

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

**CASE CONCERNING AVENA AND OTHER
MEXICAN NATIONALS**

(MEXICO *v.* UNITED STATES OF AMERICA)

REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL
MEASURES

ORDER OF 5 FEBRUARY 2003

2003

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

**AFFAIRE AVENA ET AUTRES
RESSORTISSANTS MEXICAINS**

(MEXIQUE *c.* ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

DEMANDE EN INDICATION DE MESURES
CONSERVATOIRES

ORDONNANCE DU 5 FÉVRIER 2003

Official citation:

*Avena and Other Mexican Nationals (Mexico
v. United States of America), Provisional Measures,
Order of 5 February 2003, I.C.J. Reports
2003, p. 77*

Mode officiel de citation:

*Avena et autres ressortissants mexicains
(Mexique c. Etats-Unis d'Amérique), mesures
conservatoires, ordonnance du 5 février 2003,
C.I.J. Recueil 2003, p. 77*

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070970-5

Sales number
N° de vente:

863

5 FEBRUARY 2003

ORDER

AVENA AND OTHER MEXICAN NATIONALS
(MEXICO v. UNITED STATES OF AMERICA)

REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL
MEASURES

AVENA ET AUTRES RESSORTISSANTS MEXICAINS
(MEXIQUE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

DEMANDE EN INDICATION DE MESURES
CONSERVATOIRES

5 FÉVRIER 2003

ORDONNANCE

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2003

5 February 2003**CASE CONCERNING AVENA AND OTHER
MEXICAN NATIONALS**(MEXICO *v.* UNITED STATES OF AMERICA)REQUEST FOR THE INDICATION OF PROVISIONAL
MEASURES

ORDER

Present: *President* GUILLAUME; *Vice-President* SHI; *Judges* ODA, RANJEVA, HERCZEGH, FLEISCHHAUER, KOROMA, VERESHCHETIN, HIGGINS, PARRA-ARANGUREN, KOOIJMANS, REZEK, AL-KHASAWNEH, BUERGENTHAL, ELARABY; *Registrar* COUVREUR.

The International Court of Justice,

Composed as above,

After deliberation,

Having regard to Articles 41 and 48 of the Statute of the Court and to Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court,

Having regard to the Application filed in the Registry of the Court on 9 January 2003, whereby the United Mexican States (hereinafter "Mexico") instituted proceedings against the United States of America (hereinafter the "United States") for "violations of the Vienna Convention on Consular Relations (done on 24 April 1963)" (hereinafter the "Vienna Convention") allegedly committed by the United States,

Makes the following Order:

1. Whereas in its aforementioned Application Mexico bases the juris-

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2003

5 février 2003

2003
5 février
Rôle général
n° 128AFFAIRE AVENA ET AUTRES
RESSORTISSANTS MEXICAINS

(MEXIQUE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

DEMANDE EN INDICATION DE MESURES
CONSERVATOIRES

ORDONNANCE

Présents: M. GUILLAUME, *président*; M. SHI, *vice-président*; MM. ODA, RANJEVA, HERCZEGH, FLEISCHHAUER, KOROMA, VERESHCHETIN, M^{me} HIGGINS, MM. PARRA-ARANGUREN, KOIJMANS, REZEK, AL-KHASAWNEH, BUERGENTHAL, ELARABY, *juges*; M. COUVREUR, *greffier*.

La Cour internationale de Justice,

Ainsi composée,

Après délibéré en chambre du conseil,

Vu les articles 41 et 48 du Statut de la Cour et les articles 73, 74 et 75 de son Règlement,

Vu la requête enregistrée au Greffe de la Cour le 9 janvier 2003, par laquelle les Etats-Unis du Mexique (ci-après dénommés le « Mexique ») ont introduit une instance contre les Etats-Unis d'Amérique (ci-après dénommés les « Etats-Unis ») en raison de « violations de la convention de Vienne sur les relations consulaires » du 24 avril 1963 (ci-après dénommée la « convention de Vienne ») qui auraient été commises par les Etats-Unis,

Rend l'ordonnance suivante:

1. Considérant que, dans sa requête susmentionnée, le Mexique fonde

diction of the Court on Article 36, paragraph 1, of the Statute of the Court and on Article I of the Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes, which accompanies the Vienna Convention on Consular Relations (hereinafter the “Optional Protocol”);

2. Whereas the Application states that 54 Mexican nationals are on death row in the United States; whereas it is alleged that these individuals were arrested, detained, tried, convicted and sentenced to death by competent authorities of the United States following proceedings in which those authorities failed to comply with their obligations under Article 36, paragraph 1 (*b*), of the Vienna Convention; whereas it is contended that this provision requires that the authorities of the receiving State inform without delay any national of another State detained by those authorities of his right to contact his consulate, that, if the detained national so requests, it further requires those authorities to inform without delay the nearest consular post of the State concerned of the detention, and lastly that it obliges those authorities to forward without delay any communication addressed to the consular post by the detained individual; and whereas it is alleged that, in the cases of 49 of the detained Mexican nationals, the competent authorities of the United States made no attempt at any time to comply with Article 36 of the Vienna Convention, that in the cases of four other detained individuals, the required notification was not made “without delay”, and finally that in one case, while the detained national was informed of his rights, it was in connection with proceedings other than those involving capital charges against him;

3. Whereas in its Application Mexico states that “[t]he rights conferred by Article 36 . . . are not rights without remedies” and that in particular, as the Court determined in the Judgment delivered on 27 June 2001 in the case concerning *LaGrand (Germany v. United States of America)*:

“If the receiving State fails to comply with Article 36, and the sending State’s national has been subjected to ‘prolonged detention or convicted and sentenced to severe penalties’, . . . the receiving State must ‘allow the review and reconsideration of the conviction and sentence by taking account of the violation of the rights set forth in the Convention’”;

4. Whereas Mexico alleges that various rules of United States municipal law, specifically “[t]he rule of procedural default, the need to show prejudice and the interpretation of the Eleventh Amendment of the United States Constitution followed by the United States tribunals”, rendered ineffective all actions brought before state or federal courts in the United States seeking relief for the violations of the Vienna Convention, whether those actions were brought by Mexican nationals or by Mexico itself;

la compétence de la Cour sur le paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de la Cour et l'article premier du protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends qui accompagne la convention de Vienne sur les relations consulaires (ci-après dénommé le «protocole de signature facultative»);

2. Considérant que, dans cette requête, il est indiqué que cinquante-quatre ressortissants mexicains se trouvent dans le couloir de la mort aux Etats-Unis; qu'il est soutenu que ceux-ci ont été arrêtés, détenus, jugés, reconnus coupables et condamnés à la peine capitale par des autorités compétentes des Etats-Unis à l'issue de procédures au cours desquelles ces autorités ont manqué aux obligations qui leur incombaient en vertu de l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne; qu'il est précisé que cette disposition prescrit aux autorités de l'Etat de résidence d'informer sans retard tout ressortissant d'un autre Etat, qui est placé en détention par lesdites autorités, de son droit de contacter son consulat, qu'elle prescrit également à ces autorités, si le ressortissant détenu en fait la demande, d'avertir sans retard de cette détention le poste consulaire le plus proche de l'Etat concerné, et qu'elle prescrit enfin à ces autorités de transmettre sans retard toute communication adressée au poste consulaire par la personne détenue; et qu'il est allégué que, dans le cas de quarante-neuf desdits ressortissants mexicains détenus, les autorités compétentes des Etats-Unis n'ont à aucun moment tenté de se conformer aux dispositions de l'article 36 de la convention de Vienne, que, dans le cas de quatre autres détenus, les notifications prescrites n'ont pas été effectuées «sans retard», et enfin que dans un cas, si le ressortissant détenu a été informé de ses droits, c'est dans le cadre d'une procédure différente de celle dans laquelle les accusations portées contre lui pouvaient entraîner la peine de mort;

3. Considérant que, dans sa requête, le Mexique expose que «les droits conférés par l'article 36 ne sont pas dépourvus de voies de recours» et qu'en particulier, comme la Cour l'a établi dans l'arrêt rendu le 27 juin 2001 en l'affaire *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*:

«[si] l'Etat de résidence manque de se conformer aux dispositions de l'article 36, et si le ressortissant de l'Etat d'envoi a fait l'objet d'une «détention prolongée ou [a] été condamné à des peines sévères», ... l'Etat de résidence doit «permettre le réexamen et la révision du verdict de culpabilité et de la peine en tenant compte de la violation des droits prévus par la convention»»;

4. Considérant que le Mexique allègue que plusieurs règles du droit interne des Etats-Unis, et en particulier «la règle dite de la «carence procédurale», l'obligation d'établir l'existence d'un préjudice et l'interprétation que donnent les juridictions des Etats-Unis du onzième amendement de la Constitution américaine», ont empêché toutes les procédures engagées devant les juridictions étatiques ou fédérales américaines afin de porter remède aux violations de la convention de Vienne d'aboutir, que lesdites procédures aient été engagées par des ressortissants mexicains ou par le Mexique lui-même;

