



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

COMPÉTENCE UNIVERSELLE
Compétence d'un tribunal belge
pour enquêter sur le rôle de Sharon
dans les massacres perpétrés
à Sabra et Chatila en 1982

Index AI : IOR 53/001/02

•
ÉFAI
•

COMPÉTENCE UNIVERSELLE

Compétence d'un tribunal belge pour enquêter sur le rôle de Sharon dans les massacres perpétrés à Sabra et Chatila en 1982

Résumé *

À la veille des plaidoiries devant un tribunal belge, Amnesty International a souligné qu'un magistrat belge était compétent, selon le droit international, pour enquêter sur le massacre d'au moins 900 hommes, femmes et enfants palestiniens, tous des civils, perpétré en septembre 1982 dans les camps de réfugiés de Sabra et de Chatila, situés dans la banlieue de Beyrouth, au Liban. L'organisation a déclaré qu'un arrêt récent de la Cour internationale de justice, qui concluait que certains hauts responsables gouvernementaux soupçonnés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité bénéficiaient de l'immunité de juridiction pénale devant les tribunaux étrangers, ne pouvait priver le juge belge de sa compétence à ouvrir une procédure judiciaire sur les faits.

* *La version originale en langue anglaise du document résumé ici a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Universal Jurisdiction. Belgian court has jurisdiction in Sharon case to investigate 1982 Sabra and Chatila killings. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 2002. Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents. Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org*

COMPÉTENCE UNIVERSELLE
Compétence d'un tribunal belge
pour enquêter sur le rôle de Sharon
dans les massacres perpétrés
à Sabra et Chatila en 1982

SOMMAIRE

<i>La législation belge sur la compétence universelle</i>	2
<i>La plainte</i>	3
<i>Historique de la procédure</i>	3
<i>L'audience du 15 mai 2002</i>	4
<i>Les failles de l'arrêt de la Cour internationale de justice</i>	5
<i>Les quatre exceptions à la règle de la Cour internationale de justice</i>	10
<i>L'arrêt de la Cour internationale est inapplicable au cas d'Ariel Sharon</i>	12

À la veille des plaidoiries devant un tribunal belge, Amnesty International a souligné qu'un magistrat belge était compétent, selon le droit international, pour enquêter sur le massacre d'au moins 900 hommes, femmes et enfants palestiniens, tous des civils, perpétré en septembre 1982 dans les camps de réfugiés de Sabra et de Chatila, situés dans la banlieue de Beyrouth, au Liban. L'organisation a déclaré qu'un arrêt récent de la Cour internationale de justice (ci-après la Cour), qui concluait que certains hauts responsables gouvernementaux soupçonnés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité bénéficiaient de l'immunité de juridiction pénale devant les tribunaux étrangers, ne pouvait priver le juge belge de sa compétence à ouvrir une procédure judiciaire sur les faits.

La législation belge sur la compétence universelle

La loi du 16 juin 1993 « *relative à la répression des infractions graves aux conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977, additionnels à ces conventions* » (Loi de 1993) confère aux tribunaux la compétence universelle pour juger les infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole I ainsi que les violations du Protocole II, textes que la Belgique a ratifiés. Cette loi a été modifiée en février 1999 : un changement d'intitulé en a fait la « *Loi relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire* » et son champ d'application a été étendu au génocide (art. 1-1) et aux crimes contre l'humanité (art. 1-2).

L'article 1-3 définit les crimes de guerre relevant de la compétence des juridictions belges¹. Bien que cet article reprenne un grand nombre des crimes de guerre énumérés à l'article 8 du Statut de Rome du Tribunal pénal international (Statut de Rome), les définitions qu'il donne assurent à bien des égards une meilleure protection aux civils et aux autres personnes protégées. La définition du génocide est identique à celle énoncée à l'article 2 de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide) et à l'article 6 du Statut de Rome, mais elle ne comporte pas toutes les formes de crimes connexes prévues à l'article 3 de la Convention sur le génocide. Toutefois, soit à la suite d'un oubli, soit, peut-être, parce que le Parlement a considéré que les définitions du droit international – avant l'adoption du Projet d'éléments des crimes par la Commission préparatoire du Tribunal pénal international – n'étaient pas suffisamment précises, la loi de 1999 omet trois crimes contre l'humanité (disparitions forcées, apartheid, autres actes inhumains).

L'article 2 prévoit des peines allant jusqu'à la détention à perpétuité. L'article 3 dispose que les personnes qui fabriquent, détiennent ou transportent des instruments, engins ou objets servant à commettre ou à faciliter une infraction grave définie à l'article 1 sont passibles des mêmes sanctions que ceux qui commettent l'infraction dont ils ont permis ou facilité la perpétration. L'article 4

1. Le 10 février 1999, la loi de 1993 a été modifiée, ce qui a eu pour effet de changer son intitulé (qui devient « *Loi relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire* ») et d'inclure dans son champ d'application le génocide et les crimes contre l'humanité. La partie concernant les crimes de guerre devient, dans la loi modifiée, l'alinéa 3 de l'article premier, qui porte sur les infractions graves aux Conventions de Genève et aux Protocoles I et II additionnels à ces conventions. Voir SMIS Stefaan et VAN DER BORGHT Kim, Belgium: Act Concerning the Punishment of Grave Breaches of International Humanitarian Law (February 10, 1999) [Belgique. Loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire], 38 I.L.M. 918 (1999) (traduction en anglais et présentation retraçant brièvement l'historique de la loi de 1999).

