

## **Les effets des conflits armés sur les relations diplomatiques et consulaires**

**SAM Lyès**

Maître de Conférences, classe B  
Faculté de droit et des sciences politiques  
Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou

*"La diplomatie ne s'oppose pas à la guerre : toutes deux sont formes concomitantes, concurrentes ou conjointes des relations entre les Etats" <sup>1</sup>.*

### **Introduction :**

Bien que toute cité souveraine, toute république ou tout royaume, soit une communauté parfaite et homogène en soi, ces communautés ne se suffisent assez bien à elles-mêmes pour n'avoir besoin d'aucune aide réciproque, d'aucune relation, d'aucune communication avec les autres communautés<sup>2</sup>. Depuis une époque reculée, les sociétés primitives communiquent entre elles à travers l'envoi des émissaires et représentants extraordinaires et spécialisés. L'évolution de ces relations et l'apparition du phénomène étatique donnent naissance à une nouvelle branche du droit des gens, en l'occurrence le droit des relations diplomatiques et consulaires. L'entretien des rapports diplomatiques et consulaires constitue, au même titre que le droit de contracter (*jus tractatum*), l'un des attributs fondamentaux de la souveraineté de l'Etat dans la société internationale<sup>3</sup>. Ainsi, expression du droit des gens volontaire<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> - Alain PLANTEY, Principes de diplomatie, nouvelle édition, A. Pedone, Paris, 2000, p. 63.

<sup>2</sup> - G. Del Vecchio, La Société des Nations au point de vue de la philosophie du droit international, R.C.A.D.I., 1931, t. 38, p. 589.

<sup>3</sup> - L. Le Fur, "La théorie du droit naturel depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle et la doctrine", R.C.A.D.I., 1927, III, vol. 18, pp. 263. 439.

<sup>4</sup> - H. Grotius, Droit de la guerre et de la paix, P.U.F., 2005, Livre II, chap. XVIII, p. 423.

l'établissement des relations diplomatiques et consulaires repose à la fois sur la réciprocité et le consentement mutuel des Etats<sup>5</sup>.

A l'inverse, la cessation des relations diplomatiques et consulaires ne se fait généralement pas à travers un acte conventionnel des Etats<sup>6</sup>. Elle peut être déclarée par une décision unilatérale et surtout discrétionnaire de l'Etat<sup>7</sup>. Les relations diplomatiques et consulaires peuvent également prendre fin à la suite de la survenance d'événements particuliers rendant la poursuite de telles relations difficile, voire impossible parfois. Tel est le cas notamment de la disparition d'un des Etats partis à la relation<sup>8</sup>, ou encore le déclenchement d'une guerre.

Classiquement, la survenance d'un conflit armé entre les deux Etats accréditant et accréditaire entraîne *ipso facto* la rupture des relations diplomatiques et consulaires<sup>9</sup>.

<sup>5</sup>- Voir, art. 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (ci-après Convention de 1963), art. 1/1 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (ci-après Convention de 1963), l'article 1/ (a) et art. 2 de la Convention sur les missions spéciales du 8 décembre 1969 (ci-après Convention de 1969).

<sup>6</sup>- Selon le Professeur J. Salmon, la cessation des relations diplomatiques et consulaires par voie de consentement mutuel, ne constitue pas une rupture proprement dite, il s'agit plutôt d'une décision à l'amiable de fermer les ambassades et postes consulaires, les contacts se poursuivent, désormais, par d'autres canaux. J. Salmon, Manuel de droit diplomatique, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 497.

<sup>7</sup>- Conséquence d'une tension diplomatique entre les Etats, la cessation unilatérale des relations diplomatiques et consulaires prend soit la forme d'une extinction définitive, soit la forme d'une suspension provisoire (gel, interruption, suspension). La première entraîne la nécessité d'un nouvel accord pour renouer le contact, tandis que la seconde n'exige pas un nouvel accord afin de rétablir le lien. Voir, Ph. Cahier, Le droit diplomatique contemporain, Droz, Genève, 1962, p. 181. C. Blumann, Etablissement et rupture des relations diplomatiques, in "Aspects récents du droit des relations diplomatiques", Colloque de Tours, S.F.D.I., 1988, A. Pedone, 1989, p. 37. L. Sfez, La rupture des relations diplomatiques, R.G.D.I.P., 1966, p. 361.

<sup>8</sup>- La perte totale de l'indépendance de l'Etat, par la conquête, fusion ou annexion, conduit automatiquement à la cessation des relations diplomatiques et consulaires. J. Salmon, Manuel de droit diplomatique, Op. Cit., p. 495.

<sup>9</sup>- N. Quoc Dinh, P. Dailier et A. Pellet, Droit international public, 7<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., 2002, p. 744.

La multiplication et la diversification des précédents en la matière rendent difficile tout essai de dégager les éléments d'une théorie générale sur l'impact des conflits armés sur les relations diplomatiques et consulaires. Les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 n'y consacrent aucune disposition expresse. Ce silence se justifie par l'interdiction du recours à la force prévue par l'article 2§4 de la charte des Nations Unies. De ce fait, il serait pour le moins absurde de prévoir les effets d'un phénomène prohibé *ab initio*. A cela s'ajoute le fait que la doctrine s'est marquée par un désintérêt vis-à-vis de la question des causes, entre autres la guerre, qui peuvent mettre fin aux relations diplomatiques et consulaires.

