

Mandat d'arrêt du 11 avril 2000
(République démocratique du Congo c. Belgique)

Déclaration à la presse de M. Gilbert Guillaume
président de la Cour internationale de Justice
le 14 février 2002

La Cour internationale de Justice a rendu aujourd'hui son arrêt dans l'affaire opposant la République démocratique du Congo et la Belgique en ce qui concerne la licéité d'un mandat d'arrêt international lancé en 2000 par un magistrat belge contre le ministre des affaires étrangères du Congo alors en fonction.

J'observerai tout d'abord que la Cour a fait diligence pour se prononcer dans cette affaire grâce à une instruction accélérée. Avec la pleine coopération des Parties, elle a réussi en effet à statuer sur la requête du Congo environ seize mois après le dépôt de celle-ci.

Je noterai ensuite que par 15 voix contre 1, la Cour a écarté diverses exceptions d'incompétence, de non-lieu et d'irrecevabilité soulevées par la Belgique et a par suite été amenée à examiner l'affaire au fond.

Cette affaire a trouvé son origine dans un «mandat d'arrêt international par défaut» émis le 11 avril 2000 par un juge d'instruction près le tribunal de première instance de Bruxelles à l'encontre de M. Abdoulaye Yerodia Ndombasi, alors ministre des affaires étrangères du Congo. Dans ce mandat qui a fait l'objet d'une diffusion internationale, le juge a reproché à M. Yerodia Ndombasi d'avoir tenu au Congo en août 1998 certains «discours incitant à la haine raciale». Il a inculpé l'intéressé qui n'avait pas la nationalité belge et n'était ni domicilié ni présent en Belgique d'une part d'infractions graves aux conventions de Genève de 1949 et aux protocoles additionnels à ces conventions, d'autre part de crimes contre l'humanité.

Dans sa requête introductive d'instance, le Congo demandait à la Cour de dire que la Belgique devrait annuler ce mandat. Il faisait valoir d'une part que le juge d'instruction ne pouvait connaître des infractions reprochées en se prévalant d'une compétence universelle non reconnue par le droit international. Il affirmait en second lieu que cette inculpation avait été prononcée au mépris des immunités dont jouissent les ministres des affaires étrangères en exercice. Dans la suite de la procédure, le Congo n'a cependant invoqué que le second argument. Aussi la Cour ne s'est-elle pas prononcée sur le premier.

Elle a jugé par 13 voix contre 3 que l'émission et la diffusion sur le plan international du mandat d'arrêt litigieux avait méconnu l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité dont M. Yerodia Ndombasi jouissait en vertu du droit international.

A cette occasion, la Cour a été amenée à préciser la nature et l'étendue des immunités dont les ministres des affaires étrangères bénéficient.

Elle a rappelé que les immunités reconnues aux intéressés en vertu du droit international coutumier leur sont accordées non pour leur avantage personnel, mais pour leur permettre de s'acquitter librement de leurs fonctions pour le compte de l'Etat qu'ils représentent. Puis, après avoir analysé ces fonctions, la Cour en a conclu que «pendant toute la durée de sa charge, un ministre des affaires étrangères bénéficie d'une immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totale à l'étranger». Il en est ainsi que le ministre soit présent sur un territoire étranger «à titre officiel ou privé», qu'il s'agisse d'actes accomplis avant sa nomination comme ministre ou d'actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, ou qu'il s'agisse enfin d'actes officiels ou privés.

Puis la Cour s'est interrogée sur la question de savoir s'il en est ainsi lorsqu'un ministre des affaires étrangères est soupçonné d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Sur ce point, elle a examiné avec soin la pratique des Etats, y compris les législations nationales et les décisions rendues par de hautes juridictions nationales telle la Chambre des lords dans l'affaire Pinochet et la Cour de cassation française dans l'affaire Kadhafi. Elle s'est penchée en outre sur le statut et la jurisprudence des juridictions pénales internationales. Au terme de cet examen, elle a estimé qu'il n'existait en droit international aucune exception à la règle consacrant l'immunité de juridiction pénale devant les juridictions nationales étrangères et l'inviolabilité.

La Cour a précisé par ailleurs qu'il convenait de distinguer soigneusement immunité des justiciables et compétence des juridictions. La compétence n'implique pas l'absence d'immunité et l'absence d'immunité n'implique pas la compétence.

Elle a également rappelé qu'immunité de juridiction et responsabilité pénale individuelle étaient deux concepts distincts.

A titre d'exemple, la Cour a souligné que les ministres des affaires étrangères ne bénéficient en vertu du droit international d'aucune immunité de juridiction pénale dans leur propre pays. Elle a ajouté que l'immunité de juridiction à l'étranger pouvait être levée par l'Etat représenté. Elle a précisé qu'à condition d'être compétent selon le droit international, un tribunal d'un Etat peut juger un ancien ministre des affaires étrangères d'un autre Etat au titre d'actes accomplis avant ou après la période pendant laquelle il a occupé ses fonctions, comme au titre d'actes qui, bien qu'accomplis durant cette période, l'ont été à titre privé. Elle a enfin rappelé les compétences qui peuvent être conférées en ce domaine aux juridictions pénales internationales. Elle a relevé que pour ces divers motifs, immunité ne signifie pas impunité.

Sur ces bases, la Cour, après avoir constaté l'illicéité de l'émission et de la diffusion du mandat d'arrêt litigieux, a enfin dit, par 10 voix contre 6, que la Belgique devait, par les moyens de son choix, mettre à néant le mandat d'arrêt et en informer les autorités auprès desquelles ce mandat avait été diffusé.

Cet arrêt fixe, pour la première fois, l'étendue des immunités des ministres des affaires étrangères. De ce fait, il ne met pas seulement un terme au différend qui nous avait été soumis. Il constitue en outre une contribution importante de la Cour au développement du droit international dans un domaine d'une grande actualité.
