

Cour internationale  
de Justice

LA HAYE

ANNÉE 2000

*Audience publique*

*tenue le jeudi 23 novembre 2000,  
à 10 heures, au Palais de la Paix,*

*sous la présidence de M. Shi,  
vice-président, faisant fonction de président*

*en l'affaire relative au  
Mandat d'arrêt du 11 avril 2000  
(République démocratique du Congo c. Belgique)*

International Court  
of Justice

THE HAGUE

YEAR 2000

*Public sitting*

*held on Jeudi 23 November 2000,  
at 10 a.m., at the Peace Palace,*

*Vice-President Shi,  
Acting President, presiding*

*in the case concerning the  
Arrest Warrant of 11 April 2000  
(Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*

S

COMPTE RENDU

VERBATIM RECORD

Présents : M. Shi, vice-président  
MM. Oda  
Bedjaoui  
Ranjeva  
Herczegh  
Fleischhauer  
Koroma  
Vereshchetin  
Mme Higgins  
MM. Parra-Aranguren  
Kooijmans  
Rezek  
Al-Khasawneh  
Buergenthal, juges  
M. Bula-Bula  
Mme Van den Wyngaert, juges *ad hoc*  
M. Couvreur, greffier

Present: Vice-President Shi  
Judges Oda  
Bedjaoui  
Ranjeva  
Herczegh  
Fleischhauer  
Koroma  
Vereshchetin  
Higgins  
Parra-Aranguren  
Kooijmans  
Rezek  
Al-Khasawneh  
Buergenthal  
Judges *ad hoc* Bula-Bula  
Van den Wyngaert  
Registrar Couvreur

*Le Gouvernement de la République démocratique du  
Congo est représenté par :*

S. Exc. M. Jacques Masangu-a-Mwanza, ambassadeur  
de la République démocratique du Congo auprès du

*The Government of the Democratic Republic of the  
Congo is represented by:*

H. E. Mr. Jacques Masangu-a-Mwanza, Ambassador of  
the Democratic Republic of the Congo to the Kingdom

Royaume des Pays-Bas,

*comme agent,*

S. Exc. M. Ntumba Luaba Lumu, vice-ministre de la justice et des affaires parlementaires,

M<sup>e</sup> Jacques Vergès, avocat à la Cour d'appel de Paris,

M<sup>e</sup> Nkulu Kilombo, avocat à la Cour de Kinshasa,

M. Samba Kaputo, directeur de cabinet du ministre des affaires étrangères,

*comme conseils et avocats*

***Le Gouvernement du Royaume de Belgique est représenté par :***

M. Jan Devadder, directeur général par intérim des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères,

*comme agent;*

M. Eric David, professeur de droit international public à l'Université libre de Bruxelles,

M. Daniël Bethlehem, *Barrister*, barreau d'Angleterre et du pays de Galles, *Fellow of Clare Hall* et directeur adjoint du *Lauterpacht Research Centre for International Law* de l'Université de Cambridge,

*comme conseils et avocats;*

S. Exc. M. le Baron Olivier Gillès de Pélichy, représentant permanent du Royaume de Belgique auprès de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques,

M. Pierre Morlet, avocat général auprès de la cour d'appel de Bruxelles,

M. Gérard Dive, conseiller adjoint à la direction générale de la législation pénale du ministère de la justice,

M. Wouter Detavernier, conseiller adjoint à la direction générale des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères,

M. Rodney Neufeld, *Research Associate* au *Lauterpacht Research Centre for International Law* de l'Université de Cambridge.

of the Netherlands,

*as Agent;*

H. E. Mr. Ntumba Luaba Lumu, Vice-Minister of Justice and Parliamentary Affairs,

Maître Jacques Vergès, *avocat à la Cour d'appel de Paris*,

Maître Nkulu Kilombo, *avocat à la Cour de Kinshasa*,

Mr. Samba Kaputo, *directeur de cabinet* of the Minister for Foreign Affairs,

*as Counsel and Advocates.*

***The Government of the Kingdom of Belgium is represented by:***

Mr. Jan Devadder, Director-General *ad interim*, Directorate-General Legal Matters, Ministry of Foreign Affairs,

*as Agent;*

Mr. Eric David, Professor of International Law, *Université libre de Bruxelles*,

Mr. Daniel Bethlehem, *Barrister*, Bar of England and Wales, *Fellow of Clare Hall* and Deputy-Director of the *Lauterpacht Research Centre for international Law*, University of Cambridge,

*as Counsel and Advocates;*

H.E. Baron Olivier Gillès de Pélichy, Permanent Representative of the Kingdom of Belgium to the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons,

Mr. Pierre Morlet, Advocate-General, Brussels *cour d'Appel*,

Mr. Gérard Dive, Deputy-Counsellor, Directorate-General Criminal Legislation, Ministry of Justice,

Mr. Wouter Detavernier, Deputy-Counsellor, Directorate-General Legal Matters, Ministry of Foreign Affairs,

Mr. Rodney Neufeld, Research Associate, *Lauterpacht Research Centre for International Law*, University of Cambridge.