5. Whereas in the Application Mexico explains that it has made numerous démarches to the competent authorities of the United States with a view to vindicating its rights and those of its nationals, but that these authorities have consistently refused to provide relief adequate to put an end to these violations and to ensure Mexico that they will not reoccur in the future;

6. Whereas Mexico further notes that the diplomatic démarches which it has made over the last six years to the executive branch of the federal Government of the United States and to the competent authorities of the constituent States have been ineffective; whereas, despite many diplomatic protests during that period, those authorities carried out the execution of several Mexican nationals whose rights under the Vienna Convention had been violated; and whereas the only response ever received by Mexico from those authorities has consisted of formal apologies made after the executions;

7. Whereas in its Application Mexico maintains that the United States, by breaching its obligations under Article 36, paragraph 1 (*b*), of the Vienna Convention, prevented Mexico from exercising its rights and performing its consular functions pursuant to Articles 5 and 36 of the Convention, which “could have prevented the convictions and death sentences”; whereas it contends that the steps taken by the United States to improve compliance with the Vienna Convention do not enable full effect to be given to the rights established by the Convention; whereas it claims that apologies by the United States in cases of breaches of the Convention are an insufficient remedy; and whereas Mexico accordingly asserts that it has suffered injury, in its own right and in the form of injury to its nationals, and that it is entitled to *restitutio in integrum*, that is to say, to the “reestablish[ment of] the situation which would, in all probability, have existed if [the violations] had not been committed”;

8. Whereas Mexico asks the Court to adjudge and declare:

- “(1) that the United States, in arresting, detaining, trying, convicting, and sentencing the 54 Mexican nationals on death row described in this Application, violated its international legal obligations to Mexico, in its own right and in the exercise of its right of consular protection of its nationals, as provided by Articles 5 and 36, respectively of the Vienna Convention;
- (2) that Mexico is therefore entitled to *restitutio in integrum*;
- (3) that the United States is under an international legal obligation not to apply the doctrine of procedural default, or any other doctrine of its municipal law, to preclude the exercise of the rights afforded by Article 36 of the Vienna Convention;

5. Considérant que, dans ladite requête, le Mexique explique qu'il a entrepris de nombreuses démarches auprès des autorités compétentes des Etats-Unis dans le but de faire valoir ses droits et ceux de ses ressortissants, mais que lesdites autorités ont systématiquement refusé de prendre des mesures appropriées pour mettre un terme à ces violations et garantir au Mexique qu'elles ne se reproduiraient plus à l'avenir;

6. Considérant que le Mexique précise encore que les démarches diplomatiques qu'il a effectuées au cours des six dernières années auprès du pouvoir exécutif du Gouvernement fédéral des Etats-Unis ainsi que des autorités compétentes des Etats fédérés sont restées sans effets; que, en dépit de nombreuses protestations diplomatiques, ces autorités ont fait procéder durant cette période à l'exécution de plusieurs ressortissants mexicains dont les droits découlant de la convention de Vienne avaient été violés; et que la seule réaction jamais obtenue de ces autorités par le Mexique a consisté en des excuses officielles présentées après lesdites exécutions;

7. Considérant que, dans sa requête, le Mexique soutient que, en méconnaissant leurs obligations aux termes de l'alinéa *b)* du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne, les Etats-Unis l'ont empêché d'exercer les droits et les fonctions consulaires prévues aux articles 5 et 36 de la convention, «ce qui aurait pu empêcher qu'un verdict de culpabilité et de peine de mort ne soit prononcé»; que les mesures prises par les Etats-Unis en vue d'assurer un meilleur respect de la convention de Vienne ne permettraient pas la pleine réalisation des droits créés par la convention de Vienne; que les excuses présentées par les Etats-Unis en cas de violation de la convention ne constitueraient pas un remède suffisant; et considérant que le Mexique en conclut qu'il a subi un préjudice, en son nom propre et en la personne de ses ressortissants, et qu'il a droit à une *restitutio in integrum*, c'est-à-dire au «rétabl[issement de] la situation qui aurait vraisemblablement existé si [les violations] n'avaient pas été commis[es]»;

8. Considérant que le Mexique prie la Cour de dire et juger que:

- «1) en arrêtant, détenant, jugeant, déclarant coupables et condamnant les cinquante-quatre ressortissants mexicains se trouvant dans le couloir de la mort, et dont les cas sont décrits dans la présente requête, les Etats-Unis d'Amérique ont violé leurs obligations juridiques internationales envers le Mexique, en son nom propre et dans l'exercice du droit qu'a cet Etat d'assurer la protection consulaire de ses ressortissants, ainsi qu'il est prévu aux articles 5 et 36, respectivement, de la convention de Vienne;
- 2) le Mexique a en conséquence droit à la *restitutio in integrum*;
- 3) les Etats-Unis d'Amérique ont l'obligation juridique internationale de ne pas appliquer la doctrine de la carence procédurale (*procedural default*), ni aucune autre doctrine de leur droit interne, d'une manière qui fasse obstacle à l'exercice des droits conférés par l'article 36 de la convention de Vienne;

(4) that the United States is under an international legal obligation to carry out in conformity with the foregoing international legal obligations any future detention of or criminal proceedings against the 54 Mexican nationals on death row or any other Mexican national in its territory, whether by a constituent, legislative, executive, judicial or other power, whether that power holds a superior or a subordinate position in the organization of the United States, and whether that power's functions are international or internal in character;

(5) that the right to consular notification under the Vienna Convention is a human right;

and that, pursuant to the foregoing international legal obligations,

(1) the United States must restore the *status quo ante*, that is, re-establish the situation that existed before the detention of, proceedings against, and convictions and sentences of, Mexico's nationals in violation of the United States international legal obligations;

(2) the United States must take the steps necessary and sufficient to ensure that the provisions of its municipal law enable full effect to be given to the purposes for which the rights afforded by Article 36 are intended;

(3) the United States must take the steps necessary and sufficient to establish a meaningful remedy at law for violations of the rights afforded to Mexico and its nationals by Article 36 of the Vienna Convention, including by barring the imposition, as a matter of municipal law, of any procedural penalty for the failure timely to raise a claim or defence based on the Vienna Convention where competent authorities of the United States have breached their obligation to advise the national of his or her rights under the Convention; and

(4) the United States, in light of the pattern and practice of violations set forth in this Application, must provide Mexico a full guarantee of the non-repetition of the illegal acts”;

9. Whereas, on 9 January 2003, after filing its Application Mexico also submitted a request for the indication of provisional measures in order to protect its rights, pursuant to Article 41 of the Statute of the Court and to Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court;

10. Whereas in its request for the indication of provisional measures Mexico refers to the basis of jurisdiction of the Court invoked in its

- 4) les Etats-Unis d'Amérique sont tenus, au regard du droit international, d'agir conformément aux obligations juridiques internationales susmentionnées dans le cas où, à l'avenir, ils placeraient en détention les cinquante-quatre ressortissants mexicains se trouvant dans le couloir de la mort ou tout autre ressortissant mexicain sur leur territoire ou engageraient une action pénale à leur encontre, que cet acte soit accompli par un pouvoir constitué — législatif, exécutif, judiciaire ou autre —, que ce pouvoir occupe une place supérieure ou subordonnée dans l'organisation des Etats-Unis ou que les fonctions de ce pouvoir présentent un caractère international ou interne; et
- 5) le droit de notification consulaire garanti par la convention de Vienne est un droit de la personne humaine;

et que, conformément aux obligations juridiques internationales susmentionnées:

- 1) les Etats-Unis d'Amérique doivent restaurer le *statu quo ante*, c'est-à-dire rétablir la situation qui existait avant les actes de détention, de poursuite, de déclaration de culpabilité et de condamnation des ressortissants mexicains commis en violation des obligations juridiques internationales des Etats-Unis d'Amérique;
- 2) les Etats-Unis d'Amérique doivent prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour garantir que les dispositions de leur droit interne permettent la pleine réalisation des fins pour lesquelles sont prévus les droits conférés par l'article 36;
- 3) les Etats-Unis d'Amérique doivent prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour établir en droit une voie de recours efficace contre les violations des droits conférés au Mexique et à ses ressortissants par l'article 36 de la convention de Vienne, notamment en empêchant que ne soit, en droit interne, pénalisé sur le plan procédural un ressortissant n'ayant pas, en temps voulu, fait valoir une réclamation au titre de la convention de Vienne ni excipé de celle-ci dans le cadre de sa défense, lorsque des autorités compétentes des Etats-Unis d'Amérique ont violé l'obligation qui est la leur d'informer ce ressortissant des droits qu'il tire de cette convention; et
- 4) les Etats-Unis d'Amérique doivent, au vu du caractère récurrent et systématique des violations décrites dans la présente requête, donner au Mexique une pleine garantie que de tels actes illicites ne se reproduiront pas»;