Aussi la question mérite-t-elle un traitement d'ensemble. C'est ce que nous nous sommes appliqués à réaliser dans cet article. Nous examinerons successivement dans un premier temps l'effet de la guerre sur la continuité des rapports diplomatiques et consulaires (I). Dans un second temps nous nous intéresserons aux obligations juridiques incombant aux Etats en cas de rupture des relations diplomatiques, spécialement en raison d'un conflit armé (II).

### **I- Les effets des conflits armés interétatique sur la continuité des relations diplomatiques et consulaires :**

Il est certain que le déclenchement d'un conflit armé qu'elles qu'en soient la forme et la nature occasionne toujours des incidences, certes de degré différent, sur les relations diplomatiques et consulaires. Des incidences qui peuvent aller de l'interruption ou l'extinction des relations diplomatiques et consulaires, les plus graves d'ailleurs, au maintien de celles-ci, mais limitées, entre autres, par la réduction de l'effectif des missions diplomatiques et consulaires, et/ou la limitation au minimum des tâches conférées initialement à celles-ci.

Pendant longtemps la doctrine internationaliste a unanimement soutenue que l'état de guerre est manifestement incompatible avec l'existence de toute relation pacifique interétatique, conventionnelle (traité) ou de représentation

(diplomatique et consulaire) entre les parties belligérantes<sup>10</sup>. Autrement dit, la guerre au sens formel affecte incontestablement les liens diplomatiques et consulaires préexistants.

Cependant, force est de constater qu'à cette affirmation doctrinale s'oppose diamétralement une pratique étatique de plus en plus incohérente et incertaine en la matière. En effet, la pratique internationale contemporaine nous fournit des situations où les Etats ont observé des attitudes à la fois curieuses et étonnantes à ce sujet. Des Etats ont maintenu leurs relations diplomatiques et consulaires, en dépit même du déclenchement d'un conflit armé interétatique<sup>11</sup>. D'autres, par contre, ont procédé au rétablissement du canal diplomatique et consulaire, rompu par la guerre, avant même la signature d'un traité de paix marquant officiellement la fin des hostilités<sup>12</sup>.

En définitive, le déclenchement d'un conflit armé interétatique n'entraîne pas systématiquement et simultanément des incidences extinctives sur les relations diplomatiques et consulaires entretenues entre les parties belligérantes<sup>13</sup>.

De ce point de vue, la guerre constitue uniquement l'une des raisons pouvant conduire l'un ou l'autre partie à prendre unilatéralement la décision de mettre un terme à tous moyens de communication diplomatiques, consulaires, commerciaux, culturels...etc.

<sup>10</sup> - Ch. Rousseau, *Droit international public*, Dalloz, 8<sup>e</sup> éd., 1976, p. 71.

<sup>11</sup> - Ainsi, le déclenchement des hostilités entre la Chine et l'Inde (1962), entre le Pakistan et l'Inde (1971), entre la Chine et le Vietnam (1979), entre l'Irak et l'Iran (1980), ou encore entre la Grande Bretagne et l'Argentine (1982) n'a pas été assorti systématiquement de la fermeture des missions diplomatiques et consulaires accréditées. Voir, Blumann, *Etablissement et rupture des relations diplomatiques*, in "Aspects récents du droit des relations diplomatiques", Op. Cit., p. 38.

<sup>12</sup> - Il en fut ainsi entre le Japon et la Chine. Voir, Blumann, *Etablissement et rupture des relations diplomatiques*, in "Aspects récents du droit des relations diplomatiques", Op. Cit., p. 38.

<sup>13</sup> - J. Rossetto, *La rupture des relations diplomatiques*, in "Aspects récents du droit des relations diplomatiques", Op. Cit., p. 107.

Dans cet ordre d'idées, la décision ultérieure de rompre les relations diplomatiques et consulaires préexistantes, peut être tout simplement le rebondissement logique ou collatéral, le cas le plus fréquent, du déclenchement d'un conflit armé interétatique (rupture *stricto sensu*), mais peut être guidée uniquement par des préoccupations d'ordre sécuritaire, c'est-à-dire la fermeture des locaux diplomatiques et consulaires, sans l'intention de mettre fin à tout contact.

De manière encore remarquable, le déclenchement d'un conflit armé interétatique, situation extrêmement grave et radicale, combien même elle serait dans les relations internationales, ne signifie nullement rupture absolue et totale de toute communication diplomatique directe ou indirecte entre les Etats belligérants, en vue même de mettre fin aux hostilités. Les négociations et les médiations en sont les illustrations possibles.

Les dispositions de la Convention de 1969 semblent bien confirmer ce point de vue. L'article 7 stipule, en effet, que : "l'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale". D'une manière encore plus claire, l'article 20/2 de la même convention stipule que : "La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas d'elle-même la fin des missions spéciales existant au moment de cette rupture".

Ile en va de soi que la cessation des relations diplomatiques et consulaires n'empêche pas l'envoi postérieur de missions *ad hoc* pour traiter de questions déterminées ou pour accomplir des tâches fixées par voie de consentement mutuel<sup>14</sup>.

