

CONVENTION DE VIENNE SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Par Eileen Denza

Professeur de droit international

Introduction

En termes de participation quasi-universelle des États souverains, du degré élevé d'observation de la Convention par les États parties et de l'influence qu'elle a eue sur l'ordre juridique international, la Convention de Vienne sur les Relations Diplomatiques peut prétendre être l'un des instruments les plus efficaces préparés dans le contexte du cadre des Nations Unies pour la codification et le développement progressif du droit international. Son succès est dû non seulement à l'excellence des travaux de préparation accomplis par la Commission du droit international et aux aptitudes en matière de négociation des représentants des États à la Conférence, mais également à la stabilité de longue date des règles élémentaires de droit diplomatique et à l'efficacité de la réciprocité en tant que sanction en cas de non observation.

Contexte historique

Parmi tous les peuples désireux d'avoir des rapports sur une base autre que la conquête et la subjugation, depuis les temps les plus anciens la pratique a été que l'envoyé ou l'intermédiaire était considéré comme personne sacro-sainte. Jusqu'à ce que l'idée soit acceptée – initialement en termes de respect religieux – que l'émissaire pouvait en toute sécurité pénétrer dans un pays afin de négocier les conditions d'un armistice ou des accords visant à régler des querelles, il ne pouvait y avoir aucune relation ni règlement international pacifique sur des questions de substance. L'inviolabilité de la personne des envoyés, par exemple parmi les villes de l'ancienne Grèce et parmi les états de l'Inde ancienne, a vu son importance réduite avec la montée de l'Empire romain et plus tard celle de Byzance – dont l'intention était de subjuguer plutôt que d'assurer la coexistence. La diplomatie au sens moderne du terme a connu un renouveau avec la Renaissance et pendant le seizième siècle, période de violents affrontements religieux, la protection et l'immunité spéciales vis-à-vis du droit pénal même pour les ambassadeurs soupçonnés de conspiration contre la souveraineté du pays où ils étaient envoyés en poste sont devenues la pratique établie parmi les dirigeants souverains. Au moment du Congrès de Westphalie en 1648, les délégations permanentes étaient acceptées comme étant la pratique normale pour la conduite des affaires internationales parmi les États souverains, et au cours du siècle suivant, des règlements détaillés ont été établis en relation avec l'immunité des ambassadeurs, de leur famille et de leur personnel à l'égard des instances pénales, l'inviolabilité des locaux de leur ambassade et leur exonération des droits et impôts douaniers. Ces règlements de droit international coutumier ont été décrits en détail par des auteurs tels que Grotius (1625), Bynkershoek (1721) et Vattel (1758).

Le premier instrument international de codification de tout aspect du droit diplomatique a été le Règlement adopté par le Congrès de Vienne en 1815, qui simplifiait les règles complexes du classement des chefs des missions diplomatiques et stipulait que la préséance parmi les chefs de mission devait être déterminée par la date d'arrivée en poste. Jusque là, la préséance – qui garantissait l'accès direct à l'autorité souveraine d'accueil ainsi que l'étiquette – avait provoqué des différends aussi nombreux que sérieux. La codification entre les États des immunités et des privilèges des agents diplomatiques n'a commencé qu'avec la Convention de la Havane en date de 1928, entre les États de l'Union panaméricaine, mais ne donnait pas une image exacte de la pratique en place, qu'il s'agisse de sa terminologie ou de

ses règles. Le Projet de convention préparé en 1932 par le Centre recherche de Harvard en matière de droit international jouissait d'une plus grande influence.

La création de la Commission du droit international au sein des Nations Unies ouvrait la voie à une codification globale confirmant les règles de droit international acceptées comme étant bien établies, sinon universellement respectées. Dans certains domaines, la pratique différait selon les États, notamment en ce qui concerne les privilèges et immunités du personnel auxiliaire, la position d'un diplomate ressortissant de l'État hôte et la mesure dans laquelle s'appliquaient les exceptions à l'immunité d'un diplomate en matière de juridiction – de sorte que toute convention serait dotée d'un élément « développement progressif » de même qu'elle constituerait une codification de la législation.