The VICE-PRESIDENT, Acting President: Please be seated. The sitting is open. The President not being able to be present today, it falls upon me to preside over the hearing. I will now give the floor to the distinguished Agent of the

M. DEVADDER :

### **Introduction**

1. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres de la Cour, la Belgique a présenté mardi un exposé reprenant les éléments essentiels de cette affaire. De ce fait, nous pouvons être relativement brefs ce matin.
2. Je présenterai, dans quelques instants, les différentes parties de notre réplique qui seront traitées respectivement par le professeur David et M<sup>e</sup> Bethlehem. Avant cela, je voudrais brièvement répondre à certains éléments de l'exposé fait hier par la République démocratique du Congo.
3. La Belgique regrette que la République démocratique du Congo ait jugé nécessaire de faire certaines observations et allégations suggérant, notamment, que la Belgique et le juge Vandermeersch poursuivaient des buts politiques plus larges. Je ne désire pas revenir sur ces points aujourd'hui. De toute façon, ils ne concernent pas la requête en indication de mesures conservatoires de la RDC. Pour mémoire, je voudrais simplement dire que la Belgique n'a évidemment jamais entrepris la moindre action illicite contre la République démocratique du Congo. Par ailleurs, il n'y a aucun objectif politique caché dans les actes pour lesquels la RDC se plaint devant la Cour. Comme il a été dit, mardi, dans mon introduction, la Belgique a toujours entretenu des relations privilégiées avec la RDC. Dans ce cadre, la Belgique s'est engagée à assister la République démocratique du Congo à trouver des solutions aux difficultés qu'elle rencontre actuellement.
4. Monsieur le président, la plaidoirie de la Belgique comportera les parties suivantes. Le professeur David va brièvement invoquer certaines questions de fond qui ont été soulevées par la République démocratique du Congo hier concernant la législation belge et les actions judiciaires entreprises sur cette base. Ces sujets concernent le fond de l'affaire. Bien entendu, cette question n'est pas celle qui est soumise aujourd'hui à la Cour. Par conséquent, le professeur David n'abordera pas ces sujets dans le détail. Nous nous permettons toutefois d'y revenir car il s'agit de questions de principe essentielles et nous ne voulons pas que la Cour puisse penser que nous acceptons les positions de la République démocratique du Congo.
5. Après le professeur David, M<sup>e</sup> Bethlehem répondra aux arguments avancés hier par la RDC en ce qui concerne la demande en indication de mesures provisoires. Il répondra aussi à la question posée aux Parties par la Cour. Je reprendrai ensuite la parole pour soumettre à la Cour les conclusions de la Belgique.
6. Monsieur le président, avec votre permission, je propose de céder la parole au professeur David. Merci.

The VICE-PRESIDENT: Thank you, Monsieur Devadder. Now I give the floor to Professor David.

M. DAVID :

1. Merci Monsieur le président. Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les juges, comme S. Exc. l'Agent de la Belgique vient de le dire, et comme la Cour s'en est évidemment rendu compte, la majeure partie de l'exposé des représentants du Congo, hier, portait sur des questions de fond sans rapport direct avec la demande en indication de mesures conservatoires. La Belgique ne veut donc pas entrer dans le détail de cette argumentation, mais elle ne peut pas non plus laisser sans réponse tout ce que le Congo a dit à propos de la loi de 1993 ? j'assume ma belgitude. C'est pourquoi, elle répondra de manière brève, sinon télégraphique, à des arguments qui sont trop liés au fond pour justifier, à ce stade, de plus amples développements.

Trois points seront abordés :

- la compétence universelle prévue par la loi de 1993 (I);

- le refus de l'immunité en cas de crimes visés par la loi de 1993 (II); et enfin,
- la prétendue rétroactivité du mandat d'arrêt (III).

## I. La prétendue illégalité de la compétence universelle prévue par la loi de 1993

2. La compétence universelle prévue par cette loi pour la répression des violations les plus graves du droit international humanitaire correspond à une obligation internationale dont j'ai déjà cité les sources mardi<sup>1</sup> et que je ne répéterai pas aujourd'hui.

Je voudrais seulement ajouter que, contrairement à ce qu'a laissé entendre le demandeur<sup>2</sup>, la Belgique est loin d'être le seul Etat à s'être doté d'une telle législation. Il suffit de consulter le site Internet du Comité international de la Croix Rouge pour constater que bien d'autres Etats possèdent une législation analogue<sup>3</sup>. C'est le cas du pays-hôte de cette Cour que je mentionne tout spécialement car, il y a deux jours à peine, la justice néerlandaise confirmait le droit du procureur d'Amsterdam d'intenter des poursuites pénales contre un ex-chef de l'armée du Suriname, un certain Bouterse, accusé de crimes contre l'humanité alors qu'il se trouve toujours au Suriname<sup>4</sup>.

Nous avons également vu, mardi, que l'ex-ministre des droits humains de la République démocratique du Congo, aujourd'hui nouveau ministre des affaires étrangères, avait reconnu que les Etats étaient fondés à prévoir ce genre de loi<sup>5</sup>. De fait, le Congo, par l'article 3 de son Code pénal, semble s'être lui-même doté d'une compétence universelle qui va encore beaucoup plus loin que la loi belge puisqu'elle concerne toute infraction passible d'«une peine de servitude pénale de plus de deux mois»<sup>6</sup>.

