



COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Palais de la Paix, Carnegieplein 2, 2517 KJ La Haye, Pays-Bas
Tél : +31 (0)70 302 2323 Télécopie : +31 (0)70 364 9928
Site Internet : www.icj-cij.org

Résumé

Document non officiel

Résumé 2003/1

Certaines procédures pénales engagées en France (République du Congo c. France)

Demande en indication de mesure conservatoire

Résumé de l'ordonnance du 17 juin 2003

Requête et demande en indication de mesure conservatoire (par. 1- 4, 22-24)

Par requête déposée au Greffe de la Cour le 9 décembre 2002, la République du Congo (dénommée ci-après le «Congo») a entendu introduire une instance contre la République française (dénommée ci-après la «France»), au motif que celle-ci aurait, en premier lieu,

«[violé le] principe selon lequel un Etat ne peut, au mépris du principe de l'égalité souveraine entre tous les membres de l'Organisation des Nations Unies, proclamé par l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, exercer son pouvoir sur le territoire d'un autre Etat,

en s'attribuant unilatéralement une compétence universelle en matière pénale

et en s'arrogeant le pouvoir de faire poursuivre et juger le ministre de l'intérieur d'un Etat étranger à raison de prétendues infractions qu'il aurait commises à l'occasion de l'exercice de ses attributions relatives au maintien de l'ordre public dans son pays»,

et, en second lieu, «[violé] l'immunité pénale d'un chef d'Etat étranger — coutume internationale reconnue par la jurisprudence de la Cour».

Par cette requête, le Congo priait la Cour

«de dire que la République française devra faire annuler les actes d'instruction et de poursuite accomplis par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux et les juges d'instruction de ces tribunaux».

La requête contenait en outre une «demande d'indication d'une mesure conservatoire» visant à protéger les droits du Congo au titre des deux chefs énoncés ci-dessus et priant la Cour de «faire ordonner la suspension immédiate de la procédure suivie par le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Meaux». Dès réception de l'acceptation par la France de la compétence de la Cour, cette dernière a été convoquée pour statuer d'urgence sur la demande en indication de mesure conservatoire, et que des audiences publiques ont été tenues les 28 et 29 avril 2003.

Contexte factuel (par. 10-19)

L'ordonnance retrace le contexte factuel de l'espèce, tel que celui-ci a été exposé dans la requête ou décrit par les Parties lors des audiences.

Une plainte a été déposée le 5 décembre 2001, au nom de certaines associations de défense des droits de l'homme, entre les mains du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, «pour crimes contre l'humanité et tortures prétendument commis au Congo sur des personnes de nationalité congolaise, visant notamment S. Exc. Monsieur Denis Sassou Nguesso, président de la République du Congo, S. Exc. le général Pierre Oba, ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et de l'administration du territoire, le général Norbert Dabira, inspecteur général des forces armées congolaises, et le général Blaise Adoua, commandant la garde présidentielle».

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris a transmis cette plainte au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux, qui a ordonné une enquête préliminaire puis décerné, le 23 janvier 2002, un réquisitoire à fin d'informer sur les infractions alléguées, et le juge d'instruction de Meaux a ouvert une information.

Les plaignants soutenaient que les tribunaux français avaient compétence, pour les crimes contre l'humanité, en vertu d'un principe du droit international coutumier prévoyant la compétence universelle à l'égard de tels crimes et, pour le crime de torture, au titre des articles 689-1 et 689-2 du code de procédure pénale français.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux a, dans son réquisitoire du 23 janvier 2002, demandé l'ouverture d'une information judiciaire à la fois pour crimes contre l'humanité et pour torture, sans mentionner d'autre base de compétence que l'article 689-1 dudit code.

La plainte a été transmise au parquet près le tribunal de grande instance de Meaux, compte tenu du fait que le général Norbert Dabira possédait une résidence dans le ressort territorial de ce tribunal; l'information judiciaire a cependant été ouverte contre personne non dénommée («contre X»), et non contre l'une ou l'autre des personnalités congolaises nommément désignées dans la plainte.

