

LA CONVENTION DE VIENNE SUR LES RELATIONS CONSULAIRES

Par Juan Manuel Gómez Robledo

*Vice-Ministre des affaires étrangères chargé des questions multilatérales
et des droits de l'homme*

Ministère des affaires étrangères, Mexique

Arrière-plan historique

L'histoire de la fonction consulaire est en grande partie liée à l'essor du commerce international et aux intérêts économiques des États. Bien que l'on puisse faire remonter les origines de l'institution consulaire à la Grèce antique, c'est au XII^e siècle seulement qu'apparaît pour la première fois en Europe la figure du consul, qui ira en se précisant au fil des siècles avant d'atteindre sa complexité actuelle. C'est d'ailleurs aussi de cette époque que datent les premiers codes de la fonction consulaire qui nous soient parvenus, le plus souvent sous forme de compilations de droit maritime.

Aux XVI^e et XVII^e siècles, l'apparition et la généralisation en Europe des missions diplomatiques permanentes entraînent de profonds changements dans les pouvoirs des consuls, évolution dont le point culminant sera la publication du premier recueil de règles consulaires, l'*Ordonnance de la marine*, dite de Colbert, en 1681. L'extraordinaire essor que les consulats connaîtront aux XIX^e et XX^e siècles révélera la nécessité d'un cadre juridique plus précis, en particulier pour le service consulaire et la situation juridique des consuls. Plus tard, les bouleversements vertigineux de l'activité sociale, politique et économique, de même que les tendances de plus en plus affirmées à la mondialisation qui rejaillissent sur la vie quotidienne, imposeront à l'institution consulaire une mission nouvelle : la protection des nationaux et la sauvegarde de leurs intérêts.

Les premières tentatives de codification officielle du droit international concernant les consuls vont aboutir à l'adoption d'accords régionaux, avant même que la Société des Nations n'ait accompli son œuvre de pionnier en la matière. Malgré ses conclusions, à savoir qu'il n'est pas seulement souhaitable, mais même indispensable, de régler les relations consulaires à l'aide d'instruments internationaux, la question va être laissée en suspens près de 20 années durant.

Les grands moments de l'histoire de la négociation

En 1949, la Commission du droit international des Nations Unies avait étudié la possibilité de retenir la question des relations et des immunités consulaires parmi celles qui feraient l'objet de ses travaux futurs de codification.

À sa septième session, tenue du 2 mai au 8 juillet 1955 à Genève (Suisse), la Commission a nommé M. Jaroslav Zourek comme Rapporteur spécial et l'a chargé d'engager l'examen de la question et de rédiger un projet d'ensemble de règles provisoires, en s'appuyant sur le *jus cogens*, les législations nationales et le droit international.

La discussion en bonne et due forme ne devait commencer qu'en 1958. Le projet d'ensemble de règles a été ultérieurement divisé en quatre chapitres (relations et immunités consulaires; privilèges et immunités consulaires; situation juridique, privilèges et immunités des consuls honoraires; et dispositions générales) puis, accompagné de commentaires, il fut soumis aux États Membres pour observations à différents stades de la négociation.

À sa douzième session, tenue du 25 avril au 1^{er} juillet 1960, la Commission jugea que les articles visant les consuls de carrière devaient aussi être applicables aux consuls honoraires. En conséquence, elle retint des dispositions plus complètes et inséra quelques articles nouveaux avant d'adopter à titre provisoire le projet d'articles et de commentaires.

Les nombreuses similitudes du sujet avec celui des immunités et relations diplomatiques ont amené la Commission à adopter une procédure accélérée pour ce sujet. Les 71 projets d'article ont ensuite été soumis à l'Assemblée générale pour information, et les États ont décidé, dans leur immense majorité, qu'ils devaient constituer le noyau d'un instrument multilatéral codifiant le droit consulaire.

En vue de l'adoption d'une convention sur le sujet, la Commission recommanda à l'Assemblée générale de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires en mars 1963.

La Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires se réunit du 4 mars au 22 avril 1963 à Vienne, en présence des délégués de 95 États. Après une étude attentive du texte de la Commission du droit international, la version finale fut établie pour examen en plénière.

Le 24 avril 1963, la Conférence a adopté et a ouvert à la signature la Convention de Vienne sur les relations consulaires, le Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité et le Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends. La Convention et les deux Protocoles facultatifs sont entrés en vigueur le 19 mars 1967.

Résumé des principales dispositions

La Convention de Vienne comprend 79 articles, qui pour la plupart prévoient le fonctionnement des consulats, définissent les fonctions des agents consulaires et exposent les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires consulaires lorsqu'ils sont en poste à l'étranger.

Un petit nombre d'autres articles précisent les fonctions incombant aux fonctionnaires consulaires lorsque des compatriotes se heurtent à des difficultés dans le pays de résidence.

Particulièrement intéressant du point de vue des droits individuels, l'article 36 impose aux autorités compétentes de l'État de résidence, en cas d'arrestation ou de détention d'un national de l'État d'envoi, certaines obligations destinées à garantir le droit inaliénable de toute personne se trouvant dans cet État de se faire assister d'un conseil et de bénéficier d'une procédure régulière, à savoir la notification au poste consulaire et un accès effectif à la protection consulaire.

Influence de l'instrument sur la jurisprudence postérieure

Depuis une vingtaine d'années, le droit de notification et d'accès aux fonctionnaires consulaires prévu par la Convention de Vienne est de plus en plus invoqué en justice, non seulement devant les juridictions nationales et régionales, mais encore devant les juridictions internationales.

Aux États-Unis, la première affaire relative à l'article 36 de la Convention de Vienne, *Breard c. Greene* (523 U.S.371, 1988), a été suivie d'une multitude de demandes devant des cours d'appel de circuits fédéraux, des cours suprêmes d'États et la Cour suprême elle-même. Ces différentes juridictions en ont donné des interprétations extrêmement variées, allant de la non-reconnaissance des droits fondamentaux conférés par l'article 36, lorsqu'il n'y a pas de recours approprié disponible, jusqu'à la possibilité de faire individuellement respecter ces droits.

Dans un avis consultatif rendu en 1999, la Cour interaméricaine des droits de l'homme considère que l'article 36 crée des droits individuels qui constituent une « exception notable à ce que sont essentiellement les droits et obligations conférés aux États ailleurs » dans la Convention (*Avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : la garantie d'une procédure régulière est un droit fondamental* (OC-16/99), par. 82).

En 2001, la Cour internationale de Justice a jugé en l'affaire *LaGrand* (*Allemagne c. États-Unis d'Amérique*) que, lorsqu'il y a infraction à l'article 36, un recours est dû, en l'espèce le réexamen et la révision par les juridictions des États-Unis des verdicts de culpabilité et peines prononcés, vu la violation de l'obligation que leur imposait la Convention (*C.I.J. Recueil 2001*, 516).

L'affaire *Avena et autres ressortissants mexicains* (*Mexique c. États-Unis d'Amérique*) marque un tournant dans la jurisprudence de l'article 36. Dans sa décision sans précédent de 2004, la Cour internationale de Justice reconnaît expressément l'interdépendance des droits de l'individu et des droits de l'État en affirmant que « toute violation des droits que l'individu tient de l'article 36 risque d'entraîner une violation des droits de l'État d'envoi et que toute violation des droits de ce dernier risque de conduire à une violation des droits de l'individu » (*C.I.J Recueil 2004*, p. 36).

Qui plus est, la Cour a précisé qu'on ne saurait déduire du fait qu'elle a eu à se prononcer uniquement sur le cas de ressortissants mexicains dans l'affaire *Avena* que les conclusions auxquelles elle est parvenue dans cet arrêt soient inapplicables à d'autres ressortissants étrangers se trouvant dans une situation analogue dans le même pays.