3. La doctrine : le Congo cite le professeur Verhoeven pour démontrer l'illégalité de la loi de 1993<sup>7</sup>, mais mon distingué collègue de l'Université de Louvain ne lui est pas d'un grand secours car si M. Verhoeven conteste en effet l'opportunité *politique* de la loi belge, il admet néanmoins que : «Rien n'interdit en soi que les Etats revendiquent une compétence universelle de répression si cela leur paraît opportun.» Le même auteur ajoute un peu plus loin, toujours à propos de la loi de 1993 : «On peut avoir des doutes sur son opportunité, pas sur sa légalité.»<sup>8</sup>

4. La présence de l'inculpé sur le territoire de l'Etat poursuivant : le Congo a soutenu à diverses reprises que cette présence de l'inculpé sur le territoire de l'Etat qui engage des poursuites était une condition de validité d'une loi à caractère extra-territorial<sup>9</sup>. Cette affirmation résulte d'une confusion entre *l'émission d'un mandat d'arrêt* et l'exercice par un tribunal d'une *compétence de jugement* : l'émission du mandat d'arrêt ne dépend nullement de la présence de son destinataire sur le territoire de l'Etat des poursuites; à l'heure de la criminalité transfrontière, je ne connais aucune législation qui subordonne l'émission d'un mandat d'arrêt à la présence de la personne recherchée sur le territoire de l'Etat d'émission, et ce pour des raisons évidentes d'efficacité de la justice répressive. En revanche, pour la poursuite au fond d'une personne présumée coupable d'infractions commises à l'étranger, la présence de l'inculpé est souvent exigée par la loi, mais ce faisant la loi ne cherche qu'à interdire un procès par défaut ou par contumace et certainement l'émission d'un mandat d'arrêt pour une personne se trouvant à l'étranger.

5. Les indignations sélectives du juge d'instruction<sup>10</sup> : le Congo se demande pourquoi décerner mandat d'arrêt contre telle personne et non contre telle autre ? Pourquoi s'acharner contre le ministre Yerodia et non contre certains individus pourtant connus pour leur implication parfois historique dans des violations graves du droit international humanitaire ? Indépendamment du fait que ce genre de question n'a rien de spécifique à l'exercice de la compétence universelle, et se pose chaque jour à tout parquet et à tout magistrat, pardonnez-moi de rappeler à nouveau ce que je disais il y a deux jours<sup>11</sup>, à savoir qu'en pratique, le magistrat instructeur belge ne choisit d'agir que si des plaignants viennent le trouver et que s'il existe un lien de rattachement entre la Belgique et les faits en cause, notamment par la nationalité ou le domicile des plaignants.

## II. Le refus de l'immunité en cas de crimes visés par la loi de 1993

6. J'aborde à présent, Monsieur le président, le deuxième point, le refus de l'immunité en cas de crimes visés par la loi de 1993. Encore une question que le Congo n'aborde qu'au seul plan du fond. Je peux donc rester bref.

7. La Belgique a cité mardi nombre de sources qui reconnaissent que l'immunité traditionnellement reconnue à des membres de gouvernement ne joue pas pour des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité<sup>12</sup>. Certaines de ces sources le disent de manière tout à fait générale et en ne se limitant nullement au cas de poursuites devant une

juridiction pénale internationale : je pense notamment à certains extraits du jugement du Tribunal de Nuremberg, je pense aux principes de Nuremberg dégagés par la Commission du droit international et je pense au projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité rédigé par cette même Commission. Ces textes refusent, sur un plan tout à fait général, l'immunité d'une personne accusée de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, sans tenir compte de la nature interne ou internationale de la juridiction saisie. Je me permets de renvoyer la Cour à ces sources<sup>13</sup> que le Congo n'a d'ailleurs nullement contestées. La seule source dont le Congo discute la pertinence est l'article 27 du statut de la Cour pénale internationale qui, selon lui, ne refuserait l'immunité qu'aux personnes poursuivies devant cette Cour et ne concernerait pas les poursuites menées devant des juridictions internes où l'immunité serait toujours d'application<sup>14</sup>.

L'argument, Monsieur le président, ne tient pas : une lecture attentive de cette disposition qui figure dans nos annexes<sup>15</sup> montre au contraire que l'immunité est refusée, non au regard de la *seule Cour pénale internationale*, mais au regard de l'ensemble du *Statut* de la Cour. Or, dans la mesure où le Statut prévoit lui-même la juridiction prioritaire des tribunaux *internes* pour les crimes visés par le Statut<sup>16</sup> et dans la mesure où le Statut «*rappell(e)* qu'il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux»<sup>17</sup>, on peut en déduire très logiquement que le refus d'immunité visé par le Statut s'applique à tout procès organisé devant des juridictions des États parties au Statut dès lors qu'il s'agit d'un crime prévu par le Statut.

### III. La prétendue rétroactivité du mandat d'arrêt

8. Troisième point enfin, Monsieur le président, la prétendue rétroactivité du mandat d'arrêt. Le Congo soutient que le mandat d'arrêt serait rétroactif car les faits en cause remontent à 1998 et que la loi date de 1999<sup>18</sup>.

9. A nouveau un problème de fond. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, observons simplement que le mandat d'arrêt décerné contre M. Yerodia est fondé non seulement sur la loi amendée en 1999, mais aussi sur la loi adoptée en 1993 avant les amendements. Les faits en cause sont en effet qualifiés à la fois d'«*infractions graves*» aux conventions de Genève de 1949 et à leurs protocoles additionnels de 1977 et de «*crimes contre l'humanité*». Or les infractions graves aux conventions de Genève de 1949 et à leurs protocoles additionnels de 1977 sont des faits qui étaient déjà incriminés par la loi de 1993.

Quant aux crimes contre l'humanité dont l'incorporation dans la loi, c'est vrai, ne date que de 1999, il s'agit de faits dont l'incrimination coutumière en droit international remonte, comme on l'a dit mardi, au statut du Tribunal de Nuremberg (art. 6, c))<sup>19</sup>.

Le Congo n'hésite cependant pas à invoquer le principe de non-rétroactivité des lois pénales qui figure à l'article 15, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ainsi qu'à l'article 7, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Malheureusement, le Congo oublie de lire le paragraphe 2 de ces mêmes dispositions qui précise de manière à peu près identique que ce principe de rétroactivité ne s'applique pas à des «*actes ou omissions qui, au moment où ils étaient commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations*».