Compte tenue de la différence fondamentale entre les fonctions diplomatiques (représentation de nature politique) et les fonctions consulaires (tâches administratives et

---

<sup>14</sup>- Notons que les missions spéciales existant entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception au moment de la rupture des relations diplomatiques ou consulaires ne sont pas affectées *ipso facto* par cette rupture (art. 20/2 de la Convention de 1969).

commerciales)<sup>15</sup>, les relations consulaires ne sont, en principe, pas liées aux relations diplomatiques<sup>16</sup>.

Par conséquent, il peut y avoir échange d'agents consulaires entre Etats qui n'entretiennent pas à l'origine des relations diplomatiques<sup>17</sup>. Il en résulte nécessairement que la rupture des relations diplomatiques pour des raisons d'opportunité politique ou suite à la déclaration d'une guerre entre les Etats partis ne porte pas atteinte de plein droit à la continuité des relations de nature consulaire<sup>18</sup>. Ces dernières subsistent, sauf intention contraire de l'une ou de l'autre partie au conflit, ou des deux même, le cas échéant.

La survenance d'un conflit armé ne provoque, généralement pas *ipso facto*, des conséquences directes sur la continuité des rapports diplomatiques et consulaires. Qu'en est-il des obligations incombant aux Etats en la matière ?

---

<sup>15</sup>- Voir à ce propos, art. 3 de la Convention de Vienne de 1961, et art. 5 de la Convention de Vienne de 1963.

<sup>16</sup>- S. Dreyfus, Droit des relations internationales, Cujas, Paris, 1978, pp. 118. 119.

<sup>17</sup>- Il importe de signaler à ce propos que selon la Convention de Vienne de 1963, l'établissement de relations diplomatiques implique *ipso jure* l'établissement de relations consulaires, sauf indication contraire de la part des deux Etats (art. 2/2). Dans tout état de cause, rien ne s'oppose à l'exercice des fonctions consulaires par une mission diplomatique (art. 3/2 de la Convention de Vienne de 1961 art. 70/1 de la Convention de Vienne 1963). Inversement, les missions consulaires peuvent également accomplir des actes de nature diplomatique, si l'Etat d'envoi ne dispose pas de mission diplomatique dans l'Etat de réception (art. 17/1 de la Convention de Vienne de 1963). Dans le même contexte, certains affirment, à travers quelques précédents, que suite à la rupture des relations diplomatiques, les missions consulaires ont assuré certaines fonctions diplomatiques et quasi-diplomatiques dans l'Etat accréditaire. Voir, J. Rossetto, La rupture des relations diplomatiques, in "Aspects récents du droit des relations diplomatiques", Op. Cit., pp. 111. 112.

<sup>18</sup>- "La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires" (art. 2/3 de la Convention de Vienne de 1963).

## **II- Les obligations juridiques de l'Etat accréditaires en cas de conflit armé interétatique :**

Les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires prévoient les conséquences juridiques de la rupture des relations diplomatiques et consulaires.

Les conflits armés sont cités, d'une manière incidente d'ailleurs, pas comme une cause de rupture ou de rappel définitif ou temporaire des missions, mais plutôt comme une situation qui, quoi que grave<sup>19</sup>, n'exonère pas l'Etat accréditaire de ces obligations internationales en la matière<sup>20</sup> et ce, envers le personnel et les biens des missions diplomatiques et consulaires de l'Etat accréditant.

### **1- La protection des membres des missions diplomatiques et consulaires en cas de conflit armé :**

Les fonctions des agents diplomatiques et consulaires peuvent prendre fin dans deux situations distinctes. La première, la fin des fonctions de l'agent diplomatique et consulaire lui-même, sans pour autant porter atteinte à la continuité des relations diplomatiques et consulaires<sup>21</sup>. La seconde, la fin des fonctions des membres des missions en raison de la cessation

---

<sup>19</sup>- Il ressort de la formule "même en cas de conflit armé" contenue dans l'article 45 alinéas (a), et l'article 27/1 (a) que l'Etat accréditaire est tenu de l'obligation de respecter et de protéger les biens de la mission dans tout état de cause, y compris en cas de conflit armé.

<sup>20</sup>- Voir, A.C.D.I., 1960, vol. II, Documents de la douzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, Relations et immunités consulaires, document A/CN.4/131, Deuxième rapport de Jaroslav Zourek, rapporteur spécial, § 1, p. 29.

<sup>21</sup>- Voir, les art., 43 et 9 de la Convention de Vienne de 1961. Voir également l'art. 23 et 25 de la Convention de Vienne de 1963.

des relations diplomatiques et consulaires entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire ou la fermeture des postes diplomatiques ou consulaires<sup>22</sup>.

Dans telle ou telle situation, les agents diplomatiques et consulaires disposent d'un traitement spécial sur le territoire de l'Etat accréditaire, et ne disparaît que lorsqu'ils quittent son territoire ou à la fin d'un délai raisonnable accordé à cette fin, même si la rupture diplomatique à pour cause le déclenchement d'un conflit armé interétatique<sup>23</sup>.

A cet effet, la Convention de Vienne de 1961 dispose en son article 39/2 que : "Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé".

