



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

Communiqué de presse

Non officiel

N° 2008/14

Le 4 juin 2008

Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)

La Cour dit que la France, en ne motivant pas le refus qu'elle a adressé à Djibouti d'exécuter la commission rogatoire présentée par celle-ci le 3 novembre 2004, a manqué à son obligation internationale au titre de l'article 17 de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1986 ; dit que la constatation de cette violation constitue une satisfaction appropriée ; et rejette le surplus des demandes de Djibouti

LA HAYE, le 4 juin 2008. La Cour internationale de Justice (CIJ), organe judiciaire principal des Nations Unies, a rendu aujourd'hui son arrêt en l'affaire relative à Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France).

Dans son arrêt, qui est définitif, sans recours et obligatoire pour les Parties, la Cour,

1) S'agissant de sa compétence,

- dit, à l'unanimité, qu'elle a compétence pour statuer sur le différend relatif à l'exécution de la commission rogatoire adressée par la République de Djibouti à la République française le 3 novembre 2004 ;
- dit, par quinze voix contre une, qu'elle a compétence pour statuer sur le différend relatif à la convocation en tant que témoin, adressée le 17 mai 2005 au président de la République de Djibouti, et aux convocations en tant que témoins assistés, adressées les 3 et 4 novembre 2004 et 17 juin 2005 à deux hauts fonctionnaires djiboutiens ;
- dit, par douze voix contre quatre, qu'elle a compétence pour statuer sur le différend relatif à la convocation en tant que témoin, adressée le 14 février 2007 au président de la République de Djibouti ;
- dit, par treize voix contre trois, qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur le différend relatif aux mandats d'arrêt délivrés le 27 septembre 2006 à l'encontre de deux hauts fonctionnaires djiboutiens ;

2) S'agissant des conclusions finales présentées par la République de Djibouti au fond,

- dit, à l'unanimité, que la République française, en ne motivant pas le refus qu'elle a adressé à la République de Djibouti d'exécuter la commission rogatoire présentée par celle-ci le 3 novembre 2004, a manqué à son obligation internationale au titre de l'article 17 de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les deux Parties, signée à Djibouti le 27 septembre 1986, et que la constatation de cette violation constitue une satisfaction appropriée ;

— rejette, par quinze voix contre une, le surplus des conclusions finales présentées par la République de Djibouti.

Raisonnement de la Cour

Dans son arrêt, la Cour indique tout d'abord que «les Parties s'accordent à estimer qu'il [ne lui appartient pas] de se prononcer sur les faits et l'établissement des responsabilités dans l'affaire Borrel, et en particulier sur les circonstances du décès de Bernard Borrel». Elle ajoute que les Parties conviennent cependant «que ladite affaire est à l'origine du différend ... du fait de l'ouverture de plusieurs procédures judiciaires, en France et à Djibouti, et de la mise en œuvre de mécanismes conventionnels bilatéraux d'entraide judiciaire entre les Parties».

— Compétence

La Cour note que Djibouti a entendu fonder la compétence de la Cour sur le paragraphe 5 de l'article 38 du Règlement. Elle relève en outre que, par lettre du 25 juillet 2006, la France a accepté la compétence de la Cour «en application et sur le seul fondement de l'article 38, paragraphe 5» et a précisé que cette acceptation «ne va[lait] qu'aux fins de l'affaire..., c'est-à-dire pour le différend qui fait l'objet de la requête et dans les strictes limites des demandes formulées dans celle-ci».

La Cour fait observer que «c'est la première fois qu'elle est amenée à trancher au fond un différend porté devant elle par une requête fondée sur le paragraphe 5 de l'article 38 de son Règlement». Elle explique que cette disposition a été introduite par la Cour dans le Règlement de 1978, afin de «permettre à un Etat, qui entend fonder la compétence de la Cour pour connaître d'une affaire sur un consentement non encore donné ou manifesté par un autre Etat, de présenter une requête exposant ses demandes et invitant ce dernier à consentir à ce que la Cour les examine, sans que ne soit porté atteinte aux règles d'une bonne administration de la justice». Le caractère différé et ad hoc du consentement du défendeur fait de la procédure une modalité d'établissement d'un forum prorogatum. Si la France a, dans sa lettre d'acceptation datée du 25 juillet 2006, expressément consenti à la compétence de la Cour en application du paragraphe 5 de l'article 38 de son Règlement, l'expression de son consentement «doit toutefois être lue en conjonction avec la requête de Djibouti afin d'apprécier comme il convient la portée du consentement donné par les Parties à la compétence de la Cour et, partant, de parvenir à déterminer ce qui est commun dans l'expression de leur consentement respectif».