Il semble difficile de prétendre que les crimes contre l'humanité n'étaient pas des faits criminels en 1998 et qu'il aurait fallu attendre une loi belge pour qu'ils le deviennent.

L'affaire *Bouterse* que j'évoquais il y a quelques minutes illustre mon propos : ce général du Suriname est poursuivi aujourd'hui aux Pays-Bas pour des faits de torture commis en 1982 et qualifiés de crimes contre l'humanité; or la loi néerlandaise mettant en oeuvre la convention des Nations Unies contre la torture n'a été adoptée qu'en 1988. Le tribunal d'Amsterdam, saisi de l'affaire, n'en a pas moins admis la validité des poursuites entreprises par le procureur contre Bouterse pour des faits commis six ans avant l'entrée en vigueur de cette loi, et avant l'entrée en vigueur de la convention pour les Pays-Bas. Bien d'autres exemples vont dans le même sens : il suffit de penser à l'affaire *Eichmann*<sup>20</sup> que l'on pourrait d'ailleurs citer à maints autres égards en la présente espèce.

10. Telles sont quelques-unes des remarques, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les juges, que la Belgique souhaitait faire de manière aussi synthétique que possible en réponse à l'argumentation de la République démocratique du Congo. La Belgique prie encore une fois la Cour de bien vouloir l'excuser d'avoir abordé ces questions qui, répétons-le, relèvent davantage du fond que des mesures conservatoires *stricto sensu*, mais il était difficile pour la Belgique de rester silencieuse à l'égard de certaines affirmations des conseils et représentants de nos honorables contradicteurs.

11. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, les juges, je vous remercie infiniment de votre attention, et je vous serais reconnaissant, Monsieur le président, de bien vouloir appeler M. Bethlehem à cette barre. Merci.

The VICE-PRESIDENT: Thank you, Professor David. I now give the floor to Professor Bethlehem.

Mr. BETHLEHEM:

1. Mr. President, Members of the Court, as the Agent for Belgium indicated, I will respond to the issues raised yesterday by the Democratic Republic of the Congo specific to their request for the indication of provisional measures. The central points have already been addressed in some detail in my statement on Tuesday and there is no need to repeat them. I will accordingly confine my remarks to those issues that require comment in the light of the Democratic Republic of the Congo's reply. For the avoidance of doubt, I should say that we maintain all of the submissions developed in our earlier statement on these matters. I will also address the question put to the Parties by the President of the Court at the end of the first round of oral argument on Tuesday.

### **The use by Belgium of United Nations documentation**

2. Before turning to the issue of provisional measures, there is a preliminary point of clarification and information that should be made. In his closing statement yesterday, the distinguished Agent for the Democratic Republic of the Congo indicated that he was dumbfounded by the references made in our statement on Tuesday to various documents of the Security Council and other bodies of the United Nations. His concern appeared to be that these references portrayed a one-sided picture of atrocities alleged against the Government of the Democratic Republic of the Congo leaving completely out of account atrocities alleged to have been committed by the other side in the conflict.

3. For the avoidance of doubt, let me say expressly that Belgium recognizes that there are substantial and well-founded allegations of atrocities - violations of international humanitarian law and human rights - committed by the rebel forces and their allies in the Democratic Republic of the Congo in the course of the conflict in recent years. These are well documented in the material put before the Court by Belgium. Indeed, I should say that the very reason that Belgium decided to place complete texts of a number of long documents before the Court, rather than simply extracts of parts that it wished to refer to as part of its case, was to ensure that the Court would be in a position to get a balanced view of the events in the Democratic Republic of the Congo. I should also say that one reason for referring to documents of the United Nations was to put before the Court relevant material derived from a source independent of Belgium, in other words, an objective source for purposes of these proceedings.

4. Mr. President, Members of the Court, I would draw the Court's attention in particular to document No. 16 in the Belgian dossier which contains the detailed observations of the Democratic Republic of the Congo in response to the Report of the United Nations Secretary-General's Investigative Team. Other documents, notably of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights to which I made reference on Tuesday - and which you will find at tabs 11 and 12 in the Belgian dossier - highlight atrocities alleged to have been committed by the rebels and their allies.

5. Mr. President, Members of the Court, Belgium's intention in referring to this material was to draw the Court's attention to factors that it considers, still considers, are important for purposes of the current proceedings. It was not to suggest for a moment that the Government of the Democratic Republic of the Congo and its supporters have not themselves been victims of the events in question. I would conclude this point simply by noting that, albeit on a vastly smaller scale, Belgium has had its own casualties as a result of the events in the region. It is not unaware of the trauma of these events.

### **The Democratic Republic of the Congo's request for provisional measures**

6. Turning to the issue of provisional measures, a number of points were made by the Democratic Republic of the Congo yesterday that warrant brief comment. In particular, these concern the jurisdiction of the Court to indicate provisional measures, the question of irreparable prejudice and urgency and the relief requested by the Applicant. I will address each in turn.