Historique des négociations

Les travaux de préparation en vue de la Conférence de Vienne ont respecté les normes de la procédure des Nations Unies pour la codification du droit international – appliquées dans des domaines où existaient déjà pratique, des États précédents et doctrine extensifs. En 1952, la Yougoslavie proposait d'accorder à cette question la priorité et, après examen par la Sixième Commission (questions juridiques), l'Assemblée générale demandait à la Commission du droit international d'entreprendre, en tant que question prioritaire, la codification de la législation relative aux relations et immunités diplomatiques. La Commission désigna comme Rapporteur Spécial M. Sandström, de Suède, et son rapport devait constituer la base du projet d'articles adopté par la Commission en 1957. Ces articles ont été examinés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale et communiqués à tous les membres des Nations Unies ou de l'une quelconque des agences spécialisées des Nations Unies pour commentaires. La Commission du droit international a tenu compte des commentaires préparés par 21 Gouvernements et en 1958 a établi une liste révisée et élargie d'articles et a recommandé que ces derniers constituent la base d'une Convention, décision qui a été endossée par l'Assemblée générale. Quarante États ont pris part à la Conférence qui s'est tenue à Vienne du 2 mars au 14 avril 1961 et la Convention a été signée le 18 avril.

Le succès de la Conférence et de la Convention qu'elle a élaboré peut être attribué en premier lieu au fait que les principales règles régissant les relations diplomatiques avaient été stables pendant plus de 200 ans. Bien que les méthodes utilisées pour l'établissement des ambassades et les communications avec ces dernières aient changé radicalement, leurs fonctions fondamentales, à savoir la représentation de l'État d'envoi et la protection et de ses intérêts et des intérêts de ses ressortissants, l'observation et la communication de rapports sur les conditions et l'évolution de la situation dans ledit État restaient et continuent d'être inchangées. Deuxièmement, du fait que l'établissement de relations diplomatiques et de missions permanentes a lieu par consentement mutuel, chaque État est à la fois un État d'envoi et un État hôte. Ses propres représentants à l'étranger sont en un sens des otages susceptibles, sur une base de réciprocité, de subir de sérieuses conséquences si l'État qu'ils représentent viole les règles d'immunité diplomatique, ou peuvent être pénalisés, même pour des restrictions mineures concernant les privilèges ou le protocole. Au moment de la Conférence de Vienne de 1961, il n'existait aucun conflit d'intérêt fondamental entre des groupes d'États ayant des vues divergentes.

L'exception à cette symétrie d'intérêts vise la question des communications entre l'ambassade et son État d'envoi, et ce point était apparent à la Conférence de Vienne, la question la plus controversée étant de savoir si les États d'envoi avaient droit d'installer et d'utiliser un émetteur sans-fil. Bien que le droit de communication libre entre l'État d'envoi et ses missions à l'étranger ait été établi de longue date en

termes d'inviolabilité des courriers et des dépêches diplomatiques – de sorte que toute ingérence ne pouvait être que secrète et niée si elle était découverte – en 1961 seuls les États possédant des ressources technologiques avancées utilisaient des émetteurs. D'autres États craignaient que ces émetteurs soient utilisés à des fins de propagande locale, et du fait qu'ils étaient situés dans des locaux inviolables échappant au contrôle de l'État hôte cette situation pouvait aboutir à des violations de la Convention internationale en matière de télécommunication. Un amendement qui aurait expressément demandé non seulement le consentement de l'État hôte pour l'installation d'un émetteur sans-fil mais également « des dispositions appropriées pour son utilisation conformément aux lois de l'État hôte et aux règlements internationaux » a été adopté par le Comité de la Conférence plénière avec l'opposition de tous les grands États. Toutefois, au cours de la séance plénière, un compromis a été obtenu et l'expression citée ci-dessus, qui risquait de donner à l'État hôte un droit d'inspection, a été retirée.