Suivant le même sens, l'article 26 de la Convention de Vienne de 1963 stipule que : "L'Etat de résidence doit, même en cas de conflit armé, accorder aux membres du poste consulaire et aux membres du personnel privé, autres que les ressortissants de l'Etat de résidence, ainsi qu'aux membres de leur famille vivant à leur foyer, quelle que soit leur nationalité, le temps et les facilités nécessaires pour préparer leur départ et quitter son territoire dans les meilleurs délais après la cessation de leurs fonctions. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens, à l'exception des biens acquis dans l'Etat de résidence dont l'exportation est interdite au moment du départ".

Les conflits armés, encore une autre fois cités d'une manière incidente, n'exonèrent pas l'Etat accréditaire de garantir aux agents diplomatiques et consulaires dont les fonctions son

---

<sup>22</sup>- Voir l'art. 45 de la Convention de Vienne de 1961.

<sup>23</sup>- G. Scelle, Manuel de droit international public, éd., Domat-Montchrestien, Paris, 1948, p. 547.

arrivées à leur terme, le bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques et ce, jusqu'à leur départ de son territoire<sup>24</sup>.

A cette fin, l'Etat accréditaire doit accorder à la fois un délai raisonnable aux agents étrangers en vue de préparer leur départ, et mettre à leur dispositions les facilités nécessaires pour leurs permettre de quitter son territoire dans les meilleurs délais, même en cas de conflit armé<sup>25</sup>.

En contre partie, si l'agent diplomatique ou consulaire en fin de mission ne quitte pas de sa propre initiative le territoire de l'Etat accréditaire dans le délai raisonnable préalablement défini, ou si l'Etat accréditant ne prend pas les dispositions appropriées dans ce sens, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause les immunités et privilèges attachés à sa qualité officielle. Dans ce cas précis, les dispositions des lois et réglementations sur les étrangers trouvent leurs pleines applications. Les diplomates et consules se voient accorder un délai bref ou raisonnable, cela varie d'une législation nationale à

---

<sup>24</sup>- Cette protection a été déjà affirmée par l'Institut de droit international dans son Règlement sur les immunités diplomatiques, Session de Cambridge, 1895, art. 5 : "...Il subsiste (le privilège de l'inviolabilité) même en temps de guerre entre les deux Puissances, pendant le temps nécessaire au ministre pour quitter le pays avec son personnel et ses effets". Puis réaffirmée à l'occasion de sa Résolution sur les Immunités diplomatiques, Session de New York, 1929, art. 4/3 : " En cas de guerre, le départ des agents diplomatiques s'effectue sous la protection des mêmes immunités".

<sup>25</sup>- Il semble que l'obligation d'accorder un délai raisonnable aux représentants des Etats étrangers est profondément ancrée dans le droit des gens. L'illustre écrivain romain également gouverneur de la Numidie en 86 av. J.C *Caïus Sallustus Crispus* rapporte dans son fameux *Bellum Jugurthinum* que suite à la déclaration de la guerre par Rome au Roi de la Numide *Jugurtha*, celui-ci dépêcha une délégation auprès du Sénat romain, ce dernier refusa de recevoir les envoyés de *Jugurtha* et leurs demanda de *quitter l'Italie dans les dix jours qui suivent*. *Caïus Sallustus Crispus*, *La guerre de Jugurtha*, 3<sup>e</sup> éd., Alger, 2006, p. 43. Voir dans ce sens, art. 44 de la Convention de Vienne de 1961. Notons au passage que le Conseil de sécurité avait déjà rappelé ces obligations, en exigeant de l'Irak de garantir la sécurité du personnel des missions diplomatiques et consulaires, d'autoriser et de faciliter leur départ immédiat du Koweït et de l'Irak. Voir par exemples la résolution 664 du 29 octobre 1990 (§ 4, 5), et la résolution 667 du 16 septembre 1990 (§ 3, 4)...etc.

lune autre, pour partir de leur gré, avant que les mesures d'éloignement (reconduite à la frontière) ne soient mises en œuvre<sup>26</sup>.

Selon la conception moderne des effets des conflits armés sur les traités, la question de savoir si les traités survivent à l'ouverture des hostilités dépend du type de traité considéré<sup>27</sup>.

L'étude du Secrétariat de la Commission du droit international considéra, dans les classifications des traités qu'elle a adoptée en la matière<sup>28</sup>, que les Conventions diplomatiques font partie de la catégorie des traités présentant **une très forte probabilité d'applicabilité**, c'est-à-dire des traités restant en vigueur pendant et après les conflits armés.

Dans cet esprit, le Rapporteur spécial de la Commission de droit international, opta, dans son projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités, pour l'inclusion des traités relatifs aux relations diplomatiques et ceux relatifs aux relations consulaires dans les catégories de traités dont l'objet et le but impliquaient nécessairement qu'ils continuent de s'appliquer pendant un conflit armé<sup>29</sup>.

<sup>26</sup>- Commission du droit international, Étude du Secrétariat, Expulsion des étrangers, Cinquante-huitième session, Genève, 1er mai-9 juin 2006 et 3 juillet-11 août 2006, pp. 24. 26.

<sup>27</sup>- *Richard Tarasofsky*. Cité in A.C.D.I., Étude du Secrétariat, Les effets des conflits armés sur les traités : examen de la pratique et de la doctrine, Cinquante-septième session, Genève, 2 mai-3 juin 2005 et 4 juillet-5 août 2005, § 17, p. 17.