## *Jurisdiction*

7. On the question of jurisdiction, we heard for the first time yesterday - during the second round of oral arguments in these proceedings - that the Democratic Republic of the Congo invokes the optional clause declarations of the Parties, the Belgian declaration of 17 June 1958 and the Democratic Republic of the Congo's declaration of 8 February 1989, as the basis for jurisdiction in this case. I make two points in respect of this matter. First, we maintain our objection to the invocation of a basis of jurisdiction for the purposes of provisional measures proceedings in the second round of oral arguments of such proceedings<sup>21</sup>. As the Court stated in its provisional measures Order in the NATO case brought by the Federal Republic of Yugoslavia against Belgium to which I referred on Tuesday, "such action at this late stage, when it is not accepted by the other party, seriously jeopardizes the principle of procedural fairness and the sound administration of justice"<sup>22</sup>. It is the principle of procedural fairness and the sound administration of justice that is in issue here. Is it acceptable for an applicant to bring a respondent before the Court in an exceptional procedure such as this without itself having to shoulder the burden of the essential "perfect clarity" to which Judge Anzilotti referred? Belgium contends that this should not be the case. This is not a procedure in which flexibility and a permissive approach towards the burdens on the *applicant* is appropriate. It is already a procedure that carries certain intrinsic, and significant, disadvantages for the respondent. The burden on the respondent should not be increased by allowing an applicant the flexibility of form for which the Democratic Republic of the Congo here implicitly contend.

8. Second, as to the substance of the Democratic Republic of the Congo's claim to rely on the Belgian optional clause declaration, I simply offer an initial comment. It is not accurate to characterize the Belgian declaration as without limitation. It is subject to limitation. In operative part, it excludes jurisdiction in respect of disputes "to which the parties have agreed or may agree to have recourse to another method of pacific settlement".

9. Now the issue of the arrest warrant was actively being discussed at the very highest levels between Belgium and the Democratic Republic of the Congo at the point at which the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo authorized M. Vergès to bring the claim. In Belgium's contention, the reservation in the Belgian optional clause in respect of disputes which the parties have agreed or may agree to have recourse to another method of pacific settlement necessarily involves an element of good faith to the effect that another State may not peremptorily initiate proceedings before the Court on the basis of the declaration in circumstances in which the issue in contention is actively the subject of negotiation. Negotiation is another form of pacific settlement, recognized in Article 33 of the United Nations Charter.

10. Mr. President, Members of the Court, had the Democratic Republic of the Congo invoked in a timely manner Belgium's optional clause declaration as the basis for jurisdiction for the purposes of its Application and request for provisional measures, Belgium would have come prepared to argue this point more fully before you. The first reference to the optional clause declaration came in the proceedings yesterday. Procedural fairness and the sound administration of justice dictate that Belgium is not prejudiced by the failure by the Democratic Republic of the Congo to comply with its obligations to be perfectly clear on the matter of jurisdiction in its Application.

## *Irreparable prejudice*

11. Turning to the issue of irreparable prejudice, the Democratic Republic of the Congo contended yesterday that there was "genuine and irreparable prejudice" and referred to the circumstances of the conflict and the Foreign Minister's role in the negotiations to resolve the matter. Mr. President, Belgium reiterates each of the six points it made in response to this assertion on Tuesday<sup>23</sup>. There is no need for me to repeat them. I would simply emphasize three elements briefly. First, assertion apart, we have not been presented with any *evidence* of irreparable prejudice. Nothing. Not one element. On the contrary, all the information available to us contradicts the claim of irreparable prejudice. The negotiations concerning the conflicts have gone on for some time - predating Mr. Yerodia Ndombasi's appointment as Foreign Minister and during his tenure in that office. He participated, or not, as the case may, be in these negotiations. The negotiations will go on notwithstanding Mr. Ndombasi's appointment as Minister of Education. There is nothing to suggest that the rights of the Democratic Republic of the Congo were any in way prejudiced, or will be in future, by the Belgium act that is the subject of the present case.

12. Second, we are engaged in an exceptional procedure. Particularly in view of the lack of evidence presented of irreparable prejudice, the claim of such prejudice by the Democratic Republic of the Congo cannot sustain a request for pre-emptive restraint of the rights of Belgium in this matter. Third, the issue here is irreparable prejudice to the rights of the Democratic Republic of the Congo. The Cabinet reshuffle which led to the appointment of a new Minister for Foreign Affairs comprehensively undermines any residual claim that there may have been to irreparable prejudice based on constraints on travel by the Foreign Minister. Even assuming that there may have been some



prejudice to the Democratic Republic of the Congo in consequence of the arrest warrant issued against its Foreign Minister, that prejudice could not be said to have been irreparable. It has been repaired.

### *Urgency*

13. Turning to the issue of urgency, the point was not really addressed as a distinct point yesterday but was implicitly covered by the comments regarding irreparable prejudice. Once again, let me simply reiterate, by reference, the points made on Tuesday<sup>24</sup> and add that the Cabinet reshuffle which has seen Mr. Yerodia Ndombasi take on the portfolio of Minister of Education also comprehensively undermines any residual claim that there may have been concerning urgency.

### *The form of relief sought by the Applicant*

14. Finally, Mr. President, Members of the Court, let me return to an important additional factor concerning the Democratic Republic of the Congo's request. As I mentioned on Tuesday, what is requested by way of relief by the Democratic Republic of the Congo is identical to that which it requests by way of relief on the merits. The Democratic Republic of the Congo is attempting by way of this summary and expedited procedure to achieve a result that ought properly to depend on its prevailing on its claim on the merits. That cannot be right. Let me simply ask rhetorically; if the Court were to accede to the Democratic Republic of the Congo's request, would we ever get to proceedings on the merits?

15. Mr. President, Members of the Court, as I indicated at the start of my statement, Belgium maintains all of the submissions that were advanced in respect of provisional measures in our statement on Tuesday. They were not challenged by the Democratic Republic of the Congo in its reply yesterday and there is no need, for me, therefore, to go over them now. I simply note for completeness that they remain at the core of our case.