Le général Dabira a été entendu en premier lieu le 23 mai 2002 par des officiers de police judiciaire qui l'avaient placé en garde à vue, puis, le 8 juillet 2002, par le juge d'instruction en qualité de témoin assisté (la France a expliqué qu'un «témoin assisté», dans le cadre de la procédure pénale française, n'est pas un simple témoin mais, dans une certaine mesure, un suspect, qui bénéficie à ce titre de certains droits procéduraux (assistance d'un avocat, accès au dossier de la procédure) dont ne jouit pas un témoin ordinaire). Le 16 septembre 2002, le juge d'instruction a délivré à l'encontre du général Dabira, rentré entre-temps au Congo, un mandat d'amener, qui pourrait, d'après les explications données par la France à l'audience, être exécuté si celui-ci décidait de revenir en France, mais ne saurait l'être en dehors du territoire français.

La requête indique que, alors que le président de la République du Congo, S. Exc. M. Denis Sassou Nguesso, «était en visite d'Etat en France, [le juge d'instruction avait] délivr[é] à des officiers de police judiciaire une commission rogatoire leur ordonnant de l'entendre comme témoin». Toutefois, aucune commission rogatoire de la sorte n'a été produite et la France a informé la Cour que le président Sassou Nguesso n'avait fait l'objet d'aucune commission rogatoire, mais que le juge d'instruction avait demandé à l'entendre en vertu de l'article 656 du code de procédure pénale, qui s'applique lorsque l'audition d'un «représentant d'une puissance étrangère» est demandée par la voie diplomatique. Le Congo reconnaît dans sa requête que le président Sassou Nguesso n'a jamais été «ni mis en examen, ni convoqué comme témoin assisté».

L'une et l'autre Parties s'accordent sur le fait que les autres personnalités congolaises nommées dans la requête (S. Exc. le général Pierre Oba, ministre de l'intérieur, et le général Blaise Adoua) n'ont fait l'objet, dans le cadre des poursuites pénales engagées en France, d'aucune mesure d'instruction, et notamment d'aucune demande d'audition comme témoins.

Compétence (par. 20-21)

Rappelant qu'il lui faut une base de compétence prima facie pour indiquer des mesures conservatoires, la Cour relève que, dans sa requête, le Congo a entendu fonder la compétence de la Cour sur un consentement non encore donné par la France, ainsi que le prévoit le paragraphe 5 de l'article 38 du Règlement de la Cour. Par lettre en date du 8 avril 2003 du ministre français des affaires étrangères, la France a accepté expressément la compétence de la Cour pour connaître de la requête sur la base de ce paragraphe.

Raisonnement de la Cour (par. 22-40)

La Cour prend acte du fait que les circonstances alléguées par le Congo, qui requièrent, selon lui, l'indication de mesures exigeant la suspension des procédures engagées en France, sont énoncées comme suit dans la demande :

«l'information en cause trouble les relations internationales de la République du Congo par la publicité que reçoivent, au mépris des dispositions de la loi française sur le secret de l'instruction, les actes accomplis par le magistrat instructeur, lesquels portent atteinte à l'honneur et à la considération du chef de l'Etat, du ministre de l'intérieur et de l'inspecteur général de l'armée et, par là, au crédit international du Congo. De plus elle altère les relations traditionnelles d'amitié franco-congolaise. Si cette procédure délétère devait se poursuivre, le dommage deviendrait irréparable».

Elle signale qu'à l'audience, le Congo a souligné une nouvelle fois, en reprenant les termes de la demande, le caractère irréparable du préjudice qui résulterait selon lui de la poursuite des procédures pénales engagées en France devant le tribunal de grande instance de Meaux, et que le Congo soutient en outre que le préjudice qui résulterait du défaut d'indication de mesure conservatoire serait la continuation et l'aggravation du préjudice qui aurait déjà été causé à l'honneur et à la considération des plus hautes autorités du Congo, ainsi qu'à la stabilité interne du Congo, au crédit international de celui-ci et aux relations d'amitié franco-congolaises.

La Cour observe que les droits qui, selon la requête du Congo, devraient lui être ultérieurement reconnus dans la présente instance sont, en premier lieu, le droit à ce qu'un Etat, en l'occurrence la France, s'abstienne d'exercer une compétence juridictionnelle universelle en matière pénale de manière contraire au droit international et, en second lieu, le droit au respect par la France des immunités conférées par le droit international, en particulier au chef de l'Etat congolais.