Cet exemple montre que les délégués à la Conférence de Vienne de 1961 étaient prêts à chercher des solutions de compromis susceptibles de rendre le texte final de la Convention acceptable aux Gouvernements et aux parlements nationaux qui ultérieurement décideraient de le ratifier plutôt que d'entreprendre une campagne nationale en faveur de l'avantage du nombre. Une approche tout aussi constructive a également été adoptée à propos de la question controversée de la valise diplomatique. Jusque là, selon la pratique coutumière, il était permis à un État hôte soupçonnant qu'une valise diplomatique contenait autre chose que les documents et matériels officiellement autorisés d'interpeller le courrier; l'État d'envoi pouvait alors renvoyer la valise suspecte non ouverte ou la soumettre à une inspection supervisée par les autorités des deux États. Cette question a été l'objet d'une longue controverse devant la Commission du droit international quant au fait de savoir si cette possibilité devait être retenue, mais en fin de compte il fut décidé que, bien qu'il soit du devoir de l'État d'envoi de n'utiliser la valise diplomatique que pour les documents ou articles diplomatiques à des fins officielles, ladite valise ne pouvait pas être ouverte ni retenue en aucune circonstance. En dépit de nombreux amendements et arguments durant la Conférence, cette règle a été finalement adoptée dans l'article 27.

Un troisième domaine dans lequel la pratique précédente des États manquait de cohérence visait la portée des immunités et privilèges accordés au personnel administratif et technique d'une mission – employés auxiliaires sans rang diplomatique tels que les secrétaires, traducteurs et principaux personnels de sécurité. Dans certains États, ils jouissaient des mêmes immunités et privilèges que les diplomates alors que dans d'autres leur immunité se limitait à leurs fonctions officielles. La Commission du droit international, après de longues délibérations, a proposé d'accorder à ces personnes toutes les immunités et tous les privilèges diplomatiques et certains États à la Conférence ont appuyé cette approche, alors que d'autres ont exprimé des préoccupations, notamment des craintes quant à la possibilité d'un usage abusif des privilèges douaniers. La Conférence, a limité l'exonération des droits de douane pour le personnel auxiliaire aux articles importés lors de la première arrivée en poste et ultérieurement – lorsqu'un accord quant à l'octroi de l'immunité au personnel administratif et technique apparut impossible – a accepté une solution de compromis présentée par le Royaume Uni selon laquelle une pleine immunité serait accordée contre les poursuites pénales mais non pour des poursuites d'ordre civil et administratif portant sur des actes commis en dehors de l'accomplissement de leurs fonctions. Autrement dit, ce personnel peut être poursuivi pour des accidents de circulation se produisant en dehors de leurs heures de travail ou pour d'autres questions non liées à l'accomplissement de leurs tâches pour la mission.

Principales dispositions

La Convention de Vienne fournit un cadre complet pour l'établissement, le maintien et la cessation des relations diplomatiques sur la base du consentement des États souverains indépendants. Elle spécifie les fonctions des missions diplomatiques, les règles officielles de nomination, les déclarations de *persona non grata* d'un diplomate ayant offensé d'une manière ou d'une autre l'État hôte ainsi que l'ordre de préséance entre les chefs de mission. Elle indique les règles spéciales – privilèges et immunités – qui permettent aux missions diplomatiques d'agir sans crainte de coercition ou de harcèlement dans le cadre de l'application des lois locales et de communiquer en toute sécurité avec leur Gouvernement d'envoi. Elle contient des dispositions pour le retrait d'une mission – pour des raisons d'économie ou de sécurité physique – ainsi que pour la rupture de relations diplomatiques pour raison d'abus d'immunité ou de détérioration sérieuse des relations entre pays d'envoi et pays hôte. Dans tous ces cas – ou lorsque les missions permanentes n'ont pas été établies – un cadre est prévu pour la protection des intérêts de chaque État d'envoi dans l'État hôte par un État tiers.

