans l'État de résidence. Il s'agit de l'état civil, l'assistance judiciaire et parajudiciaire, la délivrance des passeports. Il en va, inversement, de même de l'attribution des visas aux étrangers souhaitant se rendre dans l'État d'envoi. Également, les fonctions consulaires consistent à surveiller les bateaux, navires, aéronefs et leurs équipages en provenance de l'État d'envoi et de leur prêter assistance. (**Convention de Vienne de 1963, art. 5**).

C'est en vue de l'exercice efficace de ces fonctions que les agents diplomatiques et consulaires sont investis de privilèges et d'immunités.

## B) Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires



Bien que reposant tous sur une conception fonctionnaliste, les privilèges et immunités diplomatiques (1) sont davantage consistants que les privilèges et immunités consulaires (2).

### 1) Privilèges et immunités diplomatiques

Les privilèges et immunités diplomatiques s'appliquent aux missions et aux agents. S'agissant de ceux couvrant la mission, ils s'appliquent à la fois aux locaux et aux facilités de communications officielles. En ce sens, l'**article 22 de la Convention de Vienne de 1961** consacre le principe de l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique. Ce principe a une double implication négative et positive. En vertu de la première, les agents de l'État accréditaire ne peuvent pénétrer dans les locaux de la mission qu'à la condition qu'ils en soient autorisés par le chef de la mission. Au titre de la seconde, l'État accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. (**Convention de Vienne de 1961, art. 22**).

Cette exigence est d'une telle importance dans les relations internationales que, dans l'affaire du Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis d'Amérique à Téhéran, la Cour internationale de Justice a estimé que « Dans la conduite des relations entre États, il n'est pas d'exigence plus fondamentale que celle de l'inviolabilité des diplomates et des ambassades ». (**CIJ, ordonnance du 15 déc. 1979, Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, Rec. p. 20, § 41**).

En outre, il n'y a pas que les locaux de la mission qui sont inviolables. Effectivement, la demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission. (**Convention de Vienne 1961, art. 30**).

S'agissant des immunités et privilèges traduits en termes de facilités de communications, l'**article 27 de la Convention de Vienne de 1961** met à la charge de l'**État accréditaire**, l'obligation de permettre et de protéger la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. Cette liberté de communication qui implique

le droit pour la mission diplomatique de choisir tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre, est limitée puisque l'installation et l'utilisation d'un poste émetteur de radio sont soumises à un régime d'autorisation préalable des autorités de l'État accréditaire.

La libre communication garantie à la mission se traduit également par l'inviolabilité de la correspondance officielle de la mission. En ce sens, si la valise diplomatique ne peut être ni ouverte ni retenue, d'une part, les colis qu'elle comporte doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère. D'autre part, ladite valise diplomatique ne bénéficie de la protection prévue à l'**article 27** qu'à la condition qu'elle ne contienne que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel.

Les privilèges et immunités diplomatiques s'appliquent également aux agents. En ce sens, la personne de l'agent diplomatique est inviolable. **L'inviolabilité de l'agent diplomatique** signifie qu'il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. Ainsi, en vertu de cette protection, l'État accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. En ce sens, dans l'affaire certaines questions concernant l'entraide judiciaire, la Cour internationale de Justice a considéré que l'inviolabilité de l'agent diplomatique « se traduit par des obligations positives à la charge de l'État d'accueil, pour ce qui est des actes de ses propres autorités, et par des obligations de prévention concernant les actes éventuels de particuliers. Elle impose notamment aux États d'accueil l'obligation de protéger l'honneur et la dignité des chefs d'État, en relation avec leur inviolabilité » (**CIJ, arrêt, 4 juin 2008, certaines questions concernant l'entraide judiciaire, Rec. §174**). La Cour estimait quelques années avant, que ces obligations inhérentes à l'inviolabilité personnelle sont applicables « même en cas de conflit armé ou de rupture de relations diplomatiques » (**CIJ, arrêt, 19 décembre 2005, Activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda), Rec. p. 274, § 324**).

De même, l'État accréditaire assure à tous les membres de la mission la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire. L'agent diplomatique jouit également d'une immunité de juridiction pénale qui est absolue. Non seulement elle couvre l'agent, que ce dernier soit en fonction ou non au moment de la commission de l'infraction punissable, mais elle s'étend aux mesures d'exécution. Il bénéficie également de l'immunité de juridiction civile et administrative sous certaines réserves.

En outre, l'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, sous réserve de quelques exceptions.

## 2) Privilèges et immunités consulaires

Étant entendu le caractère non politique des fonctions consulaires, les privilèges et immunités reconnues et garanties aux postes et aux agents consulaires reposent sur une conception essentiellement fonctionnelle. La question qui se pose est ainsi celle de savoir, comment se traduit cette conception fonctionnelle des privilèges et immunités.

À titre d'exemple, contrairement aux missions diplomatiques, « l'inviolabilité des locaux consulaires » ne s'applique pas à la résidence du chef du poste consulaire. Elle ne protège que les bâtiments strictement utilisés pour l'exercice des fonctions consulaires. (**Convention de 1963, art. 31**). De même, le poste consulaire bénéficie d'une liberté de communication pour toutes fins officielles. Dans le même sens, la correspondance officielle du poste consulaire est inviolable. En ce sens, la valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue (**Convention de Vienne de 1963, art. 35**). Le caractère fonctionnel de ces privilèges et immunités consulaires tient à leur caractère relatif. En effet, « si les autorités compétentes de l'État de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets {non officiels} elles peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'État d'envoi. Si les autorités dudit État opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine ». (**Convention de Vienne de 1963, 35,3**).

Au même titre que les postes, les privilèges et immunités, garantis aux agents consulaires, sont revêtus d'un caractère fonctionnel. À titre d'exemple, l'inviolabilité personnelle des agents consulaires ne vaut que lorsqu'ils ne se rendent pas coupables de crimes graves. De même, l'immunité juridictionnelle garantie aux agents consulaires ne vaut que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions consulaires. (**Convention de Vienne de 1963, art. 43**). Toutefois, les agents consulaires ne sont pas couverts par l'immunité juridictionnelle, lorsque les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, en cas d'action civile « Résultant de la conclusion d'un contrat passé par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire qu'il n'a pas conclu expressément ou implicitement en tant que mandataire

de l'État d'envoi ; ou Intentée par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé dans l'État de résidence par un véhicule, un navire ou un aéronef ». (**Convention de Vienne de 1963, art. 43**). En outre, ils peuvent ainsi être poursuivis y compris pénalement pour les actes sans rapport avec l'exercice de leurs fonctions.

Il résulte de ces considérations que les privilèges et immunités consulaires reposent fondamentalement sur la stricte nécessité de l'exercice de la fonction consulaire. Ils sont ainsi bien plus encadrés que ceux s'appliquant aux missions et agents diplomatiques.