9. Considérant que, le 9 janvier 2003, après avoir déposé sa requête, le Mexique a également présenté une demande en indication de mesures conservatoires à l'effet de protéger ses droits, en se référant à l'article 41 du Statut et aux articles 73, 74 et 75 du Règlement de la Cour;

10. Considérant que, dans sa demande en indication de mesures conservatoires, le Mexique se réfère à la base de juridiction de la Cour invoquée

Application, and to the facts set out and the submissions made therein; and whereas it reiterates in particular that the United States has systematically violated the rights of Mexico and its nationals under Article 36 of the Vienna Convention;

11. Whereas in the request for the indication of provisional measures Mexico states that three Mexican nationals, namely Messrs. César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos and Osvaldo Torres Aguilera, risk execution within the next six months and that many other Mexican nationals could be executed before the end of 2003; and whereas Mexico further states that César Roberto Fierro Reyna's execution could take place as early as 14 February 2003;

12. Whereas in the request for the indication of provisional measures Mexico notes that the Court indicated provisional measures to prevent executions in two prior cases involving claims brought under the Vienna Convention by States whose nationals were subject to execution in the United States as a result of criminal proceedings conducted in violation of the Convention; whereas it states that "[t]here can be no question of the importance of the interests at stake", that "[i]nternational law recognizes the sanctity of human life" and that "Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, to which the United States is a State party, establishes that every human being has an inherent right to life and mandates that States protect that right by law"; and whereas Mexico states in the following terms the grounds for its request and the possible consequences if it is denied:

"Unless the Court indicates provisional measures directing the United States to halt any executions of Mexican nationals until this Court's decision on the merits of Mexico's claims, the executive officials of constituent states of the United States will execute Messrs. Fierro [Reyna], Moreno Ramos, Torres [Aguilera], or other Mexican nationals on death row before the Court has had the opportunity to consider those claims. In that event, Mexico would forever be deprived of the opportunity to vindicate its rights and those of its nationals. As the Court recognized in the *LaGrand* case, such circumstances would constitute irreparable prejudice . . .";

13. Whereas Mexico concludes that "[p]rovisional measures are therefore clearly justified in order both to protect Mexico's paramount interest in the life and liberty of its nationals and to ensure the Court's ability to order the relief Mexico seeks";

14. Whereas Mexico adds in its request that "[t]here can also be no question about the urgency of the need for provisional measures";

15. Whereas Mexico states that, while it recognizes that the Court may

dans sa requête, ainsi qu'aux faits qui y sont exposés et aux conclusions qui y sont formulées; et qu'il réaffirme en particulier que les Etats-Unis ont violé de manière systématique les droits que le Mexique et ses ressortissants tirent des dispositions de l'article 36 de la convention de Vienne;

11. Considérant que, dans cette demande en indication de mesures conservatoires, le Mexique expose que trois ressortissants mexicains, à savoir MM. César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos et Osvaldo Torres Aguilera, risquent d'être exécutés au cours des six prochains mois, et que de nombreux autres ressortissants mexicains pourraient être exécutés avant la fin de l'année 2003; et qu'il précise que l'exécution de M. César Roberto Fierro Reyna pourrait avoir lieu dès le 14 février 2003;

12. Considérant que, dans ladite demande en indication de mesures conservatoires, le Mexique rappelle que la Cour a indiqué des mesures conservatoires pour empêcher des exécutions dans deux affaires précédentes portant sur des demandes présentées en vertu de la convention de Vienne par des Etats dont les ressortissants risquaient d'être exécutés aux Etats-Unis à l'issue de procédures pénales au cours desquelles les dispositions de ladite convention avaient été méconnues; qu'il souligne que «[l']importance des intérêts en cause ne saurait être mise en doute», que «[l]e caractère sacré de la vie humaine est reconnu par le droit international» et que «[l']article 6 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel les Etats-Unis d'Amérique sont parties, stipule que le droit à la vie est inhérent à la personne humaine et que les Etats doivent protéger ce droit par la loi»; et qu'il expose en ces termes les motifs de la demande et les conséquences éventuelles de son rejet:

«Si la Cour n'indique pas des mesures conservatoires enjoignant aux Etats-Unis d'Amérique de surseoir à toute exécution de ressortissants mexicains jusqu'à ce que la Cour se prononce sur le bien-fondé des prétentions du Mexique, les autorités publiques des Etats constituant les Etats-Unis procéderont à l'exécution de MM. Fierro [Reyna], Moreno Ramos, Torres [Aguilera] ou d'autres ressortissants mexicains se trouvant dans le couloir de la mort, avant que la Cour n'ait pu examiner ces prétentions. Dans ce cas, le Mexique serait à jamais privé de la possibilité de faire valoir ses droits et ceux de ses ressortissants. Ainsi que la Cour l'a reconnu en l'affaire *LaGrand*, un tel état de choses constituerait un préjudice irréparable...»;

13. Considérant que le Mexique en conclut que «des mesures conservatoires sont clairement justifiées tant pour protéger l'intérêt primordial qu'attache le Mexique à la vie et à la liberté de ses ressortissants que pour permettre à la Cour de prescrire les remèdes demandés par le Mexique»;

14. Considérant que le Mexique ajoute dans sa demande que «[l']urgence de mesures conservatoires ne saurait non plus faire de doute»;

15. Considérant que le Mexique précise que, s'il reconnaît que la Cour

wish to leave to the United States the choice of means to ensure compliance with the provisional measures ordered, it nevertheless requests that the Court “leave no doubt as to the required result”;

16. Whereas Mexico notes specifically in its request that “[a]s a matter of international law, both the United States and its constituent political subdivisions have an obligation to abide by the international legal obligations of the United States”; and whereas Mexico takes the view that, “[h]aving undertaken international obligations on behalf of its constituent political entities, the United States should not now be heard to suggest that it cannot enforce their compliance with its obligations”;

17. Whereas Mexico further states that,

“[g]iven the clarity of both international law and United States municipal law, there can be no doubt that the United States has the means to ensure compliance with an order of provisional measures issued by this Court pursuant to Article 41 (1) [of its Statute]”;

18. Whereas Mexico asks that, pending final judgment in this case, the Court indicate:

- “(a) that the Government of the United States take all measures necessary to ensure that no Mexican national be executed;
- (b) that the Government of the United States take all measures necessary to ensure that no execution dates be set for any Mexican national;
- (c) that the Government of the United States report to the Court the actions it has taken in pursuance of subparagraphs (a) and (b); and
- (d) that the Government of the United States ensure that no action is taken that might prejudice the rights of the United Mexican States or its nationals with respect to any decision this Court may render on the merits of the case”;

and whereas Mexico further asks the Court to treat its request as a matter of the greatest urgency “[i]n view of the extreme gravity and immediacy of the threat that authorities in the United States will execute a Mexican citizen”;

19. Whereas on 9 January 2003, the date on which the Application and the request for the indication of provisional measures were filed in the Registry, the Registrar advised the Government of the United States of the filing of those documents and forthwith sent it originals of them, in accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute of the Court and with Article 38, paragraph 4, and Article 73, paragraph 2, of the Rules of Court; and whereas the Registrar also notified the Secretary-General of the United Nations of that filing;

puisse laisser aux Etats-Unis le choix des moyens à mettre en œuvre pour assurer le respect des mesures conservatoires ordonnées, il prie cependant celle-ci «de spécifier avec la plus grande exactitude le résultat exigé»;

16. Considérant que le Mexique rappelle en particulier dans sa demande que, «[e]n vertu du droit international, les Etats-Unis et les subdivisions politiques qui les constituent doivent se conformer aux obligations juridiques internationales qui pèsent sur eux»; et qu'il souligne que, «[a]yant accepté des obligations internationales au nom des entités politiques qui les constituent, les Etats-Unis ne sauraient maintenant prétendre qu'ils ne peuvent veiller à ce que les obligations qui sont les leurs soient remplies»;

17. Considérant que le Mexique ajoute encore que

«[c]ompte tenu de la clarté à cet égard tant du droit international que du droit interne américain, il ne fait aucun doute que les Etats-Unis ont la capacité de faire appliquer une ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue par la Cour au titre du paragraphe 1 de l'article 41 de son Statut»;

18. Considérant que le Mexique prie la Cour d'indiquer, en attendant l'arrêt définitif en l'instance, des mesures tendant à ce que:

- «a) le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique prenne toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'aucun ressortissant mexicain ne soit exécuté;
- b) le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique prenne toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'aucune date d'exécution ne soit fixée pour aucun ressortissant mexicain;
- c) le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique porte à la connaissance de la Cour toutes les mesures qu'il aura prises en application des alinéas a) et b); et
- d) le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique fasse en sorte qu'il ne soit prise aucune mesure qui puisse porter atteinte aux droits des Etats-Unis du Mexique ou de leurs ressortissants en ce qui concerne toute décision que la Cour pourrait prendre sur le fond de l'affaire»;

et qu'il prie en outre la Cour d'examiner sa demande avec la plus grande urgence «eu égard à l'extrême gravité et à l'imminence de la menace d'exécution d'un citoyen mexicain par des autorités des Etats-Unis»;

