

LE PASSEPORT DIPLOMATIQUE CONGOLAIS : UN PASSEPORT EXAGEREMENT VENERE ?

Par

MWANZO idin'AMINYE Eddy

*Professeur Associé à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Docteur en Sciences juridiques de l'Université Catholique de Louvain
Professeur de Droit international privé dans plusieurs universités du pays
Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Mbandaka
Secrétaire en Charge de l'Enseignement du Département de Droit Privé et
Judiciaire de l'Université de Kinshasa
Avocat à la Cour*

PROLOGUE

Le 8 décembre 2011, la chaîne de télévision « Télé 50 » a montré Monsieur Kudura Kasongo tentant de traverser (avec son épouse, alors députée nationale), par Beach Ngobila, le fleuve Congo pour gagner l'autre rive de ce fleuve, en République du Congo, cherchant ainsi à échapper aux troubles qui s'annonçaient à Kinshasa à la veille des proclamations des résultats des élections présidentielles.

Alors qu'il était détenteur d'un laissez-passer en bonne et due forme, les agents de la Direction Générale des Migrations lui ont refusé la traversé du fleuve au motif qu'il détenait illégalement un passeport diplomatique indiquant qu'il exerçait les fonctions du porte-parole du Chef de l'Etat, alors que, selon ces agents, il ne l'était plus.

C'est quoi alors un passeport diplomatique ? Qui ont droit à ce passeport en République démocratique du Congo ? Quels droits confère-t-il à son détenteur ? Confère t-il des immunités à son détenteur ou aux membres de sa famille ?

Nous allons tenter de répondre à ces questions dans cette brève réflexion socio-juridique. Pour cela nous allons respecter le schéma ci-après : il sera question d'abord de poser le problème (I) avant de voir ensuite les conditions d'octroi du passeport diplomatique retenues par les Etats (II) et en République démocratique du Congo (III), le but du passeport diplomatique (IV) et enfin il sera question de dire un mot sur le passeport diplomatique des membres de la famille et immunités diplomatiques y afférentes (V).

I. POSITION DU PROBLÈME

Un passeport est un document officiel de circulation délivré par un Etat à ses citoyens en vue de certifier de leur identité mais ne constituant pas toujours une preuve de nationalité pour les besoins du passage aux frontières et de protection à l'étranger. Le passeport est délivré par les autorités de l'État de la nationalité du demandeur.

On appelle passeport diplomatique celui qui est délivré aux personnes susceptibles de représenter diplomatiquement un État à l'étranger : ambassadeurs, membres du Gouvernement, chefs d'État... Le but d'un passeport diplomatique est de favoriser l'exercice d'une fonction officielle. C'est un document de voyage qui facilite les conditions de déplacements de leur titulaire pour se rendre dans certains pays et y exercer leur mission mais qui ne confère pas des immunités à son détenteur.

Aucune législation n'existe en matière de protection accordée par le passeport diplomatique à des non diplomates et encore moins concernant les membres de la famille du titulaire d'un tel passeport.

Le passeport est délivré par les autorités de l'État de la nationalité du demandeur et les visas par les autorités du pays où l'on désire se rendre. Aucune règle internationale ne régit donc les conditions d'octroi du passeport diplomatique et aucune coutume non plus ne donne le bénéfice de l'immunité de juridiction ou d'exécution à la seule détention d'un tel passeport.

Pourquoi alors tous ces fantasmes autour du passeport diplomatique qui protégerait son titulaire contre toute action judiciaire? S'agirait-il d'une chimère juridique ? Au regard du peu de textes qui existent en la matière et de la coutume nationale ou internationale, la réponse à cette question ne saurait être qu'affirmative.

II. DES CONDITIONS D'OCTROI TRÈS VARIÉES ET SOUVENT PEU TRANSPARENTES

Les conditions d'octroi d'un passeport diplomatique varient donc d'un État à l'autre mais la protection qu'il procure serait la même partout ? C'est peut-être l'image que véhicule le passeport diplomatique mais qui ne correspond à aucune réalité juridique. Cette absence de consensus international sur les conditions d'octroi d'un passeport diplomatique, qui reste ainsi du domaine réservé de chaque État, pose donc des problèmes.