### **"Postscript"**

16. Before I turn to address the question put to the Parties at the close of the first round of oral argument, let me return briefly to the postscript to my statement on Tuesday. Belgium is concerned to ensure that its relations with the Democratic Republic of the Congo remain on a sound footing and, indeed, continue to strengthen. Belgium is also mindful of the wider significance of this case. It is also particularly concerned that the outcome of these proceedings should not signal that those in high office against whom there are substantiated allegations of violations of war crimes, crimes against humanity or genocide can hide behind the trappings of their office to evade prosecution. For all of these reasons, Belgium would not object were the Court to decide, in the exercise of its power under either paragraph 1 or paragraph 2 of Article 75 of the Court's Rules - and I now read from the transcript of the proceedings on Tuesday -

"to indicate provisional measures which called upon the Parties jointly, in good faith, to address the difficulties caused by the issuance of the arrest warrant with a view to achieving a resolution to the dispute in a manner that is consistent with their obligations under international law, including Security Council resolutions 1234 (1999) and 1291 (2000)"<sup>25</sup>.

### **The consequence for the case of the fact that Mr. Yerodia Ndombasi has ceased to be the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo**

17. Mr. President, at the close of the first round of oral proceedings, the President of the Court, Judge Guillaume, asked both Parties to comment on the consequences for the case of the fact - which had only that morning become known - that Mr. Yerodia Ndombasi had ceased to be the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo. The Democratic Republic of the Congo has signalled its intent to maintain these proceedings. In the context of my remarks on the issues of irreparable prejudice and urgency, I have highlighted this development in support of the propositions that there is no irreparable prejudice and no urgency. Let me now take a step back from the immediate fray of the technical issues of law pertaining to these matters and address the question from a more strategic perspective.

18. The Democratic Republic of the Congo's request for the indication of provisional measures is focused expressly on the position of Mr. Yerodia Ndombasi as Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo. The request is in the briefest of terms. There is no mistaking the point. Let me quote from the request:



"the contested arrest warrant in practice prevents the *Minister for Foreign Affairs* of the Democratic Republic of the Congo from leaving that State to travel to any other State where his duties [that is, the duties of a Minister of Foreign Affairs] require him to go and thus prevent him from performing those duties. The consequences of this lack of contact with the authorised representative of the Democratic Congolese State [that is the Minister of Foreign Affairs] for an indeterminate period are essentially quite irreparable."<sup>26</sup>

19. As this passage makes clear, the request is predicated on the claim that the Belgian act that is the subject of complaint causes irreparable prejudice to the Democratic Republic of the Congo because of its effects on the *Foreign Minister* of the Democratic Republic of the Congo. It is cast in terms of the duties to be performed by the Foreign Minister, not by some other minister or member of government or representative of the Democratic Republic of the Congo. And, from the perspective of international law, the position of Foreign Ministers is materially different to that of other ministers or State representatives. In common with Heads of State and Heads of Government, Foreign Ministers, simply by virtue of the office they hold, are considered as representing their State abroad. The Democratic Republic of the Congo itself made this point yesterday in respect of the conclusion of treaties by reference to Article 7, paragraph 2, of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The same is not true for other ministers or members of government or State representatives.

20. Given the very clear and explicit focus of the request for provisional measures, the fact that Mr. Yerodia Ndombasi is no longer the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo renders these proceedings without object. The request is predicated on claims against Belgium in connection with the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo. This is no longer the case. These proceedings do not now have the object with which they began. Distinct from the narrower legal grounds that I advanced earlier, and on Tuesday, concerning the request for provisional measures, Belgium accordingly asks the Court to dismiss the Democratic Republic of the Congo's request for the indication of provisional measures on grounds that the proceedings have been rendered without object by the fact that Mr. Yerodia Ndombasi is no longer the Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo and that the Belgian act complained of does not therefore have any effect at all on the Democratic Republic of the Congo Foreign Minister.

21. Mr. President, Members of the Court, we would go further. Belgium takes the view that the changed circumstances so fundamentally alter the case initiated by the Democratic Republic of the Congo's Application of 17 October 2000 that this completely undermines the legal and procedural basis of any further proceedings pursuant to the Application. The reasoning is straightforward.

22. Where a case before the Court is initiated by an application - as in these proceedings - Article 40, paragraph 1, of the Statute provides that the "subject of the dispute" must be indicated in the application. Article 38, paragraph 2, of the Court's Rules goes on to provide that "the precise nature of the claim" must be specified in the application. The fundamental importance of these provisions within the scheme of the administration of justice by the Court is clear. This was addressed by the Court in the *Nauru* case in the following terms:

"These provisions [referring to Article 40, paragraph 1 and Article 38, paragraph 2,] are so essential from the point of view of legal security and the good administration of justice that they were already, in substance, part of the text of the Statute of the Permanent Court of International Justice, adopted in 1920 . . ."<sup>27</sup>

23. The Court reiterated the point more recently in its Judgment in the case concerning *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*<sup>28</sup>.

24. This requirement - so essential from the point of view of legal certainty and the good administration of justice - imposes clear and well-established constraints upon an applicant. The matter was addressed by the Permanent Court in the case of the *Prince von Pless Administration* in the following terms:

"[I]t is the Application which sets out the subject of the dispute, and the Case, though it may elucidate the terms of the Application, must not go beyond the limits of the claim as set out therein."<sup>29</sup>

25. The point was subsequently elaborated upon in the case of *Société commerciale de Belgique* by the Permanent Court and by the present Court in the *Nauru* case<sup>30</sup>.

26. The position, in the light of this jurisprudence, is that the ambit of a case initiated by an application is

determined by that application. An applicant cannot in due course, notwithstanding that it may have (as in this case) reserved "the right to elaborate on the grounds for its application in further proceedings"<sup>31</sup>, go beyond the terms of the application.