<sup>28</sup>- À sa cinquante-deuxième session (résolution 55/152 du 12 décembre 2000), la Commission a inscrit à son programme de travail à long terme le sujet «Effets des conflits armés sur les traités». À sa cinquante-sixième session, la Commission a décidé, à sa 2830e séance, le 6 août 2004 (résolution 59/41 du 2 décembre 2004) d'inscrire le sujet "Les effets des conflits armés sur les traités" à son programme de travail en cours et de nommer M Brownlie Rapporteur spécial pour le sujet.

<sup>29</sup>- L'article 7 est ainsi libellé : 1. Dans le cas des traités dont l'objet et le but impliquent nécessairement qu'ils continuent de s'appliquer durant un conflit armé, la survenance d'un conflit armé n'empêche pas en elle-même leur application.

2. Les traités de cette nature comprennent : (...)

j) Les traités relatifs aux relations diplomatiques ;

Le projet d'articles relatif les effets de la guerre sur les traités a suscité de vives divergences au sein des membres de la Commission. A cet égard, il a été relevé que la catégorisation suivie dans la rédaction de l'article 7 était limitée et faible, et il a été suggéré d'établir une série de critères pertinents permettant de déterminer si l'objet et le but d'un traité impliqueraient nécessairement son application en cas de conflit armé<sup>30</sup>.

Le Rapporteur spécial lui-même nota dans ses conclusions que la liste établie est déclarative, non exhaustive, et s'appuie uniquement sur une présomption réfutable de continuité d'application en cas de conflit armé<sup>31</sup>.

Ainsi, suivant les recommandations du groupe de travail<sup>32</sup>, et les propositions du Rapporteur spécial, le contenu de l'article 7 a été complètement remanié, et remplacé par l'article 5 disposant comme suit : "Dans le cas des traités dont le contenu implique qu'ils continuent de s'appliquer, dans leur intégralité ou en partie, durant un conflit armé, la survenance d'un conflit armé n'empêche pas en elle-même leur application". En

---

k) Les traités relatifs aux relations consulaires.

Premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/552), Commission du droit international, Cinquante-septième session, 2 mai-3 juin et 11 juillet-5 août 2005, Op. Cit., pp. 62. 65. Dans ses deux Rapports ultérieurs, le Rapporteur spécial maintiens la même liste des traités présentant une forte présomption d'applicabilité. Deuxième Rapport (A/CN.4/570 et Corr.1), Commission du droit international, Cinquante-huitième session 1er mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante et unième session, Supplément no 10 (A/61/10), pp. 411. 412. Troisième Rapport (A/CN.4/578), Commission du droit international Cinquante-neuvième session, 7 mai-5 juin et 9 juillet-10 août 2007, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-deuxième session, Supplément no 10 (A/62/10), pp. 170. 172.

<sup>30</sup>- Troisième Rapport (A/CN.4/578), Commission du droit international Cinquante-neuvième session, 7 mai-5 juin et 9 juillet-10 août 2007, Op. Cit., p. 171.

<sup>31</sup>- Premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/552), Commission du droit international, Cinquante-septième session, 2 mai-3 juin et 11 juillet-5 août 2005, Op. Cit., p. 65.

<sup>32</sup>- À la 2928e séance, le 31 mai 2007, la Commission a décidé de constituer un groupe de travail sur le sujet sous la présidence de M. Lucius Caflisch.

application de cette disposition, une liste indicative des catégories des traités non affectés par le déclenchement d'un conflit armé a été jointe en annexe au projet d'articles<sup>33</sup>.

Les traités relatifs aux relations diplomatiques et ceux relatifs aux relations consulaires figurent parmi les traités dont l'application n'est pas nécessairement suspendue en cas de conflit armé. Le principe de survie trouve son fondement dans le droit international général, source du droit diplomatique et consulaire<sup>34</sup>.

A la suite de la démission de M. Ian Brownlie, la Commission a décidé à sa 3012<sup>e</sup> séance, du 29 mai 2009, de nommer M. Lucius Caflisch Rapporteur spécial pour le sujet "Les effets des conflits armés sur les traités"<sup>35</sup>.

Sous l'égide du nouveau Rapporteur, tout en maintenant la liste des catégories de traités dont le contenu implique qu'ils restent applicables, jointe en annexe, l'article 5 modifié dispose que :

1. Dans le cas des traités dont le contenu implique qu'ils continuent de s'appliquer, dans leur intégralité ou en partie, durant un conflit armé, la survenance d'un conflit armé n'empêche pas en elle-même leur application.
2. Les traités relatifs au droit des conflits armés et au droit international humanitaire, les traités relatifs à la protection des droits de l'homme, les traités concernant la justice pénale

<sup>33</sup>- Rapport de la Commission du droit international, Soixantième session, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-troisième session, Supplément no 10 (A/63/10), p. 95.

<sup>34</sup>- Voir, les commentaires relatifs au projet d'articles, Rapport de la Commission du droit international, Soixantième session, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008, Op. Cité, §§ 60. 66, pp. 129. 131.