19. Considérant que, le 9 janvier 2003, date à laquelle la requête et la demande en indication de mesures conservatoires ont été déposées au Greffe, le greffier a avisé le Gouvernement des Etats-Unis du dépôt de ces documents, et lui en a adressé immédiatement des originaux en application du paragraphe 2 de l'article 40 du Statut de la Cour, ainsi que du paragraphe 4 de l'article 38 et du paragraphe 2 de l'article 73 de son Règlement; et considérant que le greffier a également informé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de ce dépôt;

20. Whereas on 9 January 2003 the Registrar informed the Parties that the President of the Court, in accordance with Article 74, paragraph 3, of the Rules of Court, had fixed 20 January 2003 as the date for the opening of the oral proceedings;

21. Whereas, pending notification under Article 40, paragraph 3, of the Statute and Article 42 of the Rules of Court by transmission, in two languages, of the printed text of the Application to the States entitled to appear before the Court, on 9 January 2003 the Registrar informed those States of the filing of the Application and of its subject-matter, and of the request for the indication of provisional measures;

22. Whereas, following the Registrar's subsequent consultations with the Parties, the Court decided to hear the Parties on 21 January 2003 concerning Mexico's request for the indication of provisional measures; and whereas the Parties were so advised by letters of 14 January 2003 from the Registrar;

23. Whereas by a letter of 17 January 2003, received in the Registry on the same day, the United States Government informed the Court of the appointment of an Agent and a Co-Agent for the case;

24. Whereas by a letter of 20 January 2003 Mexico informed the Court that, further to the decision of the Governor of the State of Illinois to commute the death sentences of all convicted individuals awaiting execution in that State, it was withdrawing its request for provisional measures on behalf of three of the 54 Mexican nationals referred to in the Application: Messrs. Juan Caballero Hernández, Mario Flores Urbán and Gabriel Solache Romero; whereas it further stated that its request for provisional measures would stand for the other 51 Mexican nationals imprisoned in the United States and that "[t]he application stands, on its merits, for the fifty-four cases";

25. Whereas, at the public hearings held on 21 January 2003 in accordance with Article 74, paragraph 3, of the Rules of Court, oral statements on the request for the indication of provisional measures were presented by the following representatives of the Parties:

On behalf of Mexico: H.E. Mr. Juan Manuel Gómez Robledo,
H.E. Mr. Santiago Oñate,
H.E. Mr. Alberto Székely,
Ms Sandra Babcock,
Mr. Donald Francis Donovan;

On behalf of the United States: The Honorable William H. Taft, IV,
Mr. Stephen Mathias,
Ms Catherine W. Brown,
Mr. James H. Thessin,
Sir Elihu Lauterpacht,
Mr. Daniel Paul Collins;

20. Considérant que, le 9 janvier 2003, le greffier a informé les Parties que le président de la Cour, conformément au paragraphe 3 de l'article 74 du Règlement, avait fixé au 20 janvier 2003 la date d'ouverture de la procédure orale;

21. Considérant que, en attendant que la communication prévue au paragraphe 3 de l'article 40 du Statut et à l'article 42 du Règlement de la Cour ait été effectuée par transmission du texte imprimé, en deux langues, de la requête aux Etats admis à ester devant la Cour, le greffier a, le 9 janvier 2003, informé ces Etats du dépôt de la requête et de son objet, ainsi que de la demande en indication de mesures conservatoires;

22. Considérant que, à la suite de consultations que le greffier a ultérieurement tenues avec les Parties, la Cour a décidé d'entendre celles-ci le 21 janvier 2003 sur la demande en indication de mesures conservatoires du Mexique, et que les Parties en ont été avisées par lettres du greffier en date du 14 janvier 2003;

23. Considérant que, par lettre du 17 janvier 2003, reçue au Greffe le même jour, le Gouvernement des Etats-Unis a informé la Cour de la désignation d'un agent et d'un coagent aux fins de l'affaire;

24. Considérant que, par lettre en date du 20 janvier 2003, le Mexique a informé la Cour que, suite à la décision du gouverneur de l'Etat de l'Illinois de commuer les peines capitales de tous les détenus attendant leur exécution dans cet Etat, il retirait sa demande en indication de mesures conservatoires en ce qui concerne trois des cinquante-quatre ressortissants mexicains visés dans la requête, à savoir MM. Juan Caballero Hernández, Mario Flores Urbán et Gabriel Solache Romero; qu'il a par ailleurs précisé qu'il maintenait sa demande pour ce qui est des cinquante et un autres ressortissants mexicains détenus aux Etats-Unis et que «la requête demeur[ait] inchangée sur le fond en ce qui concerne les cinquante-quatre cas»;

25. Considérant que, lors des audiences publiques qui ont été tenues le 21 janvier 2003 conformément au paragraphe 3 de l'article 74 du Règlement, des observations orales sur la demande en indication de mesures conservatoires ont été présentées par les représentants des Parties suivants:

Au nom du Mexique: S. Exc. M. Juan Manuel Gómez Robledo,
S. Exc. M. Santiago Oñate,
S. Exc. M. Alberto Székely,
M^{me} Sandra Babcock,
M. Donald Francis Donovan;

Au nom des Etats-Unis: l'honorable William H. Taft, IV,
M. Stephen Mathias,
M^{me} Catherine W. Brown,
M. James H. Thessin,
sir Elihu Lauterpacht,
M. Daniel Paul Collins;

and whereas at the hearings a question was put by a Member of the Court, to which an oral reply was given;

* * *

26. Whereas in the first round of oral argument Mexico restated the position set out in its Application and in its request for the indication of provisional measures, and stressed that the requirements for the indication by the Court of the provisional measures requested were met in the present case;

27. Whereas Mexico has stressed that neither the apologies offered by the Government of the United States following the execution of Mexican nationals whose rights under the Vienna Convention had been violated, nor the review by an executive official “as a matter of grace and not of legal right” could represent a sufficient remedy for violations by competent authorities in the United States of obligations arising from the Vienna Convention; that a “meaningful ‘review and reconsideration’ of its nationals’ claims in accord with the Judgment in *LaGrand*” requires the provision of “a remedy *at law*”; and that only the restoration of the *status quo ante*, that is, the re-establishment of the situation that existed before the violation, would be such a remedy;

28. Whereas Mexico has insisted that, unless provisional measures are indicated by the Court, three of its nationals, namely Messrs. Fierro Reyna, Moreno Ramos and Torres Aguilera, risk execution in the next few months and that many others could also be at risk of execution before the Court rules on the merits; and whereas it accordingly contends that the condition of urgency required for the indication of provisional measures is satisfied;

29. Whereas in the first round of oral argument the United States contended that the request by Mexico was without foundation in fact or in law and that the requirements for the Court to indicate provisional measures were not met;

30. Whereas the United States submitted that the Court had ruled in the *LaGrand* case that, where there had been a violation of the obligation of notification prescribed by Article 36, paragraph 1 (*b*), of the Vienna Convention “in death penalty cases”, the remedy to be provided by the receiving State was to ensure that there was in every case review and reconsideration of the decision; whereas it stated that, following the *LaGrand* case, the competent authorities in the United States had instituted measures providing for review and reconsideration in all such cases, that so far these measures had proved effective and that there was no reason to think that they would not be effective in future cases; whereas it added that the receiving State was, on the other hand, under no obligation to quash all convictions and to recommence the trial process in such cases; and whereas the United States accordingly concluded that the request by Mexico seeking, by way of indication of provisional measures,

et considérant qu'à l'audience une question a été posée par un membre de la Cour, à laquelle il a été répondu oralement;

* * *

26. Considérant que, dans ses plaidoiries, le Mexique a réitéré l'argumentation développée dans sa requête et sa demande en indication de mesures conservatoires, et a insisté sur le fait que les conditions requises pour que la Cour indique les mesures conservatoires demandées étaient remplies en l'espèce;

27. Considérant que le Mexique a souligné que ni les excuses présentées par les Etats-Unis à la suite de l'exécution de ressortissants mexicains dont les droits issus de la convention de Vienne avaient été violés, ni le réexamen effectué par un fonctionnaire de l'exécutif «dans l'exercice de son droit de grâce et non d'un droit prévu par la loi» ne sauraient constituer un remède adéquat aux violations, par les autorités compétentes des Etats-Unis, des obligations découlant de la convention de Vienne; qu'un «véritable réexamen et [une véritable] révision» des demandes de ses ressortissants conformément à l'arrêt *LaGrand* imposent que soit ouverte «une voie de droit»; et que seul le rétablissement du *statu quo ante*, c'est-à-dire le rétablissement de la situation qui existait avant la violation, constituerait un tel remède;