La Cour constate que, si le paragraphe 2 de la requête de Djibouti, intitulé «objet du différend», vise uniquement la transmission à Djibouti du dossier de l'affaire Borrel, la requête, prise dans son ensemble, a un objet plus large qui inclut la convocation adressée au président de Djibouti le 17 mai 2005 et celles adressées à deux hauts fonctionnaires djiboutiens les 3 et 4 novembre 2004 et le 17 juin 2005. La Cour relève par ailleurs que la France, «qui avait une parfaite connaissance des demandes formulées par Djibouti dans sa requête, n'a pas cherché, lorsqu'elle a adressé sa lettre du 25 juillet 2006 à la Cour, à exclure de la compétence de la Cour certains aspects du différend faisant l'objet de la requête». La Cour estime en conséquence que «les demandes relatives aux deux questions auxquelles il est fait référence dans la requête de Djibouti, à savoir le refus de la France d'exécuter la commission rogatoire de Djibouti et les différentes convocations adressées par les autorités judiciaires françaises, d'une part au président de Djibouti le 17 mai 2005, et d'autre part à deux hauts fonctionnaires djiboutiens les 3 et 4 novembre 2004 et 17 juin 2005, relèvent de sa compétence».

La Cour note par ailleurs que Djibouti entend également soumettre à sa compétence des faits postérieurs au dépôt de la requête, à savoir la convocation adressée au président de Djibouti le 14 février 2007 et les mandats d'arrêt délivrés à l'encontre des deux hauts fonctionnaires le 27 septembre 2006. Elle considère tout d'abord que «bien que ces mandats puissent être perçus comme un moyen d'exécuter les convocations à témoigner [des 3 et 4 novembre 2004 et du 17 juin 2005], ils représentent de nouveaux actes juridiques au sujet desquels la France ne peut être

considérée comme ayant accepté implicitement la compétence de la Cour». La Cour estime que la situation est différente s'agissant de la convocation adressée au président de Djibouti le 14 février 2007, dans la mesure où celle-ci «portait sur la même affaire» et «concernait la même question juridique» que la convocation datée du 17 mai 2005. Elle n'était donc «qu'une simple répétition de la précédente, quoique la forme en eût été rectifiée». La Cour parvient donc à la conclusion que les Parties ont accepté sa compétence pour connaître de la convocation du 14 février 2007.

— Réponse de la Cour aux conclusions finales présentées au fond par Djibouti

Après avoir établi l'étendue exacte de sa compétence en l'affaire, la Cour examine les demandes formulées au fond par la République de Djibouti.

La Cour se penche dans un premier temps sur la prétendue violation par la France du traité d'amitié et de coopération entre la France et Djibouti du 27 juin 1977. Tout en soulignant que les dispositions dudit traité constituent des règles pertinentes de droit international qui ont «une certaine incidence» sur les relations entre les Parties, la Cour précise que «le champ de coopération prévu par [c]e traité ne couvre pas le domaine judiciaire» et que les règles pertinentes précitées n'imposent aucune obligation concrète en l'affaire.

La Cour passe ensuite à l'examen de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 septembre 1986, qui lie les Parties. Djibouti a tout d'abord allégué que, selon l'article premier de la convention, la France était tenue d'exécuter la commission rogatoire internationale. Il a ajouté en second lieu que la France s'était engagée à procéder à cette exécution en janvier 2005 et qu'elle n'avait pas respecté cet engagement. Enfin, Djibouti a soutenu, à titre subsidiaire, que la France avait violé l'obligation en question lorsque, par la suite, elle lui avait fait connaître son refus d'exécuter la commission rogatoire. La Cour examine successivement ces trois points.

La Cour