La complaisance de certains pays dans l'octroi d'un passeport diplomatique est bien connue. Le périmètre de personnes pouvant bénéficier d'un tel document est en effet particulièrement large dans certains États.

Cette pratique a notamment été révélée par la Direction des Recherches de la Commission de l'Immigration et du statut de Réfugiés du Canada, qui a publié des Réponses d'Information sur les conditions de délivrance des passeports diplomatiques par les autorités camerounaises et congolaises. Ces rapports, publiés sur le site du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, établissent les conditions douteuses dans lesquels ce type de passeports est délivré¹.

Si aucune règle internationale n'est venue normaliser les conditions de délivrance des passeports diplomatiques, c'est bien parce que le fondement de l'immunité ne se trouve pas dans le document lui-même mais dans la fonction exercée par son titulaire. Il serait en effet tout à fait inconcevable de fonder le bénéfice d'une immunité sur la seule détention d'un tel passeport alors que les conditions de son obtention varient tellement d'un État à l'autre.

¹ www.hcr.org, consultée le 25 mai 2013.

Cela serait contraire au principe de sécurité juridique et entraînerait une inégalité de traitement entre les individus devant les juridictions étatiques.

III. LE PASSEPORT DIPLOMATIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Le droit congolais² distingue trois catégories de passeport à savoir : Le passeport ordinaire, Le passeport de service et le passeport diplomatique.

Aux termes de l'article 4 du texte légal en la matière, ont droit aux passeports diplomatiques, pour leurs déplacements à l'étranger, les personnes ci-dessous énumérées :

1. *Le Président de la République ;*
2. *Les Vice-Présidents de la République*
3. *Le Président de l'Assemblée Nationale ;*
4. *Le Président du Sénat ;*
5. *Les Membres du Bureau de l'Assemblée Nationale ;*
6. *Les Membres du Bureau du Sénat ;*
7. *Les Membres du Gouvernement ;*
8. *Les Députés ;*
9. *Les Sénateurs ;*
10. *Les Ambassadeurs et Consuls Généraux ;*
11. *Le Directeur et les Directeurs Adjoints de Cabinet du Chef de l'Etat et des Vice-Présidents de la République ;*
12. *Le Secrétaire Général du Gouvernement et les Secrétaires Exécutifs du Gouvernement ;*
13. *Le Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de Sécurité ;*
14. *Les Conseillers Principaux du Président de la République et des Vice-Présidents de la République ;*
15. *Le 1er Président de la Cour Suprême de Justice ;*
16. *Les Conseillers du Chef de l'Etat et des Vice-Présidents de la République ;*
17. *Les Conseillers à la Cour Suprême de Justice ;*
18. *Le 1er Président de la Haute Cour Militaire ;*
19. *Le Procureur Général de la République et ses Adjoints ;*
20. *L'Auditeur Général ;*
21. *Le 1er Avocat Général de la République et les Avocats Généraux ;*
22. *L'Administrateur Général de l'ANR et ses Adjoints ;*

² Il s'agit du décret n° 04/091 du 16 octobre 2004 portant réglementation de l'octroi des passeports nationaux en République Démocratique du Congo.