L'article 22 confirme l'inviolabilité des locaux occupés par les missions, interdisant toute entrée par les autorités de l'État hôte chargées de faire respecter la loi et imposant à cet État une responsabilité spéciale s'agissant de protéger lesdits locaux d'intrusion, dommages, perturbation de la paix ou atteinte à la dignité. Même dans les cas de réponse à des situations d'abus de cette inviolabilité et dans les cas d'urgence, il est interdit de pénétrer dans les locaux sans le consentement du chef de mission. L'article 24 assure l'inviolabilité des archives et documents des missions – même à l'extérieur des locaux des missions – et l'État hôte n'a pas le droit de les saisir ni de les inspecter ni d'autoriser leur utilisation dans les procédures judiciaires.

L'article 27 garantit la liberté des communications entre une mission et son État d'envoi par tous les moyens appropriés et assure que la valise diplomatique contenant lesdites communications ne soit pas ouverte ni retenue même lorsqu'il y a soupçon d'une utilisation abusive. Étant donné les objectifs des missions diplomatiques, la sécurité des communications aux fins d'information et d'instructions est probablement la plus indispensable de toutes les immunités.

L'article 29 assure l'inviolabilité de la personne des diplomates et l'article 31 établit leur immunité à l'égard de juridictions civile et criminelle – et précise les exceptions à cette immunité à l'égard de la juridiction civile dans les cas où la pratique des États avait varié. L'État d'envoi peut renoncer à l'immunité à l'égard de la juridiction, comme à l'égard d'autres immunités et privilèges, et l'Article 32 spécifie les règles en la matière. L'article 34 indique l'exonération d'impôt accordée aux diplomates avec les exceptions détaillées concernant les questions non liées à leurs fonctions officielles ou à la vie ordinaire sans l'État hôte. L'Article 36 énonce l'exonération des impôts douaniers sur les importations diplomatiques pendant la durée du poste.

L'article 37 formule un code complexe concernant le traitement des familles et du personnel auxiliaire, dans les cas mentionnés ci-dessus où la pratique antérieure était variée et les négociations pour une solution de compromis difficiles. L'article 38 interdit aux ressortissants et aux résidents permanents de l'État hôte de bénéficier de tous privilèges et immunités, sauf pendant l'accomplissement de leurs tâches officielles. Ces deux dispositions ont réduit considérablement dans un grand nombre d'États le nombre des personnes les plus susceptibles de discréditer le système des privilèges et immunités et étaient pleinement conformes à la justification fondamentale appliquée tout au long de la Convention s'agissant de limiter les immunités à l'essentiel pour assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques représentant les États.

Influence de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques

La Convention représente à présent une pierre angulaire des relations internationales modernes. Malgré la nécessité d'appliquer la législation nationale dans plusieurs États, elle est entrée en vigueur suite à 22 ratifications trois ans seulement après son adoption et presque tous les États du monde en sont aujourd'hui parties. Le régime qu'elle établit pour la conduite des relations diplomatiques est devenu remarquablement uniforme du fait que les réserves formulées par les États ratifiant sur plusieurs questions qui avaient été sujet à controverse pendant les négociations ont dans un grand nombre de cas été retirées ou tout simplement n'ont jamais été appliquées. La Convention s'est avérée capable de résister aux attaques formulées à l'encontre de ses principes fondamentaux. C'est ainsi qu'au cours des années 1980 certains se sont déclarés préoccupés par les possibilités d'usage abusif, ce qui a été démontré en particulier lorsque à la suite du meurtre d'un policier par un tir émanant des locaux de la missions diplomatique de la Libye à Londres, le Royaume-Uni a rompu les relations diplomatiques et toutes les personnes présentes dans la mission ont quitté l'Angleterre, couvertes par l'immunité. Plus récemment, des experts se sont déclarés préoccupés par le conflit entre immunité et droits de l'homme visant l'accès à la justice, ou par l'immunité accordée pour la violation du droit pénal international et en particulier aux personnes commettant des actes de torture. Toutefois, dans la pratique, les immunités accordées aux diplomates n'ont été que très peu modifiées étant donné qu'il a été accepté globalement que les règles de la Convention limitent les immunités à ce qui est essentiel au fonctionnement de la diplomatie.