définit les crimes connexes : ordonner, proposer ou offrir de commettre l'une des infractions prévues par l'article premier ; provoquer ou participer à une telle infraction ; omettre d'empêcher l'exécution d'une telle infraction ou d'y mettre fin ; tenter de commettre une telle infraction. Il ne prévoit toutefois pas expressément la responsabilité du commandement et des supérieurs hiérarchiques en cas d'infractions graves. L'article 5-1 exclut l'intérêt ou la nécessité d'ordre politique, militaire ou national comme justification d'une infraction grave. L'article 5-2 dispose que la responsabilité de l'accusé n'est pas dérogée par le fait d'avoir agi sur l'ordre d'un supérieur, en cas de génocide, de crime contre l'humanité tel qu'il est défini par la loi ou d'infraction grave aux Conventions de Genève ou au Protocole I. Cet alinéa n'exclut pourtant pas que les ordres d'un supérieur puissent être invoqués comme moyen de défense en cas de violations de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ou du Protocole II ou d'autres normes du droit international humanitaire. L'article 5-3 dispose expressément que « [l']immunité attachée à la qualité officielle d'une personne n'empêche pas l'application de la présente loi² ». Toutefois, certains principes de la responsabilité pénale applicables aux crimes de droit commun s'appliquent aux crimes relevant de la loi de 1999³. L'article 8 prévoit que la prescription n'est pas applicable aux infractions à l'article 1 de la loi⁴.

L'article 7 prévoit expressément la compétence universelle pour toutes les infractions à la loi de 1999. Le premier paragraphe dispose : « *Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises*⁵ ». L'article 9 prévoit que, lorsque la Belgique est en état de guerre, les infractions à la loi de 1999 relèvent de la compétence des tribunaux militaires⁶.

La plainte

Le 18 juin 2001, 23 survivants des massacres perpétrés en 1982 dans les camps de réfugiés de Sabra et Chatila ont déposé une plainte dans laquelle ils affirmaient que l'actuel Premier ministre israélien Ariel Sharon, à l'époque ministre de la Défense, et Amos Yaron, général de brigade qui commandait les forces israéliennes, ainsi que d'autres responsables de l'armée israélienne et des membres de la milice libanaise chrétienne des Phalanges étaient responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide liés à ces massacres⁷.

Historique de la procédure

En juillet 2001, le juge d'instruction Patrick Collignon a ouvert une information judiciaire sur les massacres de 1982. À la suite de l'intervention d'une avocate représentant l'État d'Israël qui a argué qu'Ariel Sharon bénéficiait de l'immunité de juridiction en Belgique, que des poursuites seraient contraires au principe *non bis in idem*, qui prohibe la dualité de poursuites pour la même infraction, que la législation belge violait le principe de non-rétroactivité du droit pénal et qu'il

2. Ibid. Art. 5-3.

3. Ibid. Art. 6 : « *Sans préjudice des articles 4 et 8 de la présente loi, toutes ces dispositions du livre premier du Code pénal, à l'exception de l'article 70, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi.* »

4. Ibid. Art. 8 : « *Ne sont pas applicables aux infractions prévues à l'article premier de la présente loi, l'article 21 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et l'article 91 du Code pénal relatifs à la prescription de l'action publique et des peines.* »

5. Ibid. Art. 7.

6. Ibid. Art. 9.

7. La plainte peut être consultée en anglais et en français sur le site <http://www.indictsharon.net>

n'existait aucun lien entre le suspect et la Belgique, le juge d'instruction a suspendu la procédure le 7 septembre 2001⁸. Le tribunal a fini par faire droit à la requête des survivants, appuyée par le ministère public, et l'avocate de l'État d'Israël n'a pas été autorisée à représenter l'inculpé. En octobre 2001, Ariel Sharon et Amos Yaron ont désigné un avocat pour les représenter, lequel a de nouveau fait valoir que la loi traitait de manière inégale l'immunité des responsables gouvernementaux belges et étrangers. Le procureur général de Bruxelles par intérim, Pierre Morlet, a utilisé une disposition du Code belge de procédure pénale qui permet de débattre avant le procès de questions qui peuvent avoir une incidence sur la recevabilité d'une affaire et il a soumis ces points à la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles. Cette juridiction examine les appels avant dire droit, quels qu'ils soient, aux différents stades de l'information judiciaire, notamment la validité des mandats de placement en détention provisoire et des mandats de perquisition, entre autres, et elle statue sur le renvoi de certaines affaires graves devant la Cour d'assises.

Des audiences préliminaires ont eu lieu le 23 octobre 2001, le 28 novembre 2001, le 26 décembre 2001 et le 23 janvier 2002 pour examiner ces questions⁹. À la fin de ces audiences, le président de la Chambre des mises en accusation a ordonné la remise de l'ensemble des conclusions, notes et éléments de preuve avant le 30 janvier 2002 et il a renvoyé l'affaire au 6 mars 2002 pour statuer sur la recevabilité. Après l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *République démocratique du Congo c. Belgique* rendu le 14 février 2002, le procureur général et les avocats des 23 survivants ont sollicité de la Chambre des mises en accusation la réouverture des débats afin qu'ils puissent faire valoir que l'arrêt de la Cour internationale de justice n'avait pas d'incidence sur la compétence du juge d'instruction pour mener l'information judiciaire sur les massacres de 1982¹⁰. La Chambre des mises en accusation a fait droit à cette requête et elle a fixé une audience au 15 mai 2002 pour statuer¹¹.