La Cour observe en outre que l'objet de toute mesure conservatoire que la Cour indiquerait en l'espèce devrait être de préserver les droits ainsi revendiqués; que le préjudice irréparable dont se prévaut le Congo, ainsi qu'exposé ci-dessus, ne serait pas causé à ces droits en tant que tels. Ce préjudice pourrait toutefois, dans les circonstances de l'espèce, être tel qu'il affecterait de manière irréparable les droits énoncés dans la requête. La Cour relève que, en tout état de cause, elle n'a pas été informée de la manière dont, concrètement, la stabilité interne du Congo, le crédit international de celui-ci ou les relations franco-congolaises avaient pu être affectés depuis l'ouverture des procédures pénales françaises, et qu'aucun élément tendant à prouver l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice grave de cette nature n'a été versé au dossier.

La Cour relève que la première question qui se pose à elle au présent stade de l'instance est de savoir si les procédures pénales actuellement engagées en France risquent de causer un préjudice irréparable au droit du Congo à ce que la France respecte les immunités dont le président Sassou Nguesso jouit en sa qualité de chef d'Etat, de sorte que l'indication d'urgence de mesures conservatoires serait nécessaire.

La Cour prend acte des déclarations faites par les Parties concernant l'applicabilité de l'article 656 du code de procédure pénale français (voir plus haut), ainsi que d'un certain nombre de déclarations faites par la France quant au respect, en droit pénal français, des immunités qui sont reconnues aux chefs d'Etat. Elle observe ensuite qu'elle n'est pas tenue, à ce stade, de déterminer si les procédures pénales engagées jusqu'à présent en France sont compatibles avec les droits dont se prévaut le Congo, mais seulement si ces procédures risquent de causer auxdits droits un préjudice irréparable. La Cour déclare, au vu des éléments d'information qui lui ont été soumis, qu'il n'existe à l'heure actuelle, en ce qui concerne le président Sassou Nguesso, aucun risque de préjudice irréparable justifiant l'indication d'urgence de mesures conservatoires, et qu'en tout état de cause, il n'est pas davantage établi qu'un tel risque existe pour le ministre de l'intérieur du Congo, le général Oba, pour lequel le Congo fait également valoir des immunités dans sa requête.

La Cour examine, en second lieu, la question de savoir s'il existe un risque de préjudice irréparable au regard de l'allégation du Congo selon laquelle le fait pour un Etat de s'attribuer unilatéralement une compétence juridictionnelle universelle en matière pénale constitue une violation d'un principe de droit international. La Cour observe qu'à cet égard, la question qui se pose à elle est de savoir si la procédure engagée devant le tribunal de grande instance de Meaux fait peser sur les droits invoqués par le Congo un risque de préjudice irréparable qui justifierait l'indication d'urgence de mesures conservatoires.

La Cour relève qu'en ce qui concerne le président Sassou Nguesso, la demande de déposition écrite formulée au titre de l'article 656 du code de procédure pénale français par le juge d'instruction n'a pas été transmise à l'intéressé par le ministère français des affaires étrangères, et qu'en ce qui concerne le général Oba et le général Adoua, ils n'ont fait l'objet d'aucun acte de procédure de la part du juge d'instruction, et enfin que ces trois personnalités ne sont à l'heure actuelle menacées d'aucun acte de ce type. Elle conclut que, dans ces conditions, des mesures conservatoires des droits du Congo ne s'imposent pas de façon urgente à cet égard.

En ce qui concerne le général Dabira, la Cour note que la France reconnaît que la procédure pénale engagée devant le tribunal de grande instance de Meaux a eu une incidence sur la situation juridique de l'intéressé dans la mesure où celui-ci possède une résidence en France, était présent en France et y a été entendu en qualité de témoin assisté, et, plus particulièrement, où, étant reparti pour le Congo, il n'a pas déféré à une convocation du juge d'instruction, lequel a alors délivré à son encontre un mandat d'amener. La Cour souligne toutefois que l'indication d'une mesure conservatoire de la nature de celle demandée aurait comme effet pratique de permettre au général Dabira de se rendre en France sans craindre de conséquence juridique. De l'avis de la Cour, le Congo n'a pas démontré qu'il est probable, voire seulement possible, que les actes de procédure dont le général Dabira a fait l'objet causent un préjudice irréparable quelconque aux droits dont se prévaut le Congo.

Pour finir, la Cour ne voit, dans les circonstances de l'espèce, aucune nécessité d'indiquer pareilles mesures conservatoires en vue d'empêcher l'aggravation ou l'extension du différend.