La vulnérabilité des diplomates aux attaques terroristes est devenue la principale préoccupation. De telles attaques peuvent prendre la forme de kidnapping de diplomates avec demandes de rançon ou de libération de prisonniers, ce qui a été un problème sérieux pendant les années 1970 jusqu'à ce que les Gouvernements déclarent collectivement que l'adoption de « toutes les mesures appropriées » afin de protéger les diplomates ne signifie pas la capitulation devant le chantage. Les actes de terrorisme peuvent également se présenter sous forme de siège ou d'attaques à la bombe d'ambassades, comme cela s'est produit en 1998 aux ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie. La plupart des parties à la Convention ne sont absolument pas complices dans ces attaques et ont fait de leur mieux afin de fournir une protection, avec dans certains cas l'aide d'États d'envois plus riches. Il faut citer l'exception frappante de la détention pendant plus d'un an des otages à l'Ambassade des États-Unis à Téhéran avec le consentement du Gouvernement révolutionnaire de l'Iran, relativement nouveau. Les États-Unis ont assigné l'Iran devant la Cour internationale de justice en se fondant en grande partie sur la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, y compris le Protocole provisoire sur le règlement des différends auquel les deux États étaient parties. L'Iran n'a pas fait d'efforts sérieux afin de justifier sa conduite en termes juridiques devant la Cour et le Jugement de la Cour dans *L'affaire personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (C.I.J. Recueil 1980)* contient une analyse importante d'un grand nombre des principes de la Convention et a considérablement aidé les États-Unis à bénéficier de l'appui de la communauté internationale et a assuré éventuellement la libération des otages, l'Algérie jouant le rôle d'intermédiaire. Plus récemment, la Cour internationale a entériné une demande reconventionnelle de l'Ouganda dans l'Affaire concernant les activités armées sur le Territoire du Congo (République démocratique du Congo v. Ouganda, *C.I.J. Recueil 2005*) selon laquelle les soldats congolais avaient occupé la mission diplomatique de l'Ouganda à Kinshasa et violé l'article 29 de la Convention en menaçant et faisant subir des mauvais traitements au personnel présent dans les locaux.

Dans les tribunaux nationaux, des centaines de cas ont été présentés pour lesquels la Convention de Vienne s'est appliquée, puisqu'un grand nombre des dispositions les plus fréquemment invoquées porte sur le fait de savoir si un tribunal national est habilité à assumer la compétence dans des instances civiles ou pénales et quelles preuves peuvent être admissibles dans les instances nationales. La plupart de ces cas visent des ambiguïtés dans le texte s'agissant de questions telles que la véritable signification des exceptions à l'immunité envers la juridiction civile, la composition de l'expression « résident permanent », la protection du compte bancaire d'une ambassade à l'égard d'instances de recouvrement, ou l'équilibre à assurer entre la protection de la dignité des locaux de l'ambassade et l'exercice des droits de l'homme en matière de démonstration et de liberté d'expression. Contrairement aux cas décrits au paragraphe précédent, ils ne portaient pas sur des violations fondamentales de la Convention.

La Convention a été également utilisée par de nombreux traités ultérieurs réglementant les immunités et privilèges. Ses dispositions ont servi de point de départ dans l'élaboration de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 et la Convention de New York sur les missions spéciales de 1969, avec dans ce dernier cas pour résultat malencontreux qu'il n'a pas été tenu suffisamment compte des différences entre missions permanentes et la plupart des missions spéciales, de sorte que la Convention n'a obtenu qu'un appui limité. Elle est utilisée comme un point de référence pour déterminer le traitement à accorder aux locaux, archives et personnel auxiliaire d'un grand nombre d'organisations internationales. Elle est quelque fois utilisée de la même façon pour des accords avec l'État hôte réglementant le statut des forces militaires ou des missions civiles envoyées soit par des organisations internationales soit par les États fournissant une assistance militaire ou civile. La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens de 2004 contient des références à ses dispositions, étant donné que les règles concernant l'immunité de l'État et l'immunité diplomatique, bien que différentes dans leurs origines et leur justification, sont étroitement liées. En ce qui concerne le traitement accordé aux chefs d'État, chefs de Gouvernement et ministres étrangers dans leur capacité personnelle – même si la pratique est quelque peu variée – il est accepté que les règles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques constituent un guide et peut être une norme minimum.