28. Considérant que le Mexique a insisté sur ce que, en l'absence d'indication de mesures conservatoires par la Cour, trois de ses ressortissants, à savoir MM. Fierro Reyna, Moreno Ramos et Torres Aguilera, risquaient d'être exécutés dans les mois à venir et que de nombreux autres risquaient de même d'être exécutés avant que la Cour se prononce sur le fond de l'affaire; et qu'il en a conclu que la condition d'urgence requise pour l'indication de mesures conservatoires était remplie;

29. Considérant que, dans leurs plaidoiries, les Etats-Unis ont fait valoir que la demande du Mexique n'était fondée ni en fait ni en droit et que les conditions pour que la Cour indique des mesures conservatoires n'étaient pas remplies;

30. Considérant que les Etats-Unis ont soutenu que la Cour avait jugé en l'affaire *LaGrand* qu'en cas de violation de l'obligation de notification prévue à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne, dans des «affaires concernant des crimes passibles de la peine capitale», l'Etat de résidence avait l'obligation, à titre de remède, d'assurer le réexamen et la révision des décisions rendues dans chaque affaire; qu'ils ont affirmé qu'à la suite de l'affaire *LaGrand* les autorités compétentes des Etats-Unis avaient pris des mesures visant à permettre un réexamen et une révision dans chacun de ces cas, que ces mesures s'étaient jusque-là révélées efficaces et qu'il n'y avait aucune raison de penser qu'elles ne le demeureraient pas à l'avenir; qu'ils ont ajouté qu'il n'existait pas, en revanche, d'obligation pour l'Etat de résidence d'annuler tous les verdicts de culpabilité et de recommencer les procès dans les hypothèses envisagées; et qu'ils en ont conclu que la demande du Mexique

to preserve a right to the restoration of the *status quo ante* was not a request seeking preservation of a right protected by the Vienna Convention, and that therefore the request should be denied;

31. Whereas the United States further contended that the request by Mexico did not satisfy the condition of urgency and did not show that imminent serious harm was likely, because United States proceedings in each of the 51 cases were continuing and none of the Mexican nationals covered by the request for indication of provisional measures was scheduled to be executed; and whereas it pointed out that in some of the cases referred to by Mexico no violation of Article 36 of the Vienna Convention had been established, that in others Mexico would have an opportunity to raise any failure of notification at a later stage in the domestic legal proceedings, and, finally, that review and reconsideration remained available in all the cases;

32. Whereas the United States further maintained that the request by Mexico was too sweeping and did not respect the essential balance of the rights of the Parties because, if it were accepted by the Court, it would prejudice the sovereign right of the United States to operate its criminal justice system; and whereas the United States concluded that the order for the indication of provisional measures requested by Mexico “would constitute a wholly unprecedented and unwarranted interference with the sovereign rights of the United States even as it goes far beyond preserving Mexico’s rights under the Convention”;

33. Whereas in its second round of oral argument Mexico stated that it could not accept the conclusions derived by the United States from the Court’s Judgment in the *LaGrand* case in regard to the remedies available for breaches of its obligations under Article 36 of the Vienna Convention; whereas Mexico added that the Court would not, however, need to address those issues until its examination of the merits of the case; and whereas it submitted that the purpose of its request was unquestionably to preserve rights arising out of the Vienna Convention and that its request should accordingly be upheld;

34. Whereas Mexico contended that, for the condition of urgency to be met, it was sufficient that there was a “likely” threat of irreparable prejudice, and that in the present case, since execution dates for the Mexican nationals named in the request could be set at any time by the competent authorities of the United States and since, once those dates had been set, those nationals could be executed at very short notice, the condition of urgency was accordingly met;

35. Whereas, finally, Mexico argued that an order of the Court enjoining the United States not to proceed with the execution of the said Mexican nationals could not be considered as capable of causing any real

visant à obtenir, par le biais de l'indication de mesures conservatoires, la préservation d'un droit au rétablissement du *statu quo ante* n'était pas une demande tendant à préserver un droit protégé par la convention de Vienne, et qu'en conséquence elle n'était pas recevable;

31. Considérant que les Etats-Unis ont par ailleurs soutenu que la demande du Mexique ne remplissait pas la condition d'urgence et ne démontrait pas l'existence d'un risque de préjudice grave et imminent, dans la mesure où la procédure dans chacune des cinquante et une affaires concernées suivait son cours aux Etats-Unis et où aucune date d'exécution n'avait été fixée pour les ressortissants mexicains visés par la demande en indication de mesures conservatoires; et qu'ils ont souligné que, s'agissant de certaines affaires mentionnées par le Mexique, aucune violation de l'article 36 de la convention de Vienne n'avait été établie, que dans d'autres cas le Mexique aurait l'occasion de soulever tout manquement à l'obligation de notification à un stade ultérieur de la procédure judiciaire interne, et qu'enfin dans tous les cas la possibilité d'un réexamen et d'une révision restait ouverte;

32. Considérant que les Etats-Unis ont également fait valoir que la demande du Mexique était trop large et ne respectait pas le nécessaire équilibre des droits des Parties car, si elle était acceptée par la Cour, il serait porté atteinte au droit des Etats-Unis d'organiser leur procédure pénale de manière souveraine; et que les Etats-Unis ont conclu que l'ordonnance en indication de mesures conservatoires demandée par le Mexique «constituerait une ingérence sans précédent et totalement injustifiée dans les droits souverains des Etats-Unis puisqu'elle irait bien au-delà de la protection des droits que le Mexique tire de la convention»;

33. Considérant que, dans sa réplique orale, le Mexique a indiqué qu'il ne pouvait accepter les conclusions que les Etats-Unis tirent de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *LaGrand* pour ce qui est des remèdes applicables en cas de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 36 de la convention de Vienne; qu'il a ajouté qu'il s'agissait là toutefois d'une question sur laquelle la Cour ne devrait se pencher que lorsqu'elle examinerait le fond de l'affaire; et qu'il a fait valoir que sa demande visait bien à préserver des droits qui lui étaient reconnus par la convention de Vienne, et que ladite demande devait dès lors être accueillie;

34. Considérant que le Mexique a affirmé qu'afin que la condition d'urgence soit remplie il suffisait qu'un risque «probable» de survenance d'un préjudice irréparable existe; et qu'en l'espèce, dans la mesure où, d'une part, les dates d'exécution des ressortissants mexicains visés par la demande pouvaient être fixées à tout moment par les autorités compétentes des Etats-Unis et où, d'autre part, une fois ces dates fixées, les exécutions pouvaient se dérouler dans de très brefs délais, il y avait bien urgence;

35. Considérant que le Mexique a enfin soutenu qu'une ordonnance de la Cour enjoignant aux Etats-Unis de ne pas procéder à l'exécution desdits ressortissants mexicains ne saurait être considérée comme pouvant

harm to the legitimate interest of the United States in operating its criminal justice system;

36. Whereas in its second round of oral argument the United States stressed the fact that, following the Court's Judgment in the *LaGrand* case, it had put in place a vast programme to ensure compliance with the obligation of notification under Article 36, paragraph 1 (b), of the Vienna Convention and had also taken measures to ensure review and reconsideration in all death penalty cases where that obligation had been breached; and whereas the United States reiterated its view that Mexico's request for the indication of provisional measures was not consistent with the *LaGrand* Judgment and that it was seeking to preserve non-existent rights, so that there was neither any risk of irreparable prejudice nor any urgency; whereas the United States further pointed out that, according to the United States Supreme Court, "the clemency power . . . [was] an integral mechanism in the administration of our criminal laws", and "clemency 'has provided a fail-safe in our criminal justice system'";

37. Whereas at the hearings a Member of the Court put the following question to the Agent of the United States:

"Under what circumstances will the Legal Adviser of the State Department notify an appellate court rather than later notify a clemency body of the obligations of the United States consequent upon an admitted violation of Article 36 of the Vienna Convention? Is the matter simply one of timing?";

whereas, in response to that question, the Agent stated *inter alia* the following:

"We . . . have made a conscious choice to focus our efforts on clemency proceedings for providing the review and reconsideration this Court called for in *LaGrand*. [That Judgment] expressly left the choice of means of providing the review and reconsideration to the United States[.] . . . [C]lemency proceedings provide a more flexible process that is best suited for achieving, without procedural obstacles, the review and reconsideration this Court called for";

and whereas the Agent added that his

"Government would . . . inform a court upon request, at any time, of the international legal obligations of the United States, and how in the particular posture of a given case they [might] or [might] not apply and whether and how they might be carried out under the applicable domestic law in that court",

while explaining that "a court [might] determine . . . that domestic law

causer un préjudice réel à l'intérêt légitime des Etats-Unis d'organiser leur procédure pénale;