Le texte intégral du dernier paragraphe de l'ordonnance (par. 41) se lit comme suit :

« Par ces motifs,

LA COUR,

Par quatorze voix contre une,

Dit que les circonstances, telles qu'elles se présentent actuellement à la Cour, ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer, en vertu de l'article 41 du Statut, des mesures conservatoires;

POUR : M. Shi, président; M. Ranjeva, vice-président; MM. Guillaume, Koroma, Vereshchetin, Mme Higgins, MM. Parra-Aranguren, Kooijmans, Al-Khasawneh, Buergenthal, Elaraby, Owada, Simma, Tomka, juges;

CONTRE : M. de Cara, jugé ad hoc.»

Résumé de l'opinion individuelle de MM. les juges Koroma et Vereshchetin

Les juges Koroma et Vereshchetin développent, dans leur opinion individuelle, l'idée que la Cour doit, lorsqu'elle examine une demande en indication de mesures conservatoires, peser tous les aspects pertinents de la question dont elle est saisie, y compris l'étendue d'éventuelles conséquences préjudiciables de la violation du droit invoqué. Aussi nourrissent-ils certaines réserves quant à la distinction que la Cour a, dans les circonstances de la présente espèce, établie entre le préjudice porté aux droits qui pourraient ultérieurement être reconnus au Congo et le préjudice consécutif à la violation de ces droits (ordonnance, par. 29).

Le préjudice attribuable à la violation des droits invoqués pourrait avoir des conséquences autrement plus vastes sur les intérêts juridiques et politiques de l'Etat en cause, allant bien au-delà de son effet négatif sur les droits invoqués en tant que tels. Dans ces circonstances, l'indication de mesures conservatoires pourrait devenir nécessaire non pas tant au vu de l'imminence d'un préjudice irréparable susceptible d'être causé aux droits revendiqués qu'en raison du risque de conséquences graves qu'emporterait leur violation.

Selon les juges Koroma et Vereshchetin, la Cour n'aurait pas accordé suffisamment de poids au risque de «préjudice irréparable» qui pourrait être porté au Congo si les poursuites pénales devaient continuer.

Opinion dissidente de M. le juge de Cara

Le juge ad hoc, M. de Cara, souligne dans son opinion dissidente la singularité du dossier soumis à la Cour. Tout d'abord, il s'agit d'une affaire africaine qui met en cause, notamment, le chef de l'Etat qui est sur ce continent l'incarnation de la nation. Ensuite, l'état du droit français contraste avec les actes intempestifs pris ou susceptibles d'être pris par les procureurs et les juges français. Enfin, il semble qu'il existe dans cette affaire plus que dans d'autres un lien intime entre la procédure en indication de mesures conservatoires et la procédure au fond; la démarche qui tend à isoler les droits dont la violation est alléguée et le préjudice indirect qui peut en résulter apparaît formelle et ne permet pas une vue d'ensemble de l'affaire. L'article 41 du Statut et l'article 75 du Règlement de la Cour laissent une grande latitude à cette dernière qui décide en fonction des circonstances de chaque espèce d'indiquer des mesures conservatoires. En l'espèce, la Cour n'a pas cru devoir faire droit à la demande de mesure conservatoire et le juge ad hoc regrette de ne pouvoir s'associer à la décision car il lui semble que l'élément essentiel du dossier a été négligé. Il ne s'agit pas à ce stade de savoir si en termes abstraits le droit français garantit l'immunité du chef d'Etat étranger et s'il retient une conception stricte de la compétence universelle, mais de déterminer dans quelle mesure le réquisitoire du 23 janvier 2002 échappe à ces règles pour porter atteinte à l'immunité, à la répartition des compétences des juridictions pénales, à la dignité du président du Congo et par conséquent à cet Etat. En effet, le réquisitoire et les plaintes annexées sur le fondement desquelles il a été adopté, commandent l'ensemble de la procédure pénale française. Acte de poursuite, il porte déjà atteinte à l'immunité du chef de l'Etat étranger, il tend à substituer indûment la compétence des juridictions françaises à celle des juridictions du Congo déjà saisies et territorialement compétentes en raison des faits en cause et des personnes incriminées. Il en résulte bien un préjudice et un risque de préjudice supplémentaire car à tout moment le juge d'instruction français peut décider toutes mesures d'information, de mise en examen, d'incarcération à l'encontre des personnalités désignées mais aussi de tout citoyen congolais. Or, une menace de mesure coercitive peut constituer un préjudice irréparable, à plus forte raison lorsqu'elle affecte l'inviolabilité d'un chef d'Etat. De plus, par la publicité qui entoure inévitablement des poursuites pour crime contre l'humanité, les procédures pénales déclenchées en violation des droits du Congo sont susceptibles de porter atteinte non seulement à l'honneur de ce pays: mais à la stabilité du gouvernement dans un pays marqué par les divisions au terme de longues guerres civiles. Cela est d'autant plus grave qu'en Afrique, le chef de l'Etat occupe une