Documentation connexe

A. Instruments juridiques

Réglementation concernant le classement relatif des agents diplomatiques, Congrès de Vienne, 19 mars 1815, Martens, *Nouveau Recueil de Traités*, 1818, vol. II, pp. 449-450

Convention concernant les agents diplomatiques, la Havane, 20 février 1928, Ligue des Nations, *Séries de traités*, vol. CLV. p. 261 (anglais).

Convention de Vienne sur les relations consulaires, Vienne, 24 avril 1963, Nations Unies, *Séries de traités*, vol. 596, p. 261 (anglais).

Convention sur les missions spéciales, New York, 8 décembre 1969, Nations Unies, *Séries de traités*, vol. 1400, p. 231 (anglais).

Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, New York, 2 décembre 2004 (A/59/508).

B. Jurisprudence

Cour internationale de justice, *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J., Recueil 1980*, p. 3 (anglais).

Cour internationale de justice, *Activités armées sur le Territoire du Congo (République démocratique du Congo v. Ouganda), arrêt, C.I.J. Recueil 2005*.

C. Documents

Privilèges et immunités diplomatiques, Harvard Research in International Law, 1932, American Journal of International Law, vol. 26 (Supp 1932), p. 15.

Rapport de M. A. E. F. Sandström, Rapporteur spécial, Relations et immunités diplomatiques (A/CN.4/91, reproduit dans *l'Annuaire de la Commission internationale du droit, 1955*, vol. II).

Observations de Gouvernements sur les projets d'articles concernant les relations et les immunités diplomatiques adoptées par la Commission du droit international à sa neuvième séance de 1957, Relations et immunités diplomatiques, (A/CN.4/114 et Add. 1-6, document reproduit dans *l'Annuaire de la Commission internationale du droit, 1958*, vol. II).

Rapport de M. A.E.F. Sandström, Rapporteur spécial, le projet d'articles révisés, Relations et immunités diplomatiques, (A/CN.4/116/Add. 1 et 2, reproduit dans *l'Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II).

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième séance, 28 avril-4 juillet 1958, *Dossiers officiels de l'Assemblée générale, treizième séance, supplément No. 9 (A/3859)*, reproduit dans *l'Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, chapitre III).

Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Vienne, 2 mars-14 avril 1961, *Dossiers officiels, Volume I : Comptes-rendus analytiques des réunions plénières et des réunions du Comité plénier (A/CONF.20/14)*.

Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Vienne, 2 mars-14 avril 1961, *Dossiers officiels, Volume : Annexes, Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Loi finale, Protocoles facultatifs & Résolutions (A/CONF.20/14/Add.1)*.

D. Doctrine

C. Barker, *La protection du personnel diplomatique*, Ashgate, Aldershot, 2006.

J. Brown, « Immunité diplomatique : Pratique des États en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *Publication trimestrielle sur le droit international et comparatif*, col. 37, 1988, p. 53 (anglais).

E. Danza, *Loi diplomatique*, troisième édition, Oxford University Press, Oxford, 2008.

E. Denza, « Privilèges et immunités diplomatiques », Chapitre de Grant et Barker (eds.) *Harvard research in International law, Analyse et évaluation contemporaine*, William S. Hein & Co. Buffalo, New York, 2007.

F. E. Nahlik, « Évolution du droit diplomatique, problèmes sélectionnés », *Recueil des Cours*, 1990, vol. 222, numéro III, p. 187 (anglais).

J. Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

E. Satow (ed. Ivor Roberts), *Guide de pratique diplomatique*, 6e édition, Oxford University Press, oxford, Septembre 2009.