L'audience du 15 mai 2002

Le mercredi 15 mai 2002, la Chambre des mises en accusation sera le lieu d'un débat destiné à déterminer si un procureur belge peut reprendre l'information judiciaire suspendue sur les massacres perpétrés en 1982 par les Phalangistes et sur les allégations selon lesquelles, après les massacres, les Phalangistes se sont rendus responsables de « disparitions » de grande ampleur dont les forces israéliennes avaient connaissance ou qui ont eu lieu sous leur contrôle. Le procureur avait ouvert une information judiciaire sur les massacres au vu d'une

8. Décision du juge d'instruction, Patrick Collignon, Tribunal de première instance de Bruxelles, dossier n° 56/01, procédure contre Ariel Sharon et Amos Yaron ; en réponse à une note de Michèle Hirsch, *État d'Israël. Considérations sur l'incompétence des juridictions belges pour connaître de la plainte déposée le 18 juin 2001 dans l'affaire portant le n° 54/1 de Monsieur le juge d'instruction Collignon.*

9. On trouvera un résumé des conclusions rédigées par l'un des avocats des 23 survivants et un autre auteur dans : VERHAEGHE Michael & KING-IRANI Laurie, *Outline and Explanation of Court Hearings during the Pre-Trial Procedure, June 2001-2002* [Compte rendu et explication des audiences avant dire droit, juin 2001-2002], sur le site <http://www.indictsharon.net>

10. *Lawyers for Sabra and Chatila Plaintiffs ask to Re-Open Debate before Belgian Court following ICJ Ruling of 14 February (statement in English), Press Statement* [Les avocats des plaignants de Sabra et Chatila sollicitent la réouverture des débats devant un tribunal belge après l'arrêt rendu le 14 février par la Cour internationale de justice. Communiqué de presse en anglais], 1^{er} mars 2002, sur le site web <http://www.indictsharon.net>

11. *Belgian Appeals Court agrees to New Hearing, Re-Opening of Arguments, in War Crimes Case against Ariel Sharon and other Israelis and Lebanese, Press release* [Une Cour d'appel belge accepte de tenir une nouvelle audience et de rouvrir les débats dans l'affaire de crimes de guerre contre Ariel Sharon et d'autres Israéliens et Libanais, communiqué de presse], 6 mars 2002, sur le site web <http://www.indictsharon.net>

plainte déposée en juin 2000 par 23 survivants en vertu d'une loi belge qui prévoyait, lors de son adoption en 1993, la compétence universelle pour les crimes de guerre et qui a été modifiée en 1999 pour inclure les crimes contre l'humanité et les actes de génocide. Les avocats des 23 survivants ont sollicité la tenue de l'audience en partie pour faire valoir qu'un arrêt rendu récemment par la Cour internationale de justice dans l'affaire *République démocratique du Congo c. Belgique* n'avait pas d'incidence, à ce stade de la procédure, sur l'information judiciaire ouverte sur les massacres de 1982. Une autre question sera abordée au cours de l'audience, à savoir si, au vu d'une décision rendue récemment par la Chambre des mises en accusation d'une autre cour d'appel belge, les procureurs belges peuvent ouvrir une information judiciaire en vertu de cette loi pour des crimes relevant du droit international commis à l'étranger à un moment où le suspect se trouve en dehors du territoire national¹².

Les failles de l'arrêt de la Cour internationale de justice

Le 14 février 2002, la Cour internationale de justice a conclu que la Belgique ne pouvait pas décerner un mandat d'arrêt à l'encontre du ministre des Affaires étrangères en exercice de la République démocratique du Congo, Abdulaye Yerodia Ndombasi, car, à son avis, selon le droit international coutumier, les ministres des Affaires étrangères, ainsi que les premiers ministres et les chefs d'État, bénéficiaient de l'immunité de juridiction et ne pouvaient être arrêtés par des tribunaux étrangers pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité tant qu'ils étaient en fonction. La Cour n'a reconnu que quatre cas dans lesquels des tribunaux pouvaient décerner des mandats d'arrêt à l'encontre de ministres des Affaires étrangères pour des infractions relevant du droit international. Bien que la République démocratique du Congo ait argué, dans un premier temps, que les tribunaux belges n'étaient pas compétents pour décerner des mandats d'arrêt à l'encontre de personnes accusées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis à l'étranger et ne se trouvant pas en Belgique au moment où le mandat était décerné, elle est ensuite revenue sur cette affirmation. La Cour internationale de justice s'est donc abstenue de statuer sur la question de savoir si la Belgique pouvait exercer cette compétence universelle (paragr. 43)¹³.