27. Well, what are the "limits of the claim" of the Democratic Republic of the Congo's Application initiating the present case? An examination of the Application shows beyond any contention that the position of Mr. Yerodia Ndombasi as Foreign Minister of the Democratic Republic of the Congo was the central factual basis of the Application. It is the key point advanced concerning the claim to immunity - Belgium is alleged to be in violation "of the diplomatic immunity of the Minister of Foreign Affairs of a sovereign State"<sup>32</sup>. In Section II of the Application, setting out the central point of the complaint under the heading the "nature of the application", it is stated:

"Application is made to the Court for a ruling that the Kingdom of Belgium should cancel the international arrest warrant which a Belgian investigating judge, Mr. Vandermeersch, of the Tribunal de Première Instance, Brussels, issued on 11 April 2000 *against the incumbent Minister for Foreign Affairs of the Democratic Republic of the Congo*, Mr. Abdulaye Yerodia Ndombasi . . ." <sup>33</sup>

28. The pivotal importance of the status of Mr. Yerodia Ndombasi as the Democratic Republic of the Congo Foreign Minister is evident throughout the Application. In the summary of facts, the Applicant complains - erroneously, as it happens - that the arrest warrant does not mention Mr. Ndombasi's position as Minister for Foreign Affairs. The entire complaint concerning immunity is based explicitly on Mr. Ndombasi's status as Foreign Minister.

29. Mr. President, Members of the Court, the consequences of this are plain. The Application initiating the case of which these proceedings are a part is fundamentally incapable, as a matter of settled law, of sustaining a claim based on the changed circumstances of Mr. Yerodia Ndombasi's move from the position of the Democratic Republic of the Congo Foreign Minister. The Court has a wide discretion in the exercise of its judicial function. If I may quote for a moment from the Court's provisional measures orders in the NATO cases initiated by the Federal Republic of Yugoslavia against both Spain and the United States:

"to maintain on the General List a case upon which it appears certain that the Court will not be able to adjudicate on the merits would most assuredly not contribute to the sound administration of justice"<sup>34</sup>.

30. The Court was in those cases concerned with questions of jurisdiction. We are here concerned with questions of admissibility. The principle is the same. It would most assuredly not contribute to the sound administration of justice for the Court to maintain on its General List a case upon which, in consequence of a fundamental change in the factual basis of the claim, it appears certain that the Court will not be able to adjudicate on the merits. Mr. President, Members of the Court, this is the situation in the present case. Belgium accordingly submits that the Court should order that this case be removed from its List.

31. Mr. President, Members of the Court, that concludes my statement on behalf of the Kingdom of Belgium in this case. I thank you for your patience. Mr. President, I would ask you now to call upon Mr. Jan Devadder, the Agent for the Kingdom of Belgium, to make Belgium's closing statement in these proceedings.

The VICE-PRESIDENT: Thank you Professor Bethlehem. I now give the floor to the distinguished Agent of Belgium, M. Devadder.

M. DEVADDER :

1. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, en guise de conclusions, je voudrais résumer les points essentiels de notre plaidoirie. D'abord, pour la Belgique, le fait que M. Yerodia Ndombasi n'est plus ministre des affaires étrangères de la République démocratique du Congo rend cette procédure sans objet. La République démocratique du Congo axait sa demande sur le fait que le mandat d'arrêt :

«interdit pratiquement au ministre des affaires étrangères de la République démocratique du Congo de sortir de cet Etat pour se rendre en tout autre Etat où sa mission l'appelle et, par conséquent, d'accomplir

cette mission».

Ceci n'est plus le cas. Par conséquent, nous demandons à la Cour de rejeter la demande de la République démocratique du Congo en indication de mesures provisoires.

2. En deuxième lieu, pour les motifs avancés par M<sup>e</sup> Bethlehem, nous pensons également qu'un tel changement fondamental de circonstances altère la requête introduite par la République démocratique du Congo au point d'hypothéquer l'ensemble des procédures à venir sur la base de cette requête. La position de M. Yerodia comme ministre des affaires étrangères était effectivement l'élément clé de la requête de la République démocratique du Congo. Par conséquent, nous demandons à la Cour qu'elle ordonne que l'affaire soit rayée du rôle.

3. En troisième lieu, si la Cour estime ne pas pouvoir rejeter la requête du Congo pour défaut d'objet, nous demandons à la Cour de rejeter la demande de la République démocratique du Congo en indication de mesures provisoires pour des raisons de compétence et de fond développées par M<sup>e</sup> Bethlehem, mardi et aujourd'hui. La requête n'est pas fondée. En effet, il n'existe aucun risque de préjudice irréparable porté aux droits de la République démocratique du Congo. Il n'y a pas d'urgence. En outre, le fait que M. Yerodia Ndombasi soit maintenant ministre de l'éducation de la République démocratique du Congo conforte ces conclusions.

4. En quatrième lieu, comme l'a souligné M<sup>e</sup> Bethlehem lors de ses interventions mardi et aujourd'hui, la Belgique n'a pas d'objection à ce que la Cour décide, en application des pouvoirs que lui confère l'article 75, paragraphe 1) ou 2), d'indiquer des mesures provisoires consistant à demander aux deux Parties d'examiner conjointement, en toute bonne foi, les difficultés soulevées par le mandat d'arrêt en vue de trouver une solution au différend d'une manière conforme à leurs obligations en droit international, y compris les résolutions 1234 (1999) et 1291 (2000) du Conseil de sécurité. Les conclusions du vice-ministre de la justice et des affaires parlementaires de la République démocratique du Congo semblaient d'ailleurs soutenir une telle approche.

5. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, comme je le disais à l'occasion de mon discours introductif de mardi, nous regrettons que les présentes procédures devant la Cour puissent donner l'impression de nous placer en situation de conflit avec la République démocratique du Congo. Comme les deux Parties l'ont mis en évidence, ceci n'est pas le cas. Pour la Belgique, je voudrais encore une fois souligner qu'il n'existe aucun risque de détérioration des relations entre les deux pays.

6. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, ceci met fin aux conclusions de la Belgique dans les procédures actuelles. Puis-je saisir cette occasion pour remercier la Cour de sa courtoisie et de l'attention avec laquelle elle a écouté notre argumentation tout au long des jours qui viennent de s'écouler. Il ne me reste plus qu'à présenter à la Cour les conclusions de la Belgique concernant cette phase de la procédure relative aux mesures conservatoires. Elles sont les suivantes :

Le Royaume de Belgique demande qu'il plaise à la Cour de rejeter la demande en indication de mesures conservatoires introduite par la République démocratique du Congo dans l'affaire du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)* et de ne pas indiquer les mesures conservatoires faisant l'objet de la demande de la République démocratique du Congo.

Le Royaume de Belgique demande qu'il plaise à la Cour de rayer du rôle l'affaire du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)* introduite par la République démocratique du Congo contre la Belgique par requête en date du 17 octobre 2000.

7. En application de l'article 60, paragraphe 2), du Règlement de la Cour, un texte signé des présentes conclusions sera déposé auprès du greffier à la clôture de l'audience.

8. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, ceci clôture les conclusions orales présentées par la Belgique. Merci.

The VICE-PRESIDENT: Thank you, Mr. Devadder. The Court takes note of the final submissions which you have read on behalf of the Kingdom of Belgium. It remains for me to thank the representatives of the two Parties for the assistance they have given to the Court by their oral observations during these four hearings. I wish them a safe return to their respective countries, and, in accordance with practice, I will ask the Agents to remain available to the

Court. With this proviso, I declare closed the present oral proceedings in the request for the indication of provisional measures presented by the Democratic Republic of the Congo.

The Court will give its Order on the request for the indication of provisional measure as soon as possible. The date on which that Order will be delivered in a public sitting will be notified to the Agents of the Parties in due course.

As the Court has no other business before it today, the session is closed. The Court rises.

*The Court rose at 11 a.m.*

---

1 CR 2000/33, 21 novembre 2000, p. 20-21.

2 CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 13 (M. Lumu).

3 [www.icrc.org/](http://www.icrc.org/) Voir aussi les références citées in Annexe n° 36.

4 Texte de la décision sur [www.gerechtshof-amsterdam.nl/bouterse.htm](http://www.gerechtshof-amsterdam.nl/bouterse.htm).

5 CR 2000/33, 21 novembre 2000, p. 20 et annexe n° 38.

6 Annexe n° 17.

7 CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 12 (M. Lumu).

8 Obs. s/ Civ. Bruxelles, ordonnance du 6 novembre 1998, *Journal des Tribunaux*, 1999, p. 313-314.

9 CR 2000/32, 20 novembre 2000, p. 24-25 (M<sup>e</sup> Vergès); CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 14 (M. Lumu).

10 CR 2000/32, 20 novembre 2000., p. 23-24 (M<sup>e</sup> Vergès); CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 16 (M. Lumu).

11 CR 2000/33, 21 novembre 2000, p. 23.

12 *Ibid.*, p. 22.

13 *Ibid.* et annexes 31 et 33.

14 CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 12 (M. Lumu).

15 Annexe 29.

16 Préambule 10<sup>e</sup> alinéa., articles 1, 5-8, combinés à l'article 17.

17 Préambule, 6<sup>e</sup> alinéa.

18 CR 2000/32, 20 novembre 2000, p. 28 (M<sup>e</sup> Vergès); CR 2000/34, 22 novembre 2000, p. 11 (M. Lumu).

19 CR 2000/33, 21 novembre 2000, p. 21, par. 11.

20 Israël, District Crt., 12 Dec. 1961, Supr. Crt., 29 May 1962, *ILR*, 36, pp. 55-57, pp. 281-283.

21 CR 2000/33, at pp. 43-49, paras. 17-35.

22 Quoted in full at CR 2000/33, p. 48, para. 32.

23 CR 2000/33, at pp. 55-56, paras. 60-63.

24 CR 2000/33, p. 57, paras. 65-66.

25 CR 2000/33, at p. 60, para. 75.

26 Translation by Belgium (emphasis added).

27 *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, *Preliminary Objections, Judgment*, *I.C.J. Reports 1992*, pp. 266-267, para. 69.

28 *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, *Jurisdiction, Judgment of 4 December 1998*, para. 29.

29 *Prince von Pless Administration (Preliminary Objections)*, *P.C.I.J., Series A/B, No. 52*, at p. 14.

30 *Société commerciale de Belgique*, *P.C.I.J., Series A/B, No. 78*, at p. 173; *Nauru v. Australia*, *op. cit.*, pp. 264-266.

31 The limits of a formulation of this kind are addressed by the Court *inter alia* in the *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993*, *I.C.J. Reports 1993*, p. 338, para. 26 and in *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 1984*, p. 427, para. 80.

32 Application, I - Legal Grounds, at point 2.

33 Application, II - Nature of the application (translation by Belgium; emphasis added).

34 Case concerning *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain) (Yugoslavia v. United States of America)*, *Provisional Measures, Orders of 2 June 1999*, paras. 35 and 29 respectively.