36. Considérant que, dans leur réplique orale, les Etats-Unis ont insisté sur le fait que, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *LaGrand*, ils avaient mis en place un vaste programme visant à garantir le respect de l'obligation de notification prévue à l'alinéa *b)* du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne, et qu'ils avaient en outre pris des mesures tendant à assurer un réexamen et une revision dans toutes les affaires où ladite obligation aurait été violée et une condamnation à la peine capitale aurait été prononcée; et qu'ils ont réaffirmé que la demande en indication de mesures conservatoires du Mexique était en contradiction avec l'arrêt *LaGrand* susmentionné et qu'elle cherchait à préserver des droits inexistant, de sorte qu'il n'y avait ni risque que survienne un préjudice irréparable, ni urgence; considérant que les Etats-Unis ont en outre précisé que, selon la Cour suprême des Etats-Unis, «le pouvoir de grâce ... [faisait] partie intégrante de [leur] système de justice pénale» et que «la grâce «[avait] fourni à [celui-ci] un dispositif de sécurité»»;

37. Considérant qu'à l'audience un membre de la Cour a posé à l'agent des Etats-Unis la question suivante:

«Dans quelles circonstances le conseiller juridique du département d'Etat informera-t-il une cour d'appel plutôt que, à un stade ultérieur, une commission des grâces, des obligations découlant pour les Etats-Unis d'une violation reconnue de l'article 36 de la convention de Vienne? Est-ce simplement une question de calendrier?»;

qu'en réponse à cette question l'agent des Etats-Unis a précisé notamment ce qui suit:

«Nous avons ... délibérément choisi de concentrer nos efforts sur les recours devant les commissions des grâces pour le réexamen et la revision demandés par la Cour dans l'affaire *LaGrand*. [L'arrêt rendu dans cette affaire] a expressément laissé aux Etats-Unis le choix des moyens destinés à réexaminer et à réviser les procédures... [L]es recours portés devant les commissions des grâces constituent un moyen plus souple, qui est le mieux adapté pour effectuer le réexamen et la revision prescrits par la Cour, sans que ne se posent des obstacles d'ordre procédural»;

et qu'il a ajouté que son

«gouvernement ne manquerait pas d'informer toute juridiction [interne], à la demande de celle-ci et à n'importe quel moment, des obligations juridiques internationales des Etats-Unis, et de lui indiquer comment, dans le cas particulier soumis à cette juridiction, ces obligations peuvent ou non s'appliquer»,

tout en exposant qu'«une juridiction [pourrait] toujours décider que des

principles still preclude[d] an express judicial remedy for a failure of consular notification”;

* * *

38. Whereas, on a request for the indication of provisional measures, the Court need not finally satisfy itself, before deciding whether or not to indicate such measures, that it has jurisdiction on the merits of the case, yet it may not indicate them unless the provisions invoked by the Applicant appear, *prima facie*, to afford a basis on which the jurisdiction of the Court might be founded;

39. Whereas Article I of the Optional Protocol, which Mexico invokes as the basis of jurisdiction of the Court in the present case, is worded as follows:

“Disputes arising out of the interpretation or application of the Convention shall lie within the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice and may accordingly be brought before the Court by a written application made by any party to the dispute being a Party to the present Protocol”;

40. Whereas, according to the information communicated by the Secretary-General of the United Nations as depositary, Mexico and the United States have been parties to the Vienna Convention since 16 June 1965 and 24 November 1969 respectively, and to the Optional Protocol since 15 March 2002 and 24 November 1969 respectively, in each case without reservation;

41. Whereas Mexico has argued that the issues in dispute between itself and the United States concern Articles 5 and 36 of the Vienna Convention and fall within the compulsory jurisdiction of the Court under Article I of the Optional Protocol; and whereas it has accordingly concluded that the Court has the jurisdiction necessary to indicate the provisional measures requested; and whereas the United States has said that it “does not propose to make an issue now of whether the Court possesses *prima facie* jurisdiction, although this is without prejudice to its right to contest the Court’s jurisdiction at the appropriate stage later in the case”;

42. Whereas, in view of the foregoing, the Court accordingly considers that, *prima facie*, it has jurisdiction under Article I of the aforesaid Optional Protocol to hear the case;

* * *

43. Whereas in its Application Mexico, as stated previously (see paragraph 8 above), asks the Court to adjudge and declare that, the United States “violated its international legal obligations to Mexico, in its own right and in the exercise of its right of consular protection of its nationals,

principes de droit interne interdisent un recours juridique spécifique au titre d'un défaut de notification consulaire»;

* * *

38. Considérant qu'en présence d'une demande en indication de mesures conservatoires la Cour n'a pas besoin, avant de décider d'indiquer ou non de telles mesures, de s'assurer d'une manière définitive qu'elle a compétence quant au fond de l'affaire, mais qu'elle ne peut cependant indiquer ces mesures que si les dispositions invoquées par le demandeur semblent *prima facie* constituer une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée;

39. Considérant que l'article premier du protocole de signature facultative, que le Mexique invoque comme base de la compétence de la Cour dans la présente affaire, est ainsi libellé:

«Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention relèvent de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, qui, à ce titre, pourra être saisie par une requête de toute partie au différend qui sera elle-même partie au présent protocole»;

40. Considérant que, selon les informations communiquées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en tant que dépositaire, le Mexique et les Etats-Unis sont parties à la convention de Vienne, depuis le 16 juin 1965 et le 24 novembre 1969 respectivement, et au protocole de signature facultative, depuis le 15 mars 2002 et le 24 novembre 1969 respectivement, dans chaque cas sans réserve;

41. Considérant que le Mexique a exposé que les questions en litige entre lui-même et les Etats-Unis d'Amérique concernent les articles 5 et 36 de la convention de Vienne et relèvent de la compétence obligatoire de la Cour en vertu de l'article premier du protocole de signature facultative; et qu'il en a conclu que la Cour dispose de la compétence nécessaire pour indiquer les mesures conservatoires demandées; et considérant que les Etats-Unis ont affirmé qu'ils «ne prétend[aient] pas soulever maintenant la question de savoir si la Cour a compétence *prima facie*, tout en se réservant le droit de contester la compétence de la Cour au stade opportun de la procédure»;

42. Considérant qu'au vu de ce qui précède la Cour estime qu'elle a *prima facie* compétence en vertu de l'article premier du protocole de signature facultative pour connaître de l'affaire;

* *

43. Considérant que, dans sa requête, le Mexique prie la Cour, ainsi qu'il a été mentionné précédemment (voir paragraphe 8 ci-dessus), de dire et juger que les Etats-Unis «ont violé leurs obligations juridiques internationales envers le Mexique, en son nom propre et dans l'exercice du

as provided by Articles 5 and 36, respectively of the Vienna Convention”; whereas Mexico seeks various measures aimed at remedying these breaches and avoiding any repetition thereof; whereas it contends, the Court should preserve the right to such remedies by calling upon the United States to take all necessary steps to ensure that no Mexican national is executed and that no execution date be set in respect of any such national;

44. Whereas the United States acknowledges that, in certain cases, Mexican nationals have been prosecuted and sentenced without being informed of their rights pursuant to Article 36, paragraph 1 (*b*), of the Vienna Convention; whereas it argues, however, that in such cases, in accordance with the Court’s Judgment in the *LaGrand* case, the United States has the obligation “by means of its own choosing, [to] allow the review and reconsideration of the conviction and sentence by taking account of the violation of the rights set forth in that Convention”; whereas it submits that in the specific cases identified by Mexico the evidence indicates the commitment of the United States to providing such review and reconsideration; whereas the United States contends that such review and reconsideration can occur through the process of executive clemency — an institution “deeply rooted in the Anglo-American system of justice” — which may be initiated by the individuals concerned after the judicial process has been completed; whereas it claims that such review and reconsideration has already occurred in several cases during the last two years; that none of the Mexicans “currently under sentence of death will be executed unless there has been a review and reconsideration of the conviction and sentence that takes into account any failure to carry out the obligations of Article 36 of the Vienna Convention”; that, under the terms of the Court’s decision in the *LaGrand* case, this is a sufficient remedy for its breaches, and that there is accordingly no need to indicate provisional measures intended to preserve the rights to such remedies;

45. Whereas, according to Mexico, the position of the United States amounts to maintaining that “the Vienna Convention entitles Mexico only to review and reconsideration, and that review and reconsideration equals only the ability to request clemency”; whereas “the standardless, secretive and unreviewable process that is called clemency cannot and does not satisfy this Court’s mandate [in the *LaGrand* case]”;