Amnesty International estime que l'arrêt de la Cour internationale de justice est juridiquement infondé et qu'il sera, un jour, annulé. Aucun élément convaincant ne démontre l'existence dans le droit international coutumier d'une règle prévoyant que les responsables gouvernementaux en exercice bénéficient de l'immunité des poursuites devant une juridiction étrangère pour crimes de guerre et crimes contre

12. Après l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *République démocratique du Congo c. Belgique*, la Chambre des mises en accusation, qui examinait le cas de l'ancien ministre des Affaires étrangères, a conclu le 16 avril 2002 que le juge d'instruction n'était pas compétent pour poursuivre ses investigations sur l'inculpé ou décerner un nouveau mandat d'arrêt au motif qu'un examen de l'historique de la loi de 1993, telle que modifiée en 1999, démontrait que l'intention du Parlement était que les tribunaux belges ne puissent ouvrir une information judiciaire pour des faits commis à l'étranger que si le suspect se trouvait en Belgique. Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, Chambre des Mises en Accusation, 16 avril 2002. Un pourvoi contre cet arrêt a été formé devant la Cour de cassation, la plus haute instance judiciaire belge.

13. On peut soutenir que la Cour internationale de justice a reconnu implicitement que la Belgique était compétente pour décerner des mandats d'arrêt dans de telles circonstances, car elle a affirmé : « *D'un point de vue logique, le second moyen [l'immunité] ne devrait pouvoir être invoqué qu'après un examen du premier [l'existence de la compétence universelle], dans la mesure où ce n'est que lorsqu'un État dispose, en droit international, d'une compétence à l'égard d'une question particulière qu'un problème d'immunité peut se poser au regard de l'exercice d'une telle compétence.* » (paragr. 46). La Cour s'est ensuite penchée sur la question de l'immunité en tenant pour acquis que la Belgique était compétente. Seuls quatre juges – Guillaume, Ranjeva, Rezek et Bula-Bula – sur les 16 membres de la Cour ont expressément affirmé que le droit international empêchait clairement la Belgique de décerner un mandat d'arrêt, en se fondant sur la compétence universelle, pour un crime commis à l'étranger lorsque l'accusé se trouvait en dehors du territoire belge.

l'humanité ; la Cour n'a elle-même cité aucun exemple de pratique des États ou d'*opinio juris* (conviction des États qu'en suivant tel ou tel usage ils obéissent à une règle contraignante). Les traités adoptés par la communauté internationale démontrent un rejet persistant, depuis la Seconde Guerre mondiale, de l'immunité de juridiction pour tout responsable gouvernemental, quel qu'il soit, soupçonné de crimes relevant du droit international.

Contrairement à l'affirmation de la Cour, au paragraphe 58 de l'arrêt, selon laquelle ces instruments internationaux prévoient seulement que les responsables gouvernementaux ne bénéficient pas de l'immunité devant les juridictions pénales internationales, ces traités ont exposé clairement une règle du droit coutumier international et un principe général du droit. Plusieurs des traités internationaux adoptés depuis un demi-siècle devaient expressément s'appliquer aux juridictions nationales, notamment la Loi n° 10 du Conseil de contrôle allié de 1945, la résolution de l'Assemblée générale sur l'affirmation des principes du droit international adoptée en 1946 et reconnue par le Statut du Tribunal de Nuremberg, le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité de 1954 ainsi que les projets de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité de 1991 et 1996. Par ailleurs, même les traités internationaux qui instaurent des tribunaux pénaux internationaux ont envisagé que les règles du droit international qu'ils réaffirment soient appliquées avec une force égale aux poursuites engagées par des juridictions nationales.

Les instruments internationaux comportent une règle du droit international applicable tant aux juridictions nationales qu'internationales.

L'article 7 de la Charte de Nuremberg dispose : « *La situation officielle des accusés, soit comme chefs d'États, soit comme hauts fonctionnaires, ne sera considérée ni comme une excuse absolutoire ni comme un motif de diminution de la peine*¹⁴. » Le tribunal de Nuremberg a réaffirmé clairement que, aux termes du droit international coutumier et des principes généraux du droit, la situation officielle d'un responsable gouvernemental ne le protégeait pas contre les poursuites pour un crime relevant du droit international. Le tribunal n'a pas basé sa décision sur la charte :

« *On a fait valoir que [...] lorsque l'acte incriminé est perpétré au nom d'un État, les exécutants n'en sont pas personnellement responsables ; ils sont couverts par la souveraineté de l'État. Le Tribunal ne peut accepter [cette thèse].*

« *... Le principe du droit international qui, dans certaines circonstances, protège les représentants d'un État ne peut pas s'appliquer aux actes condamnés comme criminels par le droit international. Les auteurs de ces actes ne peuvent invoquer leur qualité officielle pour se soustraire à la procédure normale ou se mettre à l'abri du châtement.*

« *... Une idée fondatrice du statut est que les obligations internationales qui s'imposent aux individus priment leur devoir d'obéissance envers l'État dont ils sont ressortissants. Celui qui a violé les lois de la guerre ne peut, pour se justifier, alléguer le mandat qu'il a reçu de l'État, du moment que l'État, en donnant ce mandat, a outrepassé les pouvoirs que lui reconnaît le droit international*¹⁵. »

14. Statut du Tribunal militaire international (Tribunal de Nuremberg), 8 août 1945, annexé à l'Accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe (Accord de Londres), art. 7.

15. Jugement du Tribunal militaire international pour le jugement des grands criminels de guerre allemands (avec opinion dissidente du membre soviétique). Nuremberg, 30 septembre et 1^{er} octobre 1946 (jugement de Nuremberg).

