

Amnesty International

Mai 1998

Index AI : AMR 51/27/98

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

L'exécution d'Ángel Francisco Breard : les excuses ne suffisent pas

Le 14 avril 1998, au mépris flagrant d'un arrêt rendu par la Cour internationale de justice (CIJ), l'État de Virginie (États-Unis d'Amérique) a exécuté Ángel Francisco Breard. Ce ressortissant paraguayen né en Argentine avait été condamné à mort après avoir été privé de son droit à une assistance consulaire, tel qu'il est prévu par la Convention de Vienne sur les relations consulaires. L'affaire Breard a suscité une vive polémique sur trois continents, après que l'exécution de cet homme se fut déroulée comme prévu, sans tenir compte d'un arrêt formel de la CIJ enjoignant aux États-Unis de suspendre la procédure.

Aucun autre cas récent de condamnation à mort aux États-Unis n'illustre de manière aussi éloquente le fossé qui sépare la rhétorique de ce pays à l'étranger en matière de droits humains et les pratiques observées aux États-Unis mêmes. Le gouvernement américain se présente comme le fer de lance de la défense des droits fondamentaux dans le monde et le champion du droit international. Pourtant, placés dans l'obligation de respecter la décision unanime de la plus haute juridiction du monde, les États-Unis ont préféré manquer à leurs engagements contraignants aux termes du traité auquel ils sont parties.

L'exécution d'Ángel Francisco Breard est une tragédie sur le plan des droits humains. Elle constitue en outre une mise en accusation des États-Unis, faisant ressortir la scandaleuse ambivalence de leur position à l'égard de la primauté du droit international.

Ángel Francisco Breard avait été condamné à mort en 1993 pour s'être rendu coupable de tentative de viol et de meurtre sur la personne de Ruth Dickie à Arlington, en Virginie. Avant son procès, cet homme avait rejeté l'offre de "marchandage judiciaire" du ministère public, qui lui aurait permis de se voir infliger la réclusion à perpétuité au lieu de la peine capitale. Ignorant les conseils de ses avocats, il avait tenu à reconnaître sa culpabilité à la barre et à solliciter la clémence des jurés, croyant à tort que ceux-ci feraient montre d'indulgence à son égard.

Les autorités de la Virginie n'ont jamais nié qu'elles n'avaient pas informé Ángel Francisco Breard de ses droits consulaires. En 1996, lorsque les agents consulaires paraguayens ont finalement eu connaissance de cette violation de la Convention de Vienne, l'affaire avait déjà été portée devant les cours d'appel de l'État de Virginie. Dans le cadre de recours formés devant une juridiction fédérale, les avocats d'Ángel Francisco Breard ont fait valoir que les fonctionnaires consulaires l'auraient persuadé d'accepter l'offre de "marchandage judiciaire" qui lui avait été faite, en lui exposant les différences culturelles et juridiques entre les États-Unis et son pays d'origine.

Le cas d'Ángel Francisco Breard est loin d'être unique. En janvier 1998, Amnesty International a publié un rapport dans lequel elle mentionne plus de 60 ressortissants étrangers risquant d'être exécutés aux États-Unis et qui, pour la plupart, n'ont jamais été avisés de leur droit de solliciter une assistance cruciale auprès de leur consulat après avoir été arrêtés¹. Dans l'ensemble des États-Unis, les forces de police violent régulièrement les dispositions de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires – non-respect aux conséquences désastreuses pour les citoyens étrangers encourant la peine capitale. Le rapport d'Amnesty International souligne que le gouvernement américain persiste à s'opposer aux efforts déployés par les ressortissants étrangers condamnés à mort et leurs gouvernements en vue d'obtenir réparation devant la justice américaine.

[Note de bas de page :

1. Pour de plus amples informations, voir le document intitulé *États-Unis d'Amérique. Violation des droits de ressortissants étrangers condamnés à mort* (index AI : AMR 51/01/98).]