Ces affaires pourraient finalement avoir des conséquences non négligeables pour les pays qui appliquent encore la peine de mort : « C'est-à-dire, seulement lorsque les critères les plus rigoureux d'équité et de légalité de la jurisprudence internationale sont scrupuleusement observés. » (Catherine M. Amirfar, *l'Affaire Avena* à la Cour internationale de Justice, in *German Law Journal*, n° 4, avril 2004)

Références bibliographiques

A. Instruments juridiques

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Vienne, 18 avril 1961, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

Protocole de signature facultative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires concernant l'acquisition de la nationalité, Vienne, 24 avril 1963, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 469.

Protocole de signature facultative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires concernant le règlement obligatoire des différends, Vienne, 24 avril 1963, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 487.

B. Jurisprudence

Internationale

Cour internationale de Justice, *Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. États-Unis d'Amérique) (Mesures provisoires)*, ordonnance du 9 avril 1998 (*Breard*).

Cour internationale de Justice, *Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. États-Unis d'Amérique) (Radiation du rôle)*, ordonnance du 10 novembre 1998 (*Breard*).

Cour internationale de Justice, *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt, *C.I.J. Recueil 2001*, p. 466.

Cour internationale de Justice, *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 12.

Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : La garantie d'une procédure régulière est un droit fondamental* (OC-16/99), 1^{er} octobre 1999.

Nationale

United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *LaGrand v. Stewart*, 133 F.3d 1253 (1998), 16 janvier 1998.

United States Supreme Court, *Breard v. Greene*, 523 U.S. 371 (1998), 14 avril 1998.

United States Supreme Court, *Sánchez-Llamas v. Oregon* 548 U.S. 331 (2006), 28 juin 2006.

C. Documents

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa septième session, 2 mai-8 juillet 1955 (A/2934); extrait de l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1955*, vol. II (A/CN.4/94).

Annuaire de la Commission du droit international, 1957, vol. II (A/CN.4/108, rapport de M. J. Zourek, Rapporteur spécial, pour la question « Relations et immunités consulaires »).

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session, 25 avril-1^{er} juillet 1960 (A/4425); extrait de l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II (A/CN.4/132).

Résolution 1504 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 1960 (rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session).

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa treizième session, 1^{er} mai-juillet 1961 (A/4843); extrait de l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II (A/CN.4/141).

Résolution 1685 (XVI) de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1961 (Conférence internationale de plénipotentiaires sur les relations consulaires).

Résolution 1813 (XVII) de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1962 (Conférence internationale de plénipotentiaires sur les relations consulaires).

Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/7, publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.V.3, 1961.

Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, Supplément, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/13, publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.5, 1963.

D. Doctrine

W. J. Aceves, « The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs and Remedies », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, mars 1998.

C. M. Amirfar, « The Avena Case in the International Court of Justice », in *German Law Journal* n° 4, avril 2004.

C. Sims, J. et L. E. Carter, « Emerging Importance of the Vienna Convention on Consular Relations as a Defense Tool », *Champion* 28, septembre/octobre 1998.

C. S. Harry, « Determining the remedy for violation of Art. 36 of the Vienna Convention on Consular Relations: review, reconsideration, and the clemency process after Avena », in *George Washington International Law Review*, vol. 38, issue 1, 2006, p. 130 à 158.

E. Denza, *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 2^e éd., Clarendon Press, Oxford, 1998.

J. M. Gómez-Robledo Verduzco, « El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, p. 173 à 220.

L. T. Lee, « The Vienna Convention on Consular Relations », in *American Journal of International Law*, vol. 62, n° 1, janvier 1968, p. 212 à 214.

L. T. Lee et J. Quigley, *Consular Law and Practice*, 3^e édition, Oxford University Press, USA, 2008.

C. J. Le Mon, « Post-Avena application of the Vienna Convention on Consular Relations by US Courts », *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, issue 2, 2005, p. 215 à 236.

S. D. Murphy, *United States Practice in International Law*, vol. 1, 1999-2001, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 2002.

C. Schulte, « Jurisprudence of the International Court of Justice: order issued in the case concerning the Vienna Convention on Consular Relations », *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998, p. 761 et 762.