position particulière dans des sociétés où la solidarité ethnique prévaut sur une cohésion nationale défaillante. Le risque de déstabilisation du pays ne saurait être écarté comme constituant un préjudice distinct de ceux directement liés à la violation des droits dont le Congo sollicite la protection. Le demandeur a un intérêt juridique digne d'être sauvegardé et qui tient au respect de sa souveraineté.

Dans ces conditions, il y a urgence tant que subsiste le réquisitoire car il n'existe aucune garantie pour les personnes citées dans les plaintes, quel que soit leur statut, et aucun recours ne leur est ouvert contre le réquisitoire tant qu'elles ne sont pas mises en examen. Faut-il attendre que le président de la République du Congo soit mis en examen, placé en garde à vue, incarcéré, déféré à une cour d'assises pour considérer qu'il y a urgence ? Quoi qu'il en soit le fait d'attendre que la Cour ait statué au fond peut constituer une cause d'urgence dans la mesure où la réparation d'un préjudice causé par la poursuite des procédures judiciaires contre les personnalités en cause serait bien illusoire.

La Cour peut indiquer des mesures conservatoires en vue d'empêcher une aggravation du différend quand les circonstances l'exigent; elle peut ainsi maintenir un statu quo. Or, les représentants de la République française ont rejeté la proposition du Congo de demander à la Cour de leur «donner acte de la portée qu'ils attribuent au réquisitoire». L'agent de la France s'est borné à constater l'état du droit français en refusant de formuler toute promesse quant à la situation et aux personnes en cause. La Cour a pris note de ces déclarations sans préciser leur portée et sans que ces déclarations apportent une garantie de nature à compenser le rejet de la demande en indication de mesures conservatoires. Cette solution n'est pas dénuée d'ambiguïté. Ou bien ces déclarations de l'agent de la France constituent un constat d'ordre juridique et la Cour pouvait non seulement en prendre note mais aussi juger que l'indication des mesures conservatoires était inutile car elle ne saurait douter que le Gouvernement français fasse respecter ses propres lois : les déclarations avaient donc pour effet de «créer des obligations juridiques» au sens de l'arrêt relatif aux Essais nucléaires (1974). Ou bien ces déclarations étaient une simple pétition de principe destinée à un effet d'audience, sans portée pratique et la Cour ne pouvait que considérer que la France n'avait pas l'intention de se lier, en tirant les conséquences de cette réticence à formuler toute promesse. Alors, le refus de l'agent du Gouvernement français de s'engager entretient un risque d'aggravation du différend tant que subsiste le réquisitoire litigieux. Ce refus ne saurait s'expliquer par des considérations tenant à la séparation des pouvoirs car dans l'ordre international, le gouvernement représente l'Etat dans sa plénitude. Il convenait donc de rappeler à la France son devoir de faire respecter ses propres lois dans la mesure où elles expriment des règles et des principes du droit international. Les lois internes ne sont pas à l'abri d'un arrêt de la Cour. A plus forte raison, l'exécution d'une décision de la Cour peut imposer au gouvernement d'un Etat une mesure administrative. Dans l'avis consultatif relatif à l'Immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme la Cour a jugé que les autorités gouvernementales étaient tenues de communiquer les informations relatives au statut et en particulier à l'immunité de juridiction de l'agent en cause aux tribunaux nationaux. De même, il revenait au Gouvernement français de donner instruction au procureur général de priver d'effet le réquisitoire qui menace l'immunité du chef de l'Etat et qui empiète sur la compétence des juridictions du Congo. Par conséquent, à défaut d'engagement spécifique de la France sur la portée accordée à cet acte de procédure, la suspension des procédures pénales en cours eut été de nature à éviter l'aggravation du différend en maintenant le statu quo sans altérer l'équilibre des droits respectifs des Parties.
