



Rapport explicatif de la Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires

Londres, 7.VI.1968

I. La Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un sous-comité chargé d'examiner le problème de la suppression de la légalisation des documents consulaires, institué à cette fin par le Comité européen de Coopération juridique (C.C.J.). La convention a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 5 juin 1968 à l'occasion de la Ve Conférence des Ministres européens de la justice, à Londres.

II. Le texte du rapport explicatif du sous-comité est présenté ici tel qu'il a été amendé et complété par le Comité européen de coopération juridique.

Considérations générales

1. La Convention supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers qui a été conclue à La Haye le 5 octobre 1961 exclut de son champ d'application les documents établis par des agents diplomatiques ou consulaires. C'est la raison pour laquelle le Comité des Ministres et le Comité européen de coopération juridique ont jugé utile en vue de faciliter les relations inter-européennes - d'élaborer, dans le cadre du Conseil de l'Europe, une convention tendant à supprimer la légalisation des documents susmentionnés.

2. Pour atteindre l'objectif visé, deux possibilités pouvaient être envisagées :

- (a) soit simplifier le système de légalisation;
- (b) soit supprimer toute exigence de légalisation.

La solution sous (b) ci-dessus a été retenue pour plusieurs raisons. En premier lieu, sur le plan européen, les relations entre les Etats ainsi qu'entre leurs agents diplomatiques ou consulaires sont de plus en plus étroites et découlent d'une confiance réciproque, en particulier en raison de l'élaboration des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et de la Convention européenne sur les fonctions consulaires qui sera prochainement ouverte à la signature au sein du Conseil de l'Europe. En second lieu, la suppression de la légalisation tend à renforcer les liens entre les Etats en permettant l'utilisation de documents étrangers au même titre que ceux qui émanent des autorités nationales. De plus, il est apparu que toute entreprise de simplification en la matière conduisait nécessairement à la suppression d'une procédure ne présentant pas – à la différence de celle examinée par les négociations de La Haye – un enchaînement de formalités.

3. La question de la suppression de la légalisation présente une importance non seulement pour les pays qui connaissent cette formalité mais aussi pour ceux qui l'ignorent. Sans doute, certains pays n'exigent pas de légalisation pour les documents étrangers et sur ce point la Convention n'apporterait guère de changement. En revanche, les actes étrangers ne peuvent être produits sans légalisation dans de nombreux pays parce que ces derniers s'y opposent. La Convention modifierait cet état de choses. Les pays qui ne connaissent pas la légalisation auraient donc tout intérêt à signer la Convention, afin que les actes établis par leurs agents diplomatiques ou consulaires ne soient pas soumis à la légalisation à l'étranger.

4. Par ailleurs, le vœu a été exprimé que la suppression de la légalisation des documents établis par des agents diplomatiques ou consulaires étrangers conduise à la suppression de toute formalité postérieure de nature similaire encore exigée sur le plan interne par certains Etats à l'égard des documents établis par leurs propres agents diplomatiques ou consulaires.

5. Il a été convenu que, dans le cadre de la Convention préconisée, il n'y avait pas lieu de faire une distinction entre les actes selon qu'ils sont établis par des consuls de carrière ou par des consuls honoraires ; en effet, les consuls honoraires dont les fonctions peuvent être limitées par certains pays, sont habilités à établir un certain nombre d'actes qui doivent être reconnus au même titre que les actes établis par les consuls de carrière; en outre, ni le droit international, ni la Convention de Vienne sur les relations consulaires en cours de ratification ne font de discrimination entre ces consuls sauf en ce qui concerne les privilèges et immunités qui leur sont conférés. En tout cas, une contestation éventuelle sur la validité d'un acte dressé par un consul honoraire serait sans rapport avec le problème de l'exactitude de l'origine de cet acte.