46. Whereas there is thus a dispute between the Parties concerning the rights of Mexico and of its nationals regarding the remedies that must be provided in the event of a failure by the United States to comply with its obligations under Article 36, paragraph 1, of the Vienna Convention; whereas that dispute belongs to the merits and cannot be settled at this stage of the proceedings; whereas the Court must accordingly address the issue of whether it should indicate provisional measures to preserve any rights that may subsequently be adjudged on the merits to be those of the Applicant;

droit qu'a cet Etat d'assurer la protection consulaire de ses ressortissants, ainsi qu'il est prévu aux articles 5 et 36, respectivement, de la convention de Vienne»; qu'il sollicite diverses mesures ayant pour objet de remédier à ces manquements et d'en éviter le renouvellement; que, selon le Mexique, la Cour devrait sauvegarder le droit à de tels remèdes en invitant les Etats-Unis à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'aucun ressortissant mexicain ne soit exécuté et qu'aucune date d'exécution ne soit fixée en ce qui concerne celui-ci;

44. Considérant que les Etats-Unis reconnaissent que, dans certains cas, des ressortissants mexicains ont été poursuivis et condamnés sans avoir été informés de leurs droits en vertu de l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne; qu'ils exposent cependant qu'en pareil cas, conformément à l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *LaGrand*, ils ont l'obligation, «en mettant en œuvre les moyens de leur choix, [de] permettre le réexamen et la revision du verdict de culpabilité et de la peine en tenant compte du droit prévu par la convention»; qu'ils soutiennent que, dans les cas spécifiques mentionnés par le Mexique, il a été démontré que les Etats-Unis s'étaient engagés à permettre un tel réexamen et une telle revision; que les Etats-Unis allèguent que ce réexamen et cette revision peuvent être opérés à l'occasion des recours en grâce — une procédure «solidement ancrée dans le système judiciaire anglo-américain» — ouverts aux personnes concernées une fois le processus judiciaire parvenu à son terme; qu'il en aurait déjà été ainsi dans plusieurs affaires au cours des deux dernières années; qu'aucun des Mexicains «condamnés à mort ne sera[it] exécuté sans qu'il y [eût] réexamen et revision du verdict et de la peine tenant compte de toute violation de l'article 36 de la convention de Vienne»; qu'il serait de la sorte remédié, dans des conditions conformes à l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *LaGrand*, aux manquements constatés; et qu'il n'y aurait par suite pas lieu d'indiquer des mesures conservatoires ayant pour objet de préserver les droits à de tels remèdes;

45. Considérant que, d'après le Mexique, la position des Etats-Unis revient à soutenir que «la convention de Vienne ne donne au Mexique qu'un droit au réexamen et à la revision, et que ce droit se limite à introduire un recours en grâce»; que «cette procédure non uniforme, secrète et sans recours que l'on appelle le recours en grâce ne peut répondre, et ne répond pas en l'espèce, aux critères imposés par la Cour [dans l'affaire *LaGrand*]»;

46. Considérant qu'il existe par suite un différend entre les Parties sur les droits du Mexique et de ses ressortissants quant aux remèdes qui doivent être apportés en cas de méconnaissance par les Etats-Unis de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne; que ce différend relève du fond et ne saurait être tranché à ce stade de la procédure; que par voie de conséquence il y a lieu pour la Cour de rechercher s'il convient de sauvegarder par des mesures conservatoires les droits que l'arrêt au fond pourrait éventuellement reconnaître au demandeur;

47. Whereas the United States argues, however, that it is incumbent upon the Court, pursuant to Article 41 of its Statute, to indicate provisional measures “not to preserve only rights claimed by the Applicant, but ‘to preserve the respective rights of either party’”; that, “[a]fter balancing the rights of both Parties, the scales tip decidedly against Mexico’s request in this case”; that the measures sought by Mexico to be implemented immediately amount to “a sweeping prohibition on capital punishment for Mexican nationals in the United States, regardless of United States law”, which “would drastically interfere with United States sovereign rights and implicate important federalism interests”; that this would, moreover, transform the Court into a “general criminal court of appeal”, which the Court has already indicated in the past is not its function; and that the measures requested by Mexico should accordingly be refused;

48. Whereas the Court, when considering a request for the indication of provisional measures, “must be concerned to preserve . . . the rights which may subsequently be adjudged by the Court to belong either to the Applicant or to the Respondent” (*Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Provisional Measures, Order of 15 March 1996, I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 22, para. 35), without being obliged at this stage of the proceedings to rule on those rights; whereas the issues brought before the Court in this case “do not concern the entitlement of the federal states within the United States to resort to the death penalty for the most heinous crimes”; whereas “the function of this Court is to resolve international legal disputes between States, *inter alia* when they arise out of the interpretation or application of international conventions, and not to act as a court of criminal appeal”; (*LaGrand (Germany v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 March 1999, I.C.J. Reports 1999 (I)*, p. 15, para. 25); whereas the Court may indicate provisional measures without infringing these principles; and whereas the argument put forward on these specific points by the United States accordingly cannot be accepted;

* *

49. Whereas

“the power of the Court to indicate provisional measures under Article 41 of its Statute is intended to preserve the respective rights of the parties pending its decision, and presupposes that irreparable prejudice shall not be caused to rights which are the subject of a dispute in judicial proceedings” (*ibid.*, pp. 14-15, para. 22);

47. Considérant toutefois que, selon les Etats-Unis, il appartient à la Cour, agissant conformément à l'article 41 du Statut, d'indiquer des mesures conservatoires «non pas pour préserver uniquement les droits revendiqués par le demandeur, mais pour prendre des mesures «conservatoires du droit de chacun»»; que, après avoir soupesé «les droits de chacune des Parties, la balance penche[rait] décidément en défaveur de la demande du Mexique en l'espèce»; qu'en effet les mesures dont le Mexique sollicite la mise en œuvre immédiate se traduiraient par «une interdiction absolue de condamner à la peine capitale des ressortissants mexicains aux Etats-Unis, sans tenir compte du droit interne des Etats-Unis», ce qui «porter[ait] gravement atteinte aux droits souverains des Etats-Unis et remettr[ait] en question certains intérêts importants liés au fédéralisme»; qu'en outre ces mesures transformeraient la Cour en «juridiction d'appel en matière pénale», alors que la Cour a déjà indiqué par le passé que telle n'était pas sa fonction; et que les mesures demandées par le Mexique devraient pour ce motif être refusées;

48. Considérant que la Cour, à l'occasion de l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, «doit se préoccuper de sauvegarder ... les droits que l'arrêt qu'elle aura ultérieurement à rendre pourrait éventuellement reconnaître, soit au demandeur, soit au défendeur» (*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria), ordonnance du 15 mars 1996, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 22, par. 35*), sans qu'il y ait lieu à ce stade de la procédure de prendre parti sur ces droits; que les questions portées devant la Cour en l'espèce «ne concernent pas le droit des Etats fédérés qui composent les Etats-Unis de recourir à la peine de mort pour les crimes les plus odieux»; que «la fonction de la Cour est de régler des différends juridiques internationaux entre Etats, notamment lorsqu'ils découlent de l'interprétation ou de l'application de conventions internationales, et non pas d'agir en tant que cour d'appel en matière criminelle» (*LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 mars 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 15, par. 25*); que la Cour peut indiquer des mesures conservatoires sans qu'il soit porté atteinte aux principes ainsi rappelés; et que l'argumentation développée sur ces points précis par les Etats-Unis ne saurait par suite être retenue;

* *

49. Considérant que

«le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires que la Cour tient de l'article 41 de son Statut a pour objet de sauvegarder le droit de chacune des parties en attendant qu'elle rende sa décision, et présuppose qu'un préjudice irréparable ne doit pas être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire» (*ibid.*, p. 14-15, par. 22);

50. Whereas, moreover,

“provisional measures under Article 41 of the Statute are indicated ‘pending the final decision’ of the Court on the merits of the case, and are therefore only justified if there is urgency in the sense that action prejudicial to the rights of either party is likely to be taken before such final decision is given” (*Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, *Provisional Measures, Order of 29 July 1991*, *I.C.J. Reports 1991*, p. 17, para. 23);

51. Whereas Mexico’s principal request is that the Court should order the United States “to take measures sufficient to ensure that no Mexican national be executed and that no date for the execution of a Mexican national be set”; whereas the jurisdiction of the Court is limited in the present case to the dispute between the Parties concerning the interpretation and application of the Vienna Convention with regard to the individuals which Mexico identified as being victims of a violation of the Convention; whereas, accordingly, the Court cannot rule on the rights of Mexican nationals who are not alleged to have been victims of a violation of that Convention;

52. Whereas, however, Mexico argues that 54 of its nationals have been sentenced to death following proceedings that allegedly violated the obligations incumbent on the United States under Article 36, paragraph 1 (*b*), of the Vienna Convention; whereas Mexico provides a list of those nationals and some information relating to their respective cases; whereas it adds that three of them have had their sentences commuted; whereas at the oral proceedings its Agent requested that the United States be ordered “to refrain from fixing any date for execution and from carrying out any execution in the case of the 51 Mexican nationals covered by the Application, until the Court has been able to decide on the merits of the case”;