Amnesty International a ultérieurement adressé au secrétaire d'État américain, Madeleine Albright, des recommandations détaillées, dont la mise en œuvre permettrait, selon l'Organisation, que l'article 36 de la Convention de Vienne soit mieux respecté aux États-Unis. Amnesty International a en outre appelé le Département d'État américain à contribuer à la mise en place de procédures équitables et efficaces permettant d'obtenir réparation des violations passées de l'article 36 qui ont entraîné la condamnation à mort de ressortissants étrangers.

En mars 1998, Amnesty International a publié un document consacré au cas d'Ángel Francisco Breard. Il soulignait le fait que les tribunaux des États-Unis avaient refusé d'examiner la question de la violation des droits consulaires de cet homme uniquement pour des motifs de procédure². Le même mois, des avocats représentant à la fois Ángel Francisco Breard et la République du Paraguay ont formé des pourvois devant la Cour suprême des États-Unis.

[Note de bas de page :

2. Pour de plus amples informations, voir le document intitulé *États-Unis d'Amérique. Ángel Francisco Breard : condamné à mort en terre étrangère* (index AI : AMR 51/14/98).]

Apportant leur soutien à la requête du Paraguay, l'Argentine, le Brésil, l'Équateur et le Mexique ont présenté conjointement, à titre d'*amicus curiae* (littéralement "ami de la cour"), un mémoire destiné à éclairer la Cour suprême des États-Unis. Ce mémoire international souligne l'importance de l'assistance consulaire telle qu'elle est prévue par la Convention de Vienne et la nécessité de mettre en place une procédure judiciaire efficace permettant d'obtenir réparation des violations de la Convention aux États-Unis.

Le mémoire relève que le Département d'État américain intervient rapidement et énergiquement chaque fois que des citoyens américains appréhendés à l'étranger sont privés de leurs droits consulaires. Le document cite à titre d'exemple le texte d'un télégramme adressé par le Département d'État américain au gouvernement syrien, dans lequel les États-Unis protestaient contre le fait que deux de leurs citoyens arrêtés se voyaient interdire d'entrer en contact avec leur consulat :

« La reconnaissance de ces droits s'impose en partie pour des raisons de réciprocité. Tout État accorde en confiance ces droits aux autres, en partant du principe que, si la situation était inversée, il se verrait accorder des droits équivalents en vue de protéger ses ressortissants. Le gouvernement de la République arabe syrienne peut être sûr que si ses ressortissants étaient arrêtés aux États-Unis, les fonctionnaires syriens compétents en seraient promptement avisés et seraient autorisés à entrer rapidement en contact avec ces ressortissants. »

Alors que la date de l'exécution d'Ángel Francisco Breard s'approchait à grands pas, la République du Paraguay s'est efforcée d'obtenir de la Cour internationale de justice (CIJ) une décision juridiquement contraignante interdisant qu'il soit procédé à son exécution en raison de la violation de ses droits consulaires. Aux termes du Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends de la Convention de Vienne, tout litige relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention relève de la compétence obligatoire de la CIJ. Or les États-Unis comme le Paraguay ont signé ce Protocole et sont donc tenus d'appliquer tout arrêt rendu par la CIJ dans le cadre du différend qui les oppose.

Le 7 avril 1998, les avocats représentant les deux pays ont exposé leurs arguments respectifs aux quinze membres de la CIJ, qui est l'un des six principaux organes des Nations unies. Le Paraguay a soutenu que la violation de l'article 36 de la Convention de Vienne avait directement contribué à la condamnation à mort d'Ángel Francisco Breard et que la réparation appropriée consistait, pour la Virginie, à rejuger cet homme.

Les États-Unis ont objecté que la CIJ n'était pas compétente pour juger des affaires pénales de l'Union, ajoutant que les autorités américaines avaient déjà accordé la seule réparation envisageable en menant une enquête sur ces événements et en présentant leurs excuses au Paraguay. Minimisant l'importance de l'assistance consulaire pour tout ressortissant étranger, les États-Unis ont affirmé que la violation des droits consulaires d'Ángel Francisco Breard n'avait eu aucune conséquence en ce qui concerne les poursuites pénales engagées à son encontre.

Le 9 avril, la CIJ a rendu à l'unanimité un arrêt enjoignant aux États-Unis de prendre des mesures suspensives, à savoir « *toutes les mesures envisageables* » [traduction non officielle] pour surseoir à l'exécution d'Ángel Francisco Breard, dans l'attente du jugement définitif de la Cour sur la violation même de la Convention. En prononçant cette décision historique, la CIJ intervenait apparemment pour la toute première fois afin de stopper une procédure d'exécution dans le monde.

Plusieurs juges de la CIJ ont rédigé des commentaires individuels sur cet arrêt, notamment le président de la Cour, le juriste américain Stephen M. Schwebel, selon lequel : « *Des excuses ne sont d'aucune aide à l'accusé.* » Ce juriste a également souligné que les États-Unis avaient tout intérêt à ce que l'article 36 de la Convention soit respecté dans le monde entier, ne serait-ce que pour garantir la protection de leurs propres citoyens à l'étranger. « *De mon point de vue, ces considérations l'emportent sur les sérieuses difficultés auxquelles les autorités des États-Unis et de la Virginie se trouvent confrontées en raison de cet arrêt.* »

Aux États-Unis, les réactions à l'initiative sans précédent de la CIJ ne se sont pas fait attendre. Le lendemain de l'audience de la CIJ, l'avis du représentant du gouvernement américain auprès de la Cour suprême des États-Unis a été immédiatement sollicité par cette dernière à propos des pourvois formés par le Paraguay et Ángel Francisco Breard. À la suite de l'arrêt de la CIJ, le Département d'État américain a adressé un courrier au gouverneur de la Virginie, James Gilmore, l'informant de cette décision et lui demandant de la prendre « *pleinement en considération* ». Un porte-parole a déclaré en guise de réponse que le gouverneur « [continuerait] *de se conformer aux décisions des tribunaux américains et de la Cour suprême des États-Unis* » et que la Virginie s'opposerait à toute demande de sursis.

D'autres réactions se sont avérées encore moins constructives. Ainsi, Mark Thiessen, porte-parole du sénateur Jesse Helms, président de la Commission des affaires étrangères du Sénat des États-Unis, qui avait apparemment oublié que son pays était volontairement devenu partie à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, a été prompt à condamner cette décision. « *Il s'agit d'une ingérence choquante des Nations unies dans les affaires de l'État de Virginie* », a-t-il affirmé. « *Il n'y a qu'une seule cour qui compte ici. C'est la Cour suprême. Il n'y a qu'une seule loi qui s'applique. C'est la Constitution des États-Unis.* »

Dans les derniers jours précédant l'exécution, de nouveaux pourvois fondés sur l'arrêt de la CIJ ont été formés devant la Cour suprême des États-Unis. Le gouvernement américain a fait savoir à la Cour qu'aucun sursis ne devait être accordé, car l'assistance de fonctionnaires consulaires n'aurait en rien modifié l'issue de la procédure pénale.

Révélant clairement le double langage des autorités américaines (qui jugent les droits consulaires vitaux pour leurs propres ressortissants, mais pas pour les citoyens étrangers appréhendés aux États-Unis), le secrétaire d'État Madeleine Albright a pris l'initiative sans précédent de demander par courrier au gouverneur de la Virginie d'accorder un sursis à Ángel Francisco Breard, afin de garantir la sécurité et les droits consulaires des citoyens américains arrêtés à l'étranger.

D'après les informations recueillies, un porte-parole de Mme Albright a déclaré que celle-ci entendait veiller à ce « *que rien ne se produise dans cette situation juridique complexe qui puisse saper l'importante garantie dont bénéficient les citoyens américains* [en ayant la possibilité] *d'entrer en contact avec des agents consulaires à l'étranger. Nous devons nous rappeler que, dans de nombreuses régions du monde, les systèmes judiciaires sont plutôt*

incomplets et inéquitable en maintes occasions. » Amnesty International a de fait recensé de nombreux cas de personnes condamnées à mort à l'issue de procès iniques, y compris aux États-Unis.