L'article 4 de la Loi n° 10 du Conseil de contrôle allié, qui régissait les procès devant des juridictions nationales alliées, siégeant en Allemagne occupée, des personnes accusées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité de moins grande ampleur que ceux imputables aux personnes jugées par le Tribunal de Nuremberg, était rédigé en ces termes :

« La situation officielle des accusés, soit comme chefs d'États, soit comme hauts fonctionnaires, ne sera considérée ni comme une excuse absolutoire ni comme un motif de diminution de la peine¹⁶. »

En 1946, l'Assemblée générale des Nations unies a « confirmé les principes du droit international consacrés par le Statut de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal » et elle a demandé au Comité de codification du droit international, désigné le même jour, « de se pencher en priorité absolue sur les projets de formulation, dans le cadre d'une codification générale des infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité ou d'un Code pénal international, des principes reconnus dans le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal » (traduction non officielle). L'Assemblée générale n'a pas restreint l'applicabilité de ces principes aux tribunaux pénaux internationaux et n'a même pas mentionné l'instauration d'un tribunal pénal international avant le 12 mai 1947, date à laquelle la création d'une telle juridiction a été proposée pour la première fois aux Nations unies par la France¹⁷. La Charte du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient, créé pour juger les grands criminels de guerre japonais, contenait une formulation identique du principe fondamental du droit international relatif à l'absence d'immunité des responsables gouvernementaux¹⁸. Les autres Japonais soupçonnés de crimes de guerre ont été jugés par des tribunaux nationaux alliés.

Le principe 3 des Principes du droit international consacrés par le Statut et les jugements du Tribunal de Nuremberg (Principes de Nuremberg) adoptés en 1950 par la Commission du droit international énonce également les principes du droit international applicables en toutes circonstances plutôt que des principes qui ne seraient applicables que par les tribunaux pénaux internationaux. Le principe 3 dispose :

« Le fait que l'auteur d'un acte qui constitue un crime de droit international a agi en qualité de chef d'État ou de gouvernement ne dégage pas sa responsabilité en droit international¹⁹. »

16. Loi n° 10 du Conseil de contrôle allié, Châtiment des personnes coupables de crimes de guerre et de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, 20 décembre 1945, art. 4-a, publiée au Journal officiel du Conseil de contrôle pour l'Allemagne, n° 3, Berlin, 31 janvier 1946.

17. Résolution de l'Assemblée générale adoptée le 11 décembre 1946 (confirmation des principes du droit international consacrés par le Statut du Tribunal de Nuremberg). Le 13 mai 1947, Henri Donnedieu de Vabres, ancien juge du Tribunal de Nuremberg, a proposé à la Commission du développement progressif du droit international et de sa codification que certaines questions soient jugées par une chambre pénale internationale spéciale de la Cour internationale de justice et d'autres par un tribunal pénal international permanent. Une proposition officielle a été soumise deux jours plus tard. Mémoire soumis à la Commission de développement progressif du droit international et de sa codification. Doc. ONU A/AC.10/21, 15 mai 1947.

18. La Charte de Tokyo, adoptée par une décision militaire, à la différence du Statut de Nuremberg instauré par un traité, dispose :

« Ni la position officielle d'un accusé, à aucun moment, ni le fait qu'un accusé a agi conformément aux ordres de son gouvernement ou d'un supérieur ne suffira, en soi, à dégager la responsabilité de cet accusé dans tout crime dont il est inculpé, mais ces circonstances peuvent être considérées comme atténuantes dans le verdict, si le tribunal décide que la justice l'exige. »

Charte du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient, Tokyo, 19 janvier 1946, art. 6.

19. Principes du droit international consacrés par le Statut et les jugements du Tribunal de Nuremberg. Commission du droit international, Rapport sur les principes du Tribunal de Nuremberg, 29 juillet 1950, Doc. ONU A/1316 (1950).

L'article 3 du projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité rédigé par la Commission du droit international, et qui aurait dû être appliqué tant par les juridictions nationales que par un tribunal pénal international permanent, une fois ce dernier instauré, disposait :

« *Le fait que l'auteur d'un acte qui constitue l'une des infractions définies dans ce code a agi en qualité de chef d'État ou de haut fonctionnaire ne dégage pas sa responsabilité*²⁰. » (traduction non officielle)

L'article 13 du projet de 1991 de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, qui devait s'appliquer tant aux juridictions nationales qu'aux tribunaux pénaux internationaux, disposait :

« *La qualité officielle de l'auteur d'un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, et particulièrement le fait qu'il agit en qualité de chef d'État ou de gouvernement, ne dégage pas sa responsabilité pénale*²¹. »

Le projet de 1996 de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, qui devait être appliqué tant par les tribunaux nationaux sur la base de la compétence universelle que par le Tribunal pénal international, réaffirme le principe de droit consacré par le Statut de Nuremberg en disposant que : « *[l]a qualité officielle de l'auteur d'un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, même s'il a agi en qualité de chef d'État ou de gouvernement, ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale et n'est pas un motif de diminution de la peine*²². »

Les instruments instaurant des tribunaux pénaux internationaux envisageaient des procès devant des tribunaux nationaux appliquant leurs principes.