<sup>35</sup>- Rapport de la Commission du droit international, Soixante et unième session, 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2009, Assemblée générale, Documents officiels Soixante-quatrième session, Supplément no 10 (A/64/10), § 299, p. 366.

internationale et les traités déclarant, créant ou réglementant un régime ou un statut permanent ou des droits permanents connexes, y compris ceux qui établissent ou modifient des frontières terrestres ou des frontières et limites maritimes, demeurent ou deviennent applicables en cas de conflit armé<sup>36</sup>.

Les traités relatifs aux relations diplomatiques et consulaires, ont été toujours cités dans la liste indicative en question<sup>37</sup>.

A sa 3089<sup>e</sup> séance, tenue le 17 mai 2011, la Commission a adopté l'ensemble du projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités en seconde lecture. Le contenu de l'article 5 retrouve enfin son origine, et devient désormais l'article 7 et dispose que : "Une liste indicative de traités dont la matière implique qu'ils continuent de s'appliquer, en tout ou en partie, au cours d'un conflit armé figure en annexe au présent projet d'articles"<sup>38</sup>.

Sans grand changement et en prenant compte surtout du contenu de l'alinéa 2 de l'article 5 du projet d'article (Version 2010, *supra*), la liste indicative des traités reproduite en annexe fait également référence aux traités relatifs aux relations diplomatiques et consulaires<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup>- Rapport de la Commission du droit international, Soixante-deuxième session, 3 mai- 4 juin et 5 juillet-6 août 2010, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-cinquième session, Supplément no 10 (A/65/10), p. 287.

<sup>37</sup>- Voir, le paragraphe (M) de la Liste indicative des catégories de traités visés par le projet de l'article 5.

<sup>38</sup>- Rapport de la Commission du droit international, Soixante-troisième session, 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-sixième session, Supplément no 10 (A/66/10), p. 184.

<sup>39</sup>- Voir, le paragraphe (L) de la Liste indicative de traités visés dans l'article 7. Lire également les commentaires y relatifs, Rapport de la Commission du droit international, Soixante-troisième session, 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011, Op. Cit., pp. 226. 228.

Il est bien établi que les conflits armés devraient être sans effet sur les obligations coutumières des Etats en matière de respects de l'inviolabilité des représentants des Etats étrangers<sup>40</sup>. Dans l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (*États-Unis d'Amérique c. Iran*), la Cour internationale de Justice souligne avec force le caractère fondamental du principe d'inviolabilité<sup>41</sup>.

Ce principe profondément enraciné en droit international général oblige l'Etat accréditaire en tout état de cause, même en cas de conflit armé ou de rupture des relations, à respecter l'inviolabilité des membres des missions diplomatiques et consulaires aussi bien que celle de leurs locaux, de leurs biens et de leurs archives<sup>42</sup>.

Même si la Cour s'est prononcée dans un contexte d'hostilités non déclarées, elle a entendu viser toutes les formes de conflit armé. Selon *Christine Chinkin*, il ressort de cette décision unanime qu'aucune crise, quelle qu'en soit la gravité, ni aucune menace contre les valeurs internes d'un groupe ne pourrait justifier qu'il soit dérogé à l'application des conventions diplomatiques<sup>43</sup>.

Récemment encore, la Cour internationale de justice aura l'occasion de confirmer sa position et ce, dans un contexte de recours illicite à la force dans les relations interétatiques. Dans l'affaire opposant La République démocratique du Congo (RDC) à l'Ouganda, ce dernier formula un ensemble de demandes reconventionnelles. La deuxième demande soulevée

---

<sup>40</sup> - Cicéron avait exprimé cette idée de la manière suivante : " L'immunité des ambassadeurs est protégée par les lois divines et humaines ; leur personne est inviolable et sacré non seulement entre alliés, *mais aussi durant leur séjour au milieu des ennemis*". (Nous soulignons). Cité in, S. KORFF, Introduction à l'histoire du droit international, R.C.A.D.I., t. 1, 1923, p. 15.

<sup>41</sup> - C.I.J., Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (*Etats-Unis d'Amérique c. Iran*), demande en indication de mesures conservatoires, Ordonnance du 15 décembre 1979, § 38. 41, p. 19.

<sup>42</sup> - C.I.J., Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (*États-Unis d'Amérique c. Iran*), Arrêt du 24 mai 1980, § 86, p. 40.

<sup>43</sup> - Cité in A.C.D.I., Étude du Secrétariat, Les effets des conflits armés sur les traités : examen de la pratique et de la doctrine, Op. Cit., p. 30, § 30.

concerne des attaques, des actes de pillages, de confiscation, des actes de saisies illicites, des traitements inhumains menées par les forces armées congolaises contre les locaux, les biens immobiliers, l'archive, et le personnel diplomatique de l'Ouganda à Kinshasa, en violation du droit international diplomatique et consulaire, et en méconnaissant les règles de droit international protégeant les biens publics appartenant à un Etat étranger.

Après avoir rappelé les termes des dispositions des articles 44 et 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et sa jurisprudence antérieure (*États-Unis d'Amérique c. Iran*), la Cour observe que la convention de Vienne sur les relations diplomatiques continuait à s'appliquer en dépit du conflit armé existant entre les Parties à l'époque où les mauvais traitements auraient été infligés<sup>44</sup>.