53. Whereas the United States argues that no execution date has been scheduled with respect to any of the Mexican nationals concerned (see paragraph 31 above); whereas it points out that this is so both for the three individuals specifically named in its request for the indication of provisional measures and in regard to the others; whereas it observes that, in the case of these latter, “any execution date is even more remote”; and whereas it accordingly concludes that the request for the indication of provisional measures is thus premature;

54. Whereas “the sound administration of justice requires that a request for the indication of provisional measures founded on Article 73 of the Rules of Court be submitted in good time” *LaGrand (Germany v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 3 March 1999*, *I.C.J. Reports 1999 (I)*, p. 14, para. 19); whereas, moreover, the Supreme Court of the United States observed, when considering a petition seeking the enforcement of an Order of this Court, that: “It is unfortunate that this matter came before us while proceedings are pending before the ICJ

50. Considérant en outre que

«les mesures conservatoires visées à l'article 41 du Statut sont indiquées «en attendant l'arrêt définitif» de la Cour au fond et ne sont par conséquent justifiées que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il est probable qu'une action préjudiciable aux droits de l'une ou de l'autre Partie sera commise avant qu'un tel arrêt définitif ne soit rendu» (*Passage par le Grand-Belt (Finlande c. Danemark)*, mesures conservatoires, ordonnance du 29 juillet 1991, C.I.J. Recueil 1991, p. 17, par. 23);

51. Considérant que le Mexique demande à titre principal à la Cour que celle-ci «prenne toutes les mesures nécessaires afin qu'aucun ressortissant mexicain condamné à la peine de mort aux États-Unis ne soit exécuté et qu'aucune date d'exécution ne soit fixée»; que la compétence de la Cour est limitée en l'espèce au différend né entre les Parties en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la convention de Vienne pour ce qui est des personnes que le Mexique a mentionnées comme ayant été victimes d'une violation de la convention; qu'elle ne saurait par suite se prononcer sur les droits de ressortissants mexicains dont il n'est pas allégué qu'ils aient été victimes d'une violation de ladite convention;

52. Considérant que le Mexique expose cependant que cinquante-quatre de ses ressortissants auraient été condamnés à mort au terme de procédures qui auraient violé les obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne; que le Mexique fournit la liste de ces ressortissants et diverses informations sur leur situation; qu'il ajoute que trois d'entre eux ont été graciés; qu'au cours de la procédure orale son agent a demandé qu'il soit «ordonné qu'aucune date d'exécution ne soit fixée et qu'aucune exécution n'ait lieu dans le cas des cinquante et un ressortissants mexicains qui font l'objet de la requête, jusqu'à ce que la Cour ait pu trancher le fond de l'affaire»;

53. Considérant que les États-Unis font valoir qu'aucune date n'a été fixée pour l'exécution de l'un quelconque des ressortissants mexicains en cause (voir paragraphe 31 ci-dessus); qu'ils soulignent qu'il en est ainsi tant en ce qui concerne les trois personnes spécifiquement visées par le Mexique dans sa demande en indication de mesures conservatoires que les autres; qu'ils relèvent que, dans le cas de ces dernières, «toute date d'exécution serait encore plus éloignée»; et qu'ils en concluent que ladite demande en indication de mesures conservatoires est par suite prématurée;

54. Considérant «qu'une bonne administration de la justice exige qu'une demande en indication de mesures conservatoires fondée sur l'article 73 du Règlement de la Cour soit présentée en temps utile» (*LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 mars 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 14, par. 19); qu'aussi bien la Cour suprême des États-Unis, saisie d'une requête ayant pour objet de donner effet à une ordonnance de la présente Cour, a observé: «Nous déplorons que cette question nous ait été soumise au

that might have been brought to that court earlier” (*Breard v. Greene*, 523 US 371, 378 (1998)); whereas, in view of the rules and time-limits governing the granting of clemency and the fixing of execution dates in a number of the states of the United States, the fact that no such dates have been fixed in any of the cases before the Court is not *per se* a circumstance that should preclude the Court from indicating provisional measures;

55. Whereas it is apparent from the information before the Court in this case that three Mexican nationals, Messrs. César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos and Osvaldo Torres Aguilera, are at risk of execution in the coming months, or possibly even weeks; whereas their execution would cause irreparable prejudice to any rights that may subsequently be adjudged by the Court to belong to Mexico; and whereas the Court accordingly concludes that the circumstances require that it indicate provisional measures to preserve those rights, as Article 41 of its Statute provides;

56. Whereas the other individuals listed in Mexico’s Application, although currently on death row, are not in the same position as the three persons identified in the preceding paragraph of this Order; whereas the Court may, if appropriate, indicate provisional measures under Article 41 of the Statute in respect of those individuals before it renders final judgment in this case;

* *

57. Whereas it is clearly in the interest of both Parties that their respective rights and obligations be determined definitively as early as possible; whereas it is therefore appropriate that the Court, with the cooperation of the Parties, ensure that a final judgment be reached with all possible expedition;

58. Whereas the decision given in the present proceedings in no way prejudices the question of the jurisdiction of the Court to deal with the merits of the case or any questions relating to the admissibility of the Application, or relating to the merits themselves; and whereas it leaves unaffected the right of the Governments of Mexico and the United States to submit arguments in respect of those questions;

* * *

59. For these reasons,

THE COURT,

Unanimously,

1. *Indicates* the following provisional measures:

(a) The United States of America shall take all measures necessary to

moment où une instance se trouve pendante devant la Cour internationale de Justice alors que celle-ci aurait pu en être saisie plus tôt» (*Breard v. Greene*, 523 US 371, 378 (1998)); considérant que, compte tenu des règles et délais gouvernant l'exercice du droit de grâce et la fixation de la date des exécutions capitales dans plusieurs Etats des Etats-Unis, la circonstance que de telles dates n'aient été fixées dans aucun des cas soumis à la Cour n'est pas en soi de nature à interdire à celle-ci d'indiquer des mesures conservatoires;

55. Considérant qu'il ressort des informations dont la Cour dispose en l'espèce que trois ressortissants mexicains, MM. César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos et Osvaldo Torres Aguilera, risquent d'être exécutés dans les prochains mois, voire dans les prochaines semaines; que leur exécution porterait un préjudice irréparable aux droits que l'arrêt de la Cour pourrait éventuellement reconnaître au Mexique; et que la Cour en conclut que les circonstances exigent qu'elle indique des mesures conservatoires, pour sauvegarder ces droits, ainsi qu'il est prévu à l'article 41 de son Statut;

56. Considérant que les autres personnes énumérées dans la requête du Mexique, bien que se trouvant à l'heure actuelle dans le couloir de la mort, sont dans une situation différente de celle des trois personnes citées dans le paragraphe précédent de l'ordonnance; considérant qu'il appartient à la Cour d'indiquer, le cas échéant, des mesures conservatoires, conformément à l'article 41 du Statut, à l'égard de ces personnes avant que soit rendu l'arrêt définitif;

* *

57. Considérant qu'il est manifestement de l'intérêt des deux Parties de voir définitivement déterminés leurs droits et obligations respectifs aussitôt que possible; que dès lors il convient que la Cour, avec la coopération des Parties, veille à parvenir à un arrêt définitif dans les meilleurs délais;

58. Considérant qu'une décision rendue en la présente procédure ne préjuge en rien la compétence de la Cour pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même, et qu'elle laisse intact le droit des Gouvernements du Mexique et des Etats-Unis de faire valoir leurs moyens en ces matières;

* * *

59. Par ces motifs,

LA COUR,

A l'unanimité,

1. *Indique* à titre provisoire les mesures conservatoires suivantes:

a) les Etats-Unis d'Amérique prendront toute mesure pour que

ensure that Mr. César Roberto Fierro Reyna, Mr. Roberto Moreno Ramos and Mr. Osvaldo Torres Aguilera are not executed pending final judgment in these proceedings;

- (b) The Government of the United States of America shall inform the Court of all measures taken in implementation of this Order.

II. *Decides* that, until the Court has rendered its final judgment, it shall remain seized of the matters which form the subject of this Order.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this fifth day of February, two thousand and three, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, respectively.

(Signed) Gilbert GUILLAUME,
President.

(Signed) Philippe COUVREUR,
Registrar.

Judge ODA appends a declaration to the Order of the Court.

(Initialled) G.G.

(Initialled) Ph.C.

MM. César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos et Osvaldo Torres Aguilera ne soient pas exécutés tant que l'arrêt définitif en la présente instance n'aura pas été rendu;

- b) le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique portera à la connaissance de la Cour toute mesure prise en application de la présente ordonnance.

II. *Décide* que, jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt définitif, elle demeurera saisie des questions qui font l'objet de la présente ordonnance.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le cinq février deux mille trois, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement des Etats-Unis du Mexique et au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Le président,

(*Signé*) Gilbert GUILLAUME.

Le greffier,

(*Signé*) Philippe COUVREUR.

M. le juge ODA joint une déclaration à l'ordonnance.

(*Paraphé*) G.G.

(*Paraphé*) Ph.C.