Par ailleurs, Mme Albright a semblé se contredire dans le courrier adressé au gouverneur Gilmore. Sa lettre soulignait en effet que « *les États-Unis [avaient] vigoureusement défendu le droit de la Virginie d'exécuter la sentence prononcée contre M. Breard par les tribunaux de la Virginie* ».

Quoi qu'il en soit, tout effet positif potentiel du courrier du secrétaire d'État a été réduit à néant par l'assertion simultanée du gouvernement américain selon laquelle la Virginie était légalement en droit de procéder comme prévu à l'exécution.

À 19 h 35, le 14 avril, la Cour suprême des États-Unis s'est finalement prononcée sur le cas d'Ángel Francisco Breard, moins de deux heures avant le moment fixé pour son exécution. Par 6 voix contre 3, la Cour a rejeté l'ensemble des requêtes qui lui avaient été présentées. À la suite d'une ultime série de recours de dernière minute, Ángel Francisco Breard a été exécuté par injection létale à 22 h 30.

Dans sa décision de 7 pages, la Cour suprême a statué qu'Ángel Francisco Breard n'était plus en droit de former un recours en arguant de la violation de la Convention de Vienne, parce qu'il n'avait pas soulevé ce point précédemment devant les tribunaux de l'État de Virginie – alors même qu'il ignorait à l'époque l'existence d'un tel droit. Par ailleurs, la Cour a jugé que le Paraguay n'était pas en position de chercher à obtenir réparation en poursuivant des fonctionnaires de Virginie pour non-respect des dispositions de la Convention de Vienne, car la Constitution des États-Unis interdit à un gouvernement étranger d'intenter une action en justice contre un État de l'Union sans son consentement.

Amnesty International est convaincue que la décision de la Cour suprême bafoue les principes légitimes du droit international et va à l'encontre du sens commun.

Les États doivent s'acquitter de bonne foi de leurs engagements internationaux et les autorités d'un pays ne peuvent s'exonérer de ces responsabilités en arguant d'obstacles résultant de leur droit interne. Elles ne sauraient invoquer l'existence de normes nationales, qu'elles soient constitutionnelles, législatives ou réglementaires, pour éviter d'honorer leurs obligations aux termes du droit international ou pour en modifier l'application. Tels sont les principes généraux des droits des peuples consacrés par la science du droit, laquelle prévoit également qu'un État ne peut s'appuyer sur des décisions rendues par des juridictions nationales pour ne pas s'acquitter de ses obligations internationales. Ces principes sont énoncés dans l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui a été signée par les États-Unis en 1970.

En invoquant des obstacles légaux internes pour décharger les États-Unis de leurs obligations contraignantes aux termes d'un traité international, la décision même de la Cour suprême enfreint le droit international. L'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose en effet clairement qu'un État « *ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* ».

Le fait qu'Ángel Francisco Breard n'ait pas contesté en temps voulu la violation de ses droits consulaires tient à une seule et unique raison : les autorités de la Virginie ne l'ont jamais informé de ces droits, au mépris des dispositions de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La décision de la Cour suprême pénalise les citoyens étrangers n'ayant pas connaissance de leurs droits consulaires ; ils sont ainsi victimes de leur ignorance. Le manquement impudent des autorités de l'État à leurs obligations en vertu de la Convention était une vérité désagréable sur laquelle la Cour a tout simplement choisi de fermer les yeux.

Après qu'Ángel Francisco Breard eut été exécuté, de hauts responsables du Paraguay se sont dits déterminés à obtenir, par principe, de la CIJ un arrêt contraignant contre les États-Unis. La CIJ a demandé au Paraguay de lui soumettre sa requête par écrit pour le 9 juin et a enjoint aux

autorités américaines de porter à sa connaissance avant le 9 septembre les mesures qu'elles avaient prises pour empêcher l'exécution.