La Cour se penchera par la suite à l'exception d'irrecevabilité de la demande reconventionnelle, au motif que l'Ouganda a tenté de modifier l'objet et la nature du différent, en invoquant formellement pour la première fois la convention de Vienne sur les relations diplomatiques. En rappelant tout d'abord les termes de son ordonnance du 29 novembre 2001<sup>45</sup>, la Cour constate que l'invocation ultérieure par l'Ouganda des dispositions de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne rend pas sa deuxième demande reconventionnelle irrecevable<sup>46</sup>. La Cour estime que l'emploi illicite de la force contre l'ambassade en violations de la

<sup>44</sup>- C.I.J., La République démocratique du Congo c. Ouganda, Activités armées sur le territoire du Congo, Arrêt 19 décembre 2005, § 223.

<sup>45</sup>- C.I.J., Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), demandes reconventionnelles, Ordonnance du 29 novembre 2001, § 40. "Chacune des Parties accuse l'autre d'être responsable de diverses exactions qui auraient accompagné un emploi illicite de la force (...) chacune des Parties cherche à établir la responsabilité de l'autre en invoquant, en relation avec l'emploi illicite de la force allégué, certaines règles de droit international conventionnel ou coutumier *relatives à la protection des personnes et des biens*".

<sup>46</sup>- C.I.J., La République démocratique du Congo c. Ouganda, activités armées sur le territoire du Congo, Arrêt précité, § 227.

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques peut être inséré dans un cadre générale, celui de l'emploi illicite de la force<sup>47</sup>.

Ainsi donc, la protection dont jouissent les biens mobiliers et immobiliers des missions diplomatiques et consulaires en vertu des conventions diplomatiques ne souffre aucune exception<sup>48</sup>.

Quoi que le Rapporteur spécial de la Commission de droit international Jaroslav Zourek proposa une exception à l'obligation faite à l'Etat accréditaire de protéger les biens de l'Etat accréditant. De son avis, lorsque les relations consulaires ont été rompues par l'effet de l'état de guerre déclarée à la suite d'une agression armée, l'Etat agresseur ne saurait invoquer les dispositions contenues dans cet article comme lui conférant des droits au respect et à la protection des locaux du consulat et de ses archives et à la protection de ses intérêts". Et de poursuivre "...l'agression constituant selon le droit des gens un crime international, l'agresseur ne saurait tirer aucun droit du fait de son crime et ne pourrait pas se prévaloir des traités internationaux à cette fin..."<sup>49</sup>.

Par contre, les conflits armés, qu'ils soient internationaux ou internes, peuvent en effet produire des conséquences non

---

<sup>47</sup>- C.I.J., La République démocratique du Congo c. Ouganda, activités armées sur le territoire du Congo, Arrêt 19 précité, § 226. "La Cour estime que cette formulation est suffisamment générale pour inclure des demandes fondées sur la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, sachant que les nouvelles demandes s'appuient sur la même allégation factuelle, à savoir l'emploi illicite de la force".

<sup>48</sup>- C.I.J., Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran) demande en indication de mesures conservatoires ordonnance du 15 décembre 1979, § 38, p. 19. "...les obligations ainsi assumées pour garantir en particulier la sécurité personnelle des diplomates et leur exemption de toute poursuite sont essentielles, *ne comportent aucune restriction...*". (Nous soulignons).

<sup>49</sup>- A.C.D.I., 1960, vol. II, Documents de la douzième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, Relations et immunités consulaires, Op. Cit., § 2, p. 29.

négligeables sur toutes sortes de traités du fait qu'ils altèrent les circonstances nécessaires à leur exécution, en application de la théorie du changement fondamental des circonstances (*rebus sic stantibus*)<sup>50</sup>.

## 2- La protection des locaux, biens et archives des missions diplomatiques et consulaires :

L'article 45 de la Convention de 1969 dispose que : "En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux États, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement :

- a) L'État accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives ;
- b) L'État accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à un État tiers acceptable pour l'État accréditaire ;
- c) L'État accréditant peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un État tiers acceptable pour l'État accréditaire".

En termes parfaitement identiques, l'article 27/1 de la Convention de Vienne de 1963 reprend les dispositions de l'article 45 précité. Toutefois, signalons-le, contrairement à l'article 45, l'article 27 en son deuxième alinéa prévoit non seulement l'obligation de l'Etat de résidence de protéger les biens de la mission consulaires en cas de rupture des relations consulaires, mais également en cas de fermeture temporaire ou définitive d'un poste consulaire, fermeture que ne vaut pas rupture des relations consulaires<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> - A.C.D.I., Étude du Secrétariat, Les effets des conflits armés sur les traités : examen de la pratique et de la doctrine, Op. Cit., p. 77, § 121, p. 91, § 147.

<sup>51</sup> - Bien qu'initialement l'article 43/1 du projet d'articles de la C.D.I relatifs aux relations et immunités diplomatiques contenait cette expression. Texte adopté par la commission à sa dixième session, en 1958, et soumis a

En cas de rupture des relations diplomatiques, l'Etat accréditaire veille à la protection et au respect des locaux de la mission, ses biens et ses archives. L'Etat accréditaire peut également charger un Etat tiers de cette tâche, avec le consentement de l'Etat accréditaire. Il convient, cependant, de distinguer la protection accordée *ratione materia*, et celle accordée *ratione temporis*.