23. *Le Directeur Général des Migrations et ses Adjointes ;*
24. *Le Président du Conseil d'Administration de la Banque Centrale du Congo ;*
25. *Le Président de la Cour des Comptes et l'Inspecteur Général des Finances ;*
26. *Le Gouverneur de la Banque Centrale du Congo et le Vice-Gouverneur de la Banque Centrale du Congo ;*
27. *Les Présidents, Vice-Présidents et Membres du Bureau des Institutions Citoyennes ;*
28. *Le Chef d'Etat-Major Général des Forces Armées de la République Démocratique du Congo et ses Adjointes ;*
29. *Les Chefs d'Etat-Major des Forces Aérienne, Terrestre, Navale et leurs Adjointes ;*
30. *L'Inspecteur Général de la Police Nationale et ses Adjointes ;*
31. *Le Directeur de Cabinet, le Directeur de Cabinet Adjoint et les Conseillers du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale ;*
32. *Les Directeurs de Cabinet et les Directeurs de Cabinet Adjointes des Ministres ;*
33. *Les Gouverneurs de Province et les Vice-Gouverneurs de Province ;*
34. *Les Fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Membres du Corps des Diplomates de la République ;*
35. *Les Diplomates hors cadre en fonction ;*
36. *Les Attachés Militaires congolais ;*
37. *Les Hauts Cadres congolais avec rang de Directeur œuvrant au sein des Organisations Internationales ;*
38. *Les Anciens Présidents de la République et Vice-Présidents de la République ;*
39. *Les Anciens Ministres et Vice-Ministres des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale ;*
40. *Les Anciens Ministres de la Coopération Régionale ;*
41. *Les Ambassadeurs et Consuls Généraux en retraite ;*
42. *Les Conjoints et les Enfants des personnalités énumérées ci-dessus ;*
43. *Les Consuls Honoraires et leurs Epouses ;*
44. *Le Coordonnateur de la Commission Nationale de Désarmement et Réinsertion (CONADER) et ses Adjointes ;*
45. *Le Coordonnateur National du Comité Préparatoire de la Conférence Internationale sur la Paix, la Démocratie, la Sécurité et le Développement des Pays de Grands Lacs et ses Adjointes.*

A coté des personnes ci-haut citées, l'article 8 du décret précité donne la possibilité au chef de l'Etat ou à son délégué d'ordonner, pour des raisons d'Etat, la délivrance d'un passeport diplomatique à quiconque de nationalité congolaise ou étrangère, non repris dans la liste susmentionnée pour autant que ce dernier soit appelé à défendre les intérêts de République Démocratique du Congo à l'étranger.

IV. LE BUT D'UN PASSEPORT DIPLOMATIQUE : FAVORISER L'EXERCICE D'UNE FONCTION SPÉCIALE

Le but d'un passeport diplomatique est de favoriser l'exercice d'une fonction officielle. C'est un document de voyage qui facilite les conditions de déplacements de leur titulaire pour se rendre dans certains pays et y exercer leur mission.

L'immunité dont bénéficient certaines personnes est attachée à leur fonction et non à la détention ou non d'un passeport diplomatique. Rien ne justifie qu'une personne, par la simple détention d'un passeport diplomatique, délivré dans des conditions obscures, puisse bénéficier ipso facto d'une immunité.

D'ailleurs, certains États n'ont pas hésité à le rappeler dans leur législation. La Suisse par exemple, rappelle quels sont les buts attachés à la délivrance d'un tel passeport :

Art. 1 : Passeports diplomatiques et passeports de service

- « 1. Des passeports diplomatiques ou des passeports de service peuvent être délivrés d'office aux personnes qui, en raison de leur fonction ou sur mandat de la Confédération, sont chargées de défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger.
2. Les passeports diplomatiques et les passeports de service servent exclusivement à:
 - a. faciliter le passage des frontières;
 - b. être admis dans l'État accréditaire
3. Ils ne donnent droit à aucun privilège diplomatique ou consulaire.
4. Les passeports diplomatiques sont délivrés aux personnes chargées de défendre des intérêts diplomatiques ou consulaires; des passeports de service sont remis dans les autres cas ».

La législation Belge pose les mêmes limites :

« Article 1^{er} : Deux types de passeports spéciaux sont créés : les passeports diplomatiques et les passeports de service. Toute personne en fonction auprès d'une administration fédérale belge, ou auprès d'une administration communautaire ou régionale relevant du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire a le droit de se voir délivrer un passeport spécial dans les circonstances décrites ci-après. Le passeport spécial a pour but de faciliter le voyage vers un pays étranger ainsi que l'entrée et le séjour dans ledit pays, pour son titulaire, en confirmant son grade et/ou sa fonction auprès de l'autorité concernée ainsi que le caractère officiel et professionnel du voyage et du séjour. Le passeport diplomatique indique en outre le rang spécial et élevé que son titulaire occupe en qualité de représentant de la Belgique, d'une Région ou d'une Communauté ».