Chacun des cinq tribunaux pénaux internationaux instaurés depuis la Deuxième guerre mondiale ont été établis en considérant que les principes du droit international énoncés dans les traités qui les avaient constitués seraient appliqués sans réserve par les tribunaux nationaux. Rien ne démontre le contraire, bien que la Cour internationale de justice ait argué que « *les règles afférentes à l'immunité ou à la responsabilité pénale des personnes possédant une qualité officielle contenues dans les instruments juridiques créant des juridictions pénales internationales [sont] applicables spécifiquement à celles-ci* » (paragr. 58). Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ont été établis pour juger les suspects les plus importants ; la grande majorité des

20. Commission du droit international, projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, 28 juillet 1954, Doc. ONU A/2693 (1954). Dans l'introduction du projet de code de 1954, la Commission du droit international expliquait : « *Dans l'attente de l'instauration d'un tribunal pénal international compétent, une mesure transitoire peut être adoptée en vue de prévoir l'application de ce code par les juridictions nationales.* » (paragr. 58-d) (traduction non officielle)

21. Commission du droit international, Rapport sur le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, 19 juillet 1991, Doc. ONU A/46/10 (1991). L'article 9-4 du projet de code de 1991 disposait :

« *Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2, un individu peut être jugé et condamné par un tribunal national d'un État tiers pour une infraction prévue par ce code :*

a) *si l'acte objet du jugement précédent a été commis sur le territoire de cet État ; ou*
b) *si cet État a été la principale victime de l'infraction.* » (traduction non officielle)

L'exigence d'un lien avec le territoire de l'État qui engage les poursuites a été abandonnée dans le projet de code de 1996. De nombreuses dispositions du projet de code de 1991 indiquent que ce lien ne s'appliquait qu'à la question du *non bis in idem* et non aux poursuites initiales. L'article 6 prévoit la compétence universelle pour les personnes soupçonnées de crimes prévus dans le projet de code.

22. Commission du droit international. Rapport sur le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session, 6 mai-26 juillet 1996. Doc. ONU A/51/10 (1996), art. 7. Le commentaire sur l'article premier du projet de code de 1996 insiste sur le fait que « *les tribunaux nationaux sont censés avoir un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du présent Code* ». Ibid. Commentaire sur l'article premier, paragr. 13.

procès pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité se sont déroulés devant des juridictions nationales appliquant les principes juridiques énoncés dans le Statut du Tribunal de Nuremberg et la Charte de Tokyo. En outre, les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ne devaient juger qu'un petit nombre des personnes soupçonnées de crimes relevant de leur compétence et il a toujours été admis que les autres suspects devraient être jugés par des juridictions nationales, soit dans les régions où les crimes ont été commis soit ailleurs, sur la base de la compétence universelle. Ces juridictions devaient appliquer les principes du droit international énoncés dans les statuts de ces deux tribunaux pénaux internationaux, lesquels pouvaient dessaisir des tribunaux nationaux qui n'appliquaient pas une procédure équitable ou menaient des simulacres de procès. Les statuts de ces deux tribunaux réaffirmaient le principe fondamental du droit international selon lequel les responsables gouvernementaux ne bénéficient pas de l'immunité de juridiction pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou les actes de génocide²³.

L'article 27 du Statut de Rome (défaut de pertinence de la qualité officielle) a incorporé très récemment ce principe. Cet article dispose :

« 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. »

« 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour [pénale internationale] d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

Ainsi que l'énoncent clairement le préambule et les articles 1 et 17 du Statut de Rome, les États ont le devoir de poursuivre les auteurs de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale²⁴. L'article 1 dispose que la CPI « est complémentaire des juridictions pénales nationales ». L'article 17 prévoit, conformément à ce principe, que les affaires sont jugées irrecevables, hormis dans le cas où les États n'ont pas la volonté ou sont dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites. Dans ce cas, la CPI peut faire valoir sa compétence. Le fait de ne pas mener d'enquête et de ne pas poursuivre un agent de l'État pour de tels crimes au seul motif qu'il bénéficie de l'immunité dans son pays démontre une incapacité ou une réticence de l'État à agir.

23. Statut du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie (Statut de la Yougoslavie), art. 7 ; Statut du Tribunal international pour le Rwanda (Statut du Rwanda), art. 6.

24. Le préambule emploie les termes suivants :

« Affirmant que les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale,

« Déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes,

« Rappelant qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux... »

La Commission du droit international a expliqué pourquoi un agent de l'État ne pouvait plaider l'immunité en vue d'échapper aux poursuites devant une juridiction nationale ou un tribunal pénal international pour des crimes relevant du droit international :

« ... les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité supposent souvent l'intervention de personnes occupant des postes d'autorité gouvernementale, qui sont à même d'élaborer des plans ou des politiques impliquant des actes d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles. Ces crimes nécessitent le pouvoir d'employer ou d'autoriser l'emploi d'importants moyens de destruction et de mobiliser des agents pour les perpétrer. Un haut fonctionnaire qui organise, autorise ou ordonne de tels crimes ou en est l'instigateur ne fait pas que fournir les moyens et agents nécessaires pour commettre le crime, il abuse aussi de l'autorité et du pouvoir qui lui ont été confiés. On peut donc le considérer comme encore plus coupable que le subordonné qui commet effectivement l'acte criminel. Il serait paradoxal que les individus qui sont, à certains égards, les plus responsables des crimes visés par le Code puissent invoquer la souveraineté de l'État et se retrancher derrière l'immunité que leur confèrent leurs fonctions, d'autant plus qu'il s'agit de crimes odieux qui bouleversent la conscience de l'humanité, violent certaines des règles les plus fondamentales du droit international et menacent la paix et la sécurité internationales²⁵. »