### **1-1- La protection *ratione materia* des locaux, biens et archives des missions diplomatiques et consulaires :**

Certains auteurs estiment que les notions *protection* et *respect* des biens mobiliers et immobiliers des missions représentatives étrangères, en cas de rupture des relations diplomatiques et consulaires, sont différentes de la protection fonctionnelle reconnue en temps normal<sup>52</sup>.

La qualité diplomatique des biens de la mission cesse avec la cessation de celle-ci<sup>53</sup>. Cette position tire ses arguments des termes même des articles 22 et 31 des deux Convention de Vienne de 1961 et 1963 qui parlent plutôt d'*inviolabilité* des locaux de tous actes de pénétration, envahissement, perquisition, réquisition, saisie ou toutes autres mesures d'exécution<sup>54</sup>.

Il est admis, certes, que les immunités et privilèges diplomatiques visent à assurer l'accomplissement efficace des fonctions diplomatiques et consulaires<sup>55</sup>, et que, par conséquent, les premières cesseront de produire leurs effets dès la cessation des secondes. Est-ce pour autant une raison valable pour limiter l'étendue de la protection des biens de la mission diplomatique ? Nous ne saurons le confirmer.

---

l'assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de la dite session, 1958, vol. II, p. 108.

<sup>52</sup>- J. Salmon, Manuel de droit diplomatique, Op. Cit., p. 506.

<sup>53</sup>- Ph. Cahier, Le droit diplomatique contemporain, Op. Cit., p. 201.

<sup>54</sup>- Voir, l'article 22 de la Convention de Vienne de 1961.

<sup>55</sup>- Convention de Vienne de 1961, préambule, cons. 4, art. 25, Convention de Vienne de 1963 consulaires, préambule, cons. 5, art. 28.

Nous pensons, au contraire, que l'inviolabilité des locaux biens et archives de la mission, est plus que nécessaire après la rupture des relations diplomatiques, d'un point de vue de la morale et de la courtoisie internationale. Cependant, cette protection ne doit pas être illimitée dans le temps.

### **1-1- La protection *ratione temporis* des locaux, biens et archives des missions diplomatiques et consulaires :**

Les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ne limitent pas *ratione temporis* l'obligation incombant à l'Etat accréditaire de protéger et de respecter les biens de la mission, suite à la rupture des relations diplomatiques, et ne prévoit pas de ce fait l'obligation de l'Etat accréditant de retirer ses biens ou de les confier à un Etat tiers. Ce silence ne peut être interprété comme signifiant que l'Etat accréditaire est définitivement tenu de s'acquitter de cette obligation.

Les solutions envisagées par d'autres Conventions internationales peuvent être applicables à ce cas de figure. En effet, d'après l'article 46/1 de la Convention de Vienne de 1969, l'Etat de réception n'est pas tenu de protéger et de respecter les locaux, biens et archives de la mission *ad hoc* ayant pris fin, que pendant une période raisonnable, afin de permettre à l'Etat d'envoi de retirer ces biens et ces archives hors du territoire de l'Etat de réception.

Ainsi donc, l'Etat accréditant doit prendre, *aussitôt que possible*, toutes les mesures appropriées pour *libérer* l'Etat accréditaire de son obligation *spéciale* de protéger les biens mobiliers et immobiliers des missions diplomatiques et consulaires ayant pris fin<sup>56</sup>.

Au surplus, les locaux et appartements appartenant à l'Etat d'envoi bénéficient de la protection *jure imperii* accordée aux

---

<sup>56</sup>- On reprend ici les termes de l'article 41/1 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel du 14 décembre 1975.

biens de l'Etat étranger, en vertu des règles du droit international public<sup>57</sup>.

### Conclusion :

La question des effets des conflits armés sur les relations diplomatiques et consulaires ne peut être complètement dissociée d'un sujet global, celui des effets des conflits armés sur les traités.

Les conflits armés surgissant entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire ne produisent pas *ipso facto* d'effet extinctif ou suspensif sur les relations diplomatiques et consulaires préexistantes.

Toutefois, les conflits armés interétatiques peuvent être à l'origine de l'extinction ou la suspension de l'accord préalable instituant des relations diplomatiques et consulaires entre les Etats, et en définitive peuvent conduire à l'extinction ou la suspension des rapports diplomatiques et consulaires.

Par ailleurs, la rupture des relations diplomatiques et consulaires n'affecte aucunement, même en cas de conflit armé, qu'il soit d'ailleurs international ou interne, les obligations des Etats en matière de respects de l'immunité et de l'inviolabilité des personnes jouissant de protection internationale, ainsi que les locaux, biens et archives des missions diplomatiques et consulaires. Ces obligations s'imposent dans tout état de cause, non pas parce qu'elles sont énoncées dans le droit international conventionnel, mais en tant qu'elles relèvent du droit international général, en matière de protection des personnes et des biens étrangers.

---

<sup>57</sup> - La Convention des Nations Unies sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens du 2 décembre 2004 en constitue la codification. A l'exception des activités privées et commerciales *jure gestionis* (lire spécialement les art. 10 et 11/1), l'État jouit, pour lui-même et pour ses biens destinés à des fins de service public, de l'immunité de juridiction, ainsi que de l'immunité contre toutes mesures de contrainte dans un Etat étranger (lire spécialement les art. 5, 18, 19/3 (c), et 21/1).