Si la législation française est loin d'être claire sur le sujet, le Ministère des Affaires Étrangères français rappelle pourtant, sur son site internet destiné aux diplomates arrivant en France, que : « La possession d'un passeport diplomatique ou de service, qui n'est qu'un titre de voyage, n'ouvre pas droit pour autant aux garanties et avantages prévus par les conventions et les usages internationaux ». Concernant plus spécifiquement les immunités des diplomates en France, le site du Ministère des Affaires Étrangères éclaire quant à leurs limites : « Le but des privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des Missions en tant que représentant des États (conventions de Vienne de 1961 et 1963, préambule). Les immunités sont des garanties accordées aux Missions et à leurs membres pour faciliter le fonctionnement de l'institution officielle étrangère et protéger ses locaux et ses agents contre toute ingérence ou pression. Ces avantages reconnus par le droit international ne dispensent cependant pas du respect des lois et règlements de l'État accréditaire (conventions de Vienne de 1961 et 1963, art.41 et 55) (...). »

Le rôle premier du passeport diplomatique est donc avant tout de faciliter l'exercice d'une fonction et non d'accorder une protection sans limites pour toutes les activités personnelles de son titulaire. Si l'immunité est attachée à la fonction (comme le rappelle d'ailleurs les Conventions

Internationales en la matière) et non à la nature du passeport, les membres de la famille bénéficiant par extension du même type de passeport ne bénéficient du même type de protection qui serait dépourvu de tout fondement juridique.

V. PASSEPORT DIPLOMATIQUE DES MEMBRES DE LA FAMILLE ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES Y AFFÉRENTES

Chaque État détermine seul les conditions d'obtention d'un passeport diplomatique. Pourtant, en étudiant celles de plusieurs pays, les mêmes conditions reviennent régulièrement concernant les membres de la famille : Les conjoints ont toujours droit au passeport diplomatique ; pour les enfants, ce droit est accordé aux enfants jusqu'à l'âge de 18 ans et 21 ou 25 ans (en moyenne) s'il est rapporté la preuve que l'enfant est encore à la charge des parents, dans le cadre de ses études notamment.

En arrivant sur le sol étranger, les personnes titulaires de ces passeports doivent souvent obtenir en plus une accréditation de la part du Ministère des Affaires Étrangères. (C'est le cas de la France par exemple).

Ce sont là les seules règles communes que l'on peut extraire de la pratique générale des États en la matière. Les juges devraient donc tirer les conséquences de la détention d'un passeport diplomatique par le membre d'une famille n'entrant pas dans l'une des ses catégories et n'exerçant pas de fonction officielle.

CONCLUSION

Aux vues de ce qu'il vient d'être exposé, et en l'absence de législation ou de coutume en la matière, il sied de retenir que la simple détention d'un passeport diplomatique ne peut pas fonder la protection accordée par l'immunité.

S'agissant plus particulièrement des membres de la famille qui bénéficieraient par extension de l'octroi d'un tel passeport, il ne faut surtout pas confondre passeport diplomatique et immunité. Le premier est un document de voyage et une preuve de la fonction de son titulaire ; le second est une protection attachée à l'exercice de sa fonction. Les membres de sa famille, titulaires du même passeport, ne pourront donc pas demander le bénéfice de cette immunité.

En somme, disons, ainsi que l'a souligné le Gouvernement français à l'occasion de l'affaire *Gordji*, les passeports diplomatiques *"ne sont que des titres de voyage et ne confèrent par eux-mêmes aucune immunité dans l'Etat accréditaire à leur détenteur"*³, pas plus qu'ils ne les confèrent aux membres des familles des diplomates et autres autorités nationales qui en bénéficieraient.

³ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 165. Pour les faits ; en 1987 les autorités judiciaires françaises souhaitaient entendre M. Gordji résident permanent en France et interprète à l'ambassade d'Iran à Paris. Les autorités iraniennes refusèrent et M. Gordji resta dans l'ambassade. En réalité ne bénéficiait d'aucune immunité de juridiction par le seul fait de la détention du passeport diplomatique.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**I. TEXTE LEGAL**

1. Décret n° 04/091 du 16 octobre 2004 portant réglementation de l'octroi des passeports nationaux.

II. DOCTRINE

1. KABAMBA, G. et THSILUMBAYI MUSAWU, *Traité de droit diplomatique*, éditions universitaires africaines, s.d.
2. MWANZO idin' AMINYE, *Cours de droit international privé*, UNIKIN-UPC, 2013.
3. SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, Bruylant, 1994.