De même, *« il serait paradoxal que l'intéressé ne puisse pas invoquer sa qualité officielle pour s'exonérer de sa responsabilité pénale mais puisse l'invoquer pour se soustraire aux conséquences de cette responsabilité²⁶ ».*

Les quatre exceptions à la règle de la Cour internationale de justice

Contrairement à ce qu'affirme la Cour (paragr. 60), les quatre exceptions qu'elle pose à son principe d'immunité dont bénéficient les ministres des Affaires étrangères en exercice, les premiers ministres et les chefs d'État pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité (paragr. 61) risquent de favoriser, dans la plupart des cas, l'impunité pour les crimes les plus horribles. Les deux premières exceptions – la possibilité de poursuites dans le pays du responsable gouvernemental et la possibilité que l'État qu'il représente lève l'immunité dans le cadre de poursuites engagées à l'étranger – ne sont tout simplement pas réalistes. La raison véritable pour laquelle une procédure pénale est ouverte dans un pays tiers sur la base de la compétence universelle est l'incapacité ou la réticence du pays dont le responsable gouvernemental est citoyen à mener des enquêtes sur de tels crimes lorsque les auteurs sont des agents de l'État.

La troisième exception – l'engagement de poursuites lorsqu'un agent de l'État n'est plus en exercice pour des *« actes accomplis avant ou après la période pendant laquelle il a occupé ces fonctions ainsi qu'au titre d'actes qui, bien qu'accomplis durant cette période, l'ont été à titre privé »* – pourrait être interprétée à tort comme acceptant la distinction dépassée entre les actes officiels et les actes privés qui a été catégoriquement rejetée en 1999 par la

25. Rapport de la Commission du droit international, 1996, commentaire sur l'article 7, p. 57.

26. Ibid, p. 59.

Chambre des Lords du Royaume-Uni dans l'affaire Pinochet²⁷. Il est regrettable que la Cour internationale de justice n'ait pas dit clairement que les crimes sanctionnés par le droit international et commis par des agents de l'État ne peuvent en aucun cas être considérés comme des actes accomplis à titre officiel.

La quatrième exception – à savoir qu'« *un ministre des affaires étrangères ou un ancien ministre des affaires étrangères peut faire l'objet de poursuites pénales devant certaines juridictions pénales internationales dès lors que celles-ci sont compétentes* » – ne prend pas en compte l'étendue limitée de la compétence des tribunaux pénaux internationaux. La compétence des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda est limitée à certaines périodes, à certains crimes relevant du droit international et aux crimes commis dans deux régions géographiques limitées²⁸. De surcroît, la compétence du tribunal pour le Rwanda se restreint aux crimes commis par des citoyens rwandais lorsqu'il s'agit d'actes perpétrés en dehors du territoire national²⁹. La compétence de la Cour pénale internationale (CPI) est limitée à certains crimes relevant du droit international et aux crimes commis après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, du Statut de Rome de la CPI. Elle est également limitée aux crimes commis sur le territoire des États parties ou des États ayant fait une déclaration spéciale reconnaissant la compétence de la CPI, ou aux crimes commis par un citoyen de ces États, sauf lorsque le Conseil de sécurité renvoie une affaire devant la CPI en vertu de ses pouvoirs découlant du chapitre 7 de la Charte des Nations unies. Si, à la date du 14 mai 2002, 66 États avaient ratifié le Statut de Rome, près des deux tiers des États ne l'avaient pas encore fait. Il est, en outre, peu probable que de nombreux autres tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* soient institués à l'avenir³⁰. Par ailleurs, ces juridictions spéciales ont souvent pour mandat d'enquêter et d'engager des poursuites à l'encontre d'un petit nombre seulement des personnes soupçonnées de crimes relevant du droit international, comme les hauts dirigeants et les personnes soupçonnées des crimes les plus graves. Dans le cas de la vaine tentative de mettre en place une telle juridiction au Cambodge, les personnes visées étaient principalement celles qui avaient appartenu à une certaine faction pendant une période particulière : voir la Loi sur la mise en place de chambres extraordinaires dans les tribunaux du Cambodge pour la répression des crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique (traduction non officielle de l'unité d'assistance juridique du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), art. 1. (« *L'objectif de cette loi est de traduire en justice les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et les personnes les plus responsables des crimes et des violations graves du droit pénal cambodgien, du droit international humanitaire et de la coutume internationale ainsi que des conventions internationales reconnues par le Cambodge, commis entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979.* ») Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, créé conformément à un accord entre les Nations unies et la Sierra Leone, exclut expressément l'impunité pour les agents de l'État et ne limite pas l'étendue de cette disposition en fonction de leur nationalité.

27. *R. v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and others, ex parte Pinochet Ugarte (Amnesty International and others intervening)* [La Reine c. le juge professionnel métropolitain de Bow Street et autres, pour le compte de Pinochet Ugarte (sur intervention d'Amnesty International et d'autres)] (N° 3), 2 All ER 97 [1999].