Scandalisés par la non-application de l'arrêt de la CIJ par les États-Unis, de hauts responsables paraguayens ont eu grand peine à contenir leur indignation. Ainsi, la vice-ministre des Affaires étrangères, Leila Rachid, aurait déclaré : « *Les États-Unis sont les champions de la démocratie [...] qu'ils soient les premiers à nous démontrer les principes de la démocratie ; qu'ils respectent aussi les droits humains.* » Elle aurait ajouté : « *Il ne se passe pas un sommet international sans qu'ils [les représentants du gouvernement américain] ne prêchent la défense des droits humains.* »

S'adressant à des journalistes juste avant de se rendre au Sommet des Amériques, le secrétaire d'État Madeleine Albright a exprimé l'espoir que cette exécution ne mettrait pas en danger les droits consulaires des Américains à l'étranger, tout en affirmant que les États-Unis « [avaient] *fait ce qu'il fallait* ». Elle a ensuite déclaré :

« *Nous avons très clairement indiqué qu'il est essentiel que tout ressortissant étranger arrêté pour quelque motif que ce soit [...] soit immédiatement informé qu'il est en droit de contacter son consulat. C'est une chose sur laquelle nous insisterons et sur laquelle nous insistons lorsqu'un de nos citoyens a des problèmes à l'étranger.* »

Au cours du Sommet des Amériques, les participants ont approuvé une déclaration demandant que soient « *pleinement respectées et appliquées* » les dispositions de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Amnesty International salue cette initiative opportune de l'Organisation des États américains (OEA). Toutefois, ainsi que l'a déjà souligné le mouvement de défense des droits humains, en l'absence de procédures équitables et efficaces permettant d'obtenir réparation des violations passées de l'article 36 à l'encontre de personnes encourant la peine de mort, toute assurance des autorités américaines concernant le respect de ce texte sur leur territoire à l'avenir ne peut qu'être considérée comme une promesse creuse.

Amnesty International n'a pas de mots assez forts pour condamner l'exécution d'Ángel Francisco Breard. Elle appelle tous les gouvernements à faire part de leur consternation et de leur désapprobation aux autorités américaines concernant la manière éhontée dont elles ont porté atteinte à la primauté du droit international.

Les répercussions de l'exécution d'Ángel Francisco Breard vont bien au-delà de la perte de crédibilité des États-Unis au sein de la communauté internationale ou des dangers potentiels courus par les citoyens américains arrêtés à l'étranger. Le plus grave, c'est que les États-Unis ont sapé les fondements sur lesquels repose en définitive toute protection des droits universels de la personne humaine : la justice internationale et l'obligation de rendre compte de ses actes devant elle.

L'Organisation exhorte en outre tous les gouvernements à ne pas suivre l'exemple des autorités américaines et à réaffirmer au contraire leur engagement en faveur du respect universel des normes internationales relatives aux droits humains.

Le 22 avril 1998, l'État de l'Arizona a exécuté le ressortissant hondurien Jose Villafuerte, malgré les objections de son gouvernement. Comme tant d'autres citoyens étrangers condamnés aux États-Unis au châtimeur cruel, inhumain et dégradant que constitue la peine capitale, cet homme n'avait jamais été informé de son droit fondamental à une assistance consulaire après son arrestation. En ce moment même, d'autres ressortissants étrangers risquent d'être exécutés incessamment aux États-Unis.

Les États-Unis respecteront-ils leur engagement de se conformer au droit consulaire à la suite de l'exécution d'Ángel Francisco Breard ? L'avenir le dira. Toujours est-il qu'aux yeux de nombreux membres de la communauté internationale des nations, toute nouvelle proclamation par le gouvernement américain de la force de son engagement en faveur de la protection des droits fondamentaux ne pourra guère qu'apparaître comme une manifestation d'hypocrisie arrogante.