6. Le meilleur moyen pour parvenir à la suppression de la légalisation consiste en l'élaboration d'un accord international qui pourrait être ouvert, sur invitation du Comité des Ministres, à l'adhésion d'Etats non membres du Conseil de l'Europe. dont le système juridique et administratif est similaire à celui des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'élaboration d'une loi uniforme a été écartée en raison du fait qu'une telle loi aurait pu être invoquée au profit des agents diplomatiques ou consulaires autres que ceux relevant des Parties Contractantes. Par ailleurs il ne saurait guère être question d'une recommandation dans ce domaine en raison de l'absence de force obligatoire de celle-ci.

7. En ce qui concerne la terminologie du texte anglais, l'expression *legalisation* a été retenue, compte tenu du fait que ce terme est maintenant couramment utilisé dans la terminologie anglaise internationale.

8. Cette Convention couvre uniquement les actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires ; tous les autres actes ou documents, sous réserve des documents administratifs ayant trait directement à une opération commerciale ou douanière ⁽¹⁾, tombent dans le champ d'application de la Convention de La Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers du 5 octobre 1961. C'est donc par le jeu de cette dernière Convention que les actes autres que ceux établis par les agents diplomatiques ou consulaires peuvent bénéficier de la suppression de la légalisation.

Commentaires sur les articles de la Convention

Article 1er

Cet article, qui donne une définition de la légalisation, utilise la même terminologie que celle qui figure à l'article 2 de la Convention de La Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers.

⁽¹⁾ Voir article 1 alinéa (b) de la Convention de La Haye.

A l'instar de la Convention précitée, s'agissant de la signature, le mot « véracité » a été utilisé aux lieu et place du mot « authenticité » car ce dernier terme souvent employé pour définir la force probante particulière de certains actes pouvait prêter à confusion, s'agissant du sceau, le mot « identité » a également été utilisé aux lieu et place du mot « authenticité » pour la même raison.

Les mots « ne recouvre que » mettent l'accent sur la portée de la Convention qui ne supprime que la légalisation au sens strict. La légalisation ne porte donc que sur les trois éléments expressément énoncés audit article. Elle ne vise pas, à la différence de la conception de certains Etats, la compétence du signataire ou la validité de l'acte.

Le mot la « signature » ne couvre pas le simple paraphe ou la griffe, c'est-à-dire la signature non manuscrite reproduite par un procédé polygraphique quelconque; il en découle que tout acte qui contient uniquement une griffe ne tombe pas sous le champ d'application de la Convention.

Il convient de remarquer que la « légalisation » recouvre également la formalité par laquelle est attestée l'identité du sceau ou du timbre. En effet, à l'instar de la Convention de La Haye, la légalisation du sceau a été ajoutée à celle de la signature pour satisfaire aux exigences de certains pays. Un acte non signé mais portant un sceau, ou un timbre en tenant lieu, paraphé ou non, tombe également dans le champ d'application de la Convention.

Article 2

Cet article définit le champ d'application de la Convention.

Les « agents diplomatiques ou consulaires » mentionnés dans cet article sont ceux visés par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et la Convention européenne sur les fonctions consulaires qui sera prochainement ouverte à la signature au sein du Conseil de l'Europe.

Aucune discrimination n'a été établie entre les actes élaborés par les agents diplomatiques ou consulaires: en effet, il a été estimé que tous les actes établis par lesdits agents devaient tomber dans le champ d'application de la convention préconisée. Par ailleurs, il n'a pas paru opportun d'établir une liste de ces actes en raison du fait que ceux-ci sont extrêmement variés : il s'agit notamment des actes que lesdits agents établissent en qualité de notaire ou d'officier d'état civil ainsi que tout autre acte administratif qu'ils peuvent être appelés à dresser en raison de leurs fonctions telles qu'elles sont définies à l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La Convention couvre donc également les attestations qui, d'après la législation de certains Etats, ne sont pas considérées comme des actes publics au sens strict.

Le paragraphe 1er, alinéa (a) vise les deux cas suivants:

- (1) les actes qui doivent être produits sur le territoire national d'une Partie Contractante et qui ont été établis sur ledit territoire par un agent diplomatique ou consulaire d'une autre Partie Contractante ;
- (2) les actes qui doivent être produits sur le territoire national d'une Partie Contractante et qui ont été établis sur le territoire de tout Etat y compris un Etat qui n'est pas partie à la présente Convention, par un agent diplomatique ou consulaire d'une autre Partie Contractante.

Le paragraphe 1er, alinéa (b) vise le cas suivant:

les actes qui doivent être produits sur le territoire d'un Etat tiers devant des agents diplomatiques ou consulaires d'une Partie Contractante et qui ont été établis par un agent diplomatique ou consulaire d'une autre Partie Contractante.

Les dispositions du paragraphe 2 appellent les observations suivantes :

elles assimilent en quelque sorte les déclarations officielles aux actes visés au paragraphe 1. Le mot « acte » qui figure dans les autres articles couvre donc également ces déclarations officielles. La suppression de la légalisation s'applique uniquement aux déclarations officielles et ne se rapporte pas aux actes eux-mêmes, lesquels seront le plus souvent des actes sous seing privé.

L'énumération des déclarations officielles figurant au paragraphe 2 n'est pas limitative.

En revanche, l'application de ce texte ne saurait avoir pour effet de substituer la compétence d'un agent diplomatique ou consulaire d'une Partie Contractante à celle d'un agent diplomatique ou consulaire d'une autre Partie Contractante à l'occasion de la légalisation d'un acte public établi par les autorités d'un Etat tiers.

Article 3

Cet article détermine l'engagement pris par les Parties Contractantes aux termes de la Convention ; cet engagement consiste à dispenser de toute formalité de légalisation les actes visés par l'article 2.

Article 4

Le premier paragraphe de cet article s'inspire de l'article 9 de la Convention de La Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers. Les Parties Contractantes prendront toutes les dispositions utiles pour que leurs administrations, notamment le Ministère des Affaires Etrangères, refusent de faire droit aux demandes de légalisation des documents diplomatiques ou consulaires devenus injustifiés dans le cadre de la présente Convention.

Le second paragraphe tend à instituer un système interne de vérification de l'origine des actes, par exemple en cas de contestation sur la véracité de la signature.

Chaque Etat est libre d'établir le système de vérification qui lui semble le plus approprié, compte tenu des exigences qui peuvent se présenter et de son organisation administrative et juridique.

Cette vérification ne devra donner lieu au paiement d'aucune taxe ou frais quelconque.

La Convention ne contient pas une disposition énonçant quelle sera la voie qui devra être suivie pour la transmission des demandes de vérification. En effet, il a été estimé que cette question ne devrait pas être réglée dans la Convention mais que tout Etat aurait la possibilité d'établir la voie qui lui paraîtra la plus appropriée en concluant, le cas échéant, des arrangements avec d'autres Etats intéressés. Toutefois, il a été jugé opportun que les autorités centrales de chaque Etat exercent sur ces demandes de vérification un contrôle suffisamment strict pour éviter la multiplication de requêtes inutiles. En conséquence, cette vérification ne devrait être demandée que dans des cas exceptionnels et généralement par la voie officielle.

Article 5

Cet article tend à faire prévaloir la présente Convention à l'égard des dispositions conventionnelles présentes et futures qui seraient contraires aux dispositions de la présente Convention. C'est ainsi que les Parties Contractantes ne pourront plus devenir sur le principe de la suppression totale de la légalisation, posé à l'article 3, en instituant par exemple à la place de celle-ci un système d'apostille ou formalité analogue.

Le présent article vise tous les instruments multilatéraux ou bilatéraux. Le mot « prévaudra » souligne qu'en cas de dénonciation de la présente Convention les dispositions conventionnelles précitées s'appliqueront de nouveau.

Les Conventions ci-après énumérées qui ont été élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe suppriment d'ores et déjà toutes formalités de légalisation, à savoir:

- (a) La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.
- (b) La Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition.
- (c) La Convention européenne pour la répression des Infractions routières.

D'autres projets en voie d'élaboration contiendront une disposition dans le même sens.

Articles 6 à 10

Ces dispositions reproduisent les clauses finales telles qu'elles ont été approuvées par le Comité des Ministres.