28. Statut de la Yougoslavie, articles 1 à 5 ; Statut du Rwanda, articles 1 à 4.

29. L'article 1 du Statut du Rwanda précise : « *Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à juger [...] les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'États voisins...* ».

30. Les efforts déployés depuis plus d'une décennie en vue de persuader le Conseil de sécurité d'instituer un tribunal pénal international *ad hoc* pour l'Irak n'ont pas abouti. La tendance récente consiste à créer des juridictions mixtes – tribunaux nationaux ou collèges de juges de tribunaux nationaux comprenant des juges étrangers ou internationaux, comme pour le Timor oriental, le Cambodge et la Sierra Leone. L'arrêt de la Cour internationale de justice ne permet pas de dire clairement si ces tribunaux ou ces collèges de juges peuvent être considérés comme des tribunaux pénaux internationaux aux termes de sa quatrième exception.

L'arrêt de la Cour internationale est inapplicable au cas d'Ariel Sharon

Quoi qu'il en soit, l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *République démocratique du Congo c. Belgique* n'a pas d'incidence, pour un certain nombre de raisons, sur l'information judiciaire menée en Belgique contre Ariel Sharon et d'autres suspects pour les massacres de 1982³¹.

Tout d'abord, l'arrêt de la Cour internationale de justice se limitait clairement à l'émission d'un mandat d'arrêt à l'issue d'une information judiciaire (paragr. 70). La Cour n'a pas accepté l'affirmation de la République démocratique du Congo selon laquelle « *tout acte d'instruction ou d'enquête visant à traduire [le ministre] en justice* » était contraire au principe d'immunité de juridiction (paragr. 47). La procédure sur les massacres de 1982 est au stade de l'information judiciaire. Aucune décision n'a été rendue sur la question de savoir s'il existe des éléments de preuve suffisants justifiant l'émission d'un mandat d'arrêt contre l'un des responsables gouvernementaux en exercice ou ayant quitté leurs fonctions ou contre d'autres suspects dans le cadre de l'information judiciaire. Par conséquent, toute décision sur l'application de l'arrêt de la Cour internationale de justice serait prématurée à ce stade de la procédure.

Deuxièmement, seul l'un des suspects, à savoir Ariel Sharon, est un responsable gouvernemental qui, du point de vue de la Cour internationale de justice, fait partie des personnes bénéficiant de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un État étranger. Aucun des autres suspects n'entre dans les catégories de personnes qui, selon la Cour, bénéficient de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un État étranger pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Même si l'on considère que l'arrêt de la Cour empêche non seulement l'émission d'un mandat d'arrêt contre Ariel Sharon mais également l'ouverture d'une information judiciaire à son encontre, il permet d'instruire à l'encontre des autres suspects et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, de décerner des mandats d'arrêt.

Troisièmement, contrairement à l'information judiciaire suivie dans l'affaire *République démocratique du Congo c. Belgique*, l'instruction sur les massacres perpétrés en 1982 dans les camps de réfugiés de Sabra et Chatila comporte des allégations selon lesquelles ces massacres constituent des actes de génocide. À la différence des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, les États ont expressément prévu qu'aucun responsable gouvernemental ne peut bénéficier de l'immunité de juridiction devant les tribunaux nationaux pour des actes de génocide ou des crimes connexes. L'article 4 de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide) dispose :

« *Les personnes ayant commis le génocide ou l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article 3 [entente en vue de commettre le génocide, incitation directe et publique à commettre le génocide, tentative de génocide et complicité dans le génocide] seront punies, qu'elles soient des gouvernants, des fonctionnaires ou des particuliers.* »

31. Outre les raisons citées ci-après, l'article 59 du Statut de la Cour internationale de justice dispose :

« *La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé.* »

Les rédacteurs du Statut de la Cour internationale de justice, à l'instar de ceux du Statut de la Cour permanente de justice internationale qui l'avait précédée, voulaient garantir que le droit international coutumier pourrait continuer à évoluer librement et ils ne souhaitaient pas mettre en place un système de jurisprudence contraignante qui aurait empêché cette évolution. Ils voulaient, en outre, faire en sorte que les arrêts de la Cour internationale de justice ne soient pas contraignants pour les États, tel Israël, qui ne reconnaissaient pas la compétence de cette juridiction.

Bien que la Convention sur le génocide n'exige pas expressément des États parties qu'ils exercent la compétence universelle, tout porte à croire que non seulement les États peuvent exercer la compétence universelle pour les actes de génocide, mais que les rédacteurs de la convention n'avaient pas l'intention d'empêcher les États parties d'exercer cette compétence³².

32. Voir le texte publié par Amnesty International en septembre 2001 et intitulé *Universal jurisdiction: The duty of states to enact and implement legislation* [La compétence universelle. Le devoir des États de promulguer des lois et de les appliquer] (index AI : IOR 53/010/01), chapitre 7 (Le génocide : le fondement juridique de la compétence universelle). Le mémorandum sur la compétence universelle, qui inclut la pratique des États à propos du génocide, est disponible sur CD-Rom, sur le site ijp@amnesty.org et sur le site web d'Amnesty International <http://www.amnesty.org>. Les avocats des survivants ont remis officiellement le mémorandum au tribunal belge à l'appui de leurs conclusions.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Universal Jurisdiction. Belgian court has jurisdiction in Sharon case to investigate 1982 Sabra and Chatila killings.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 2002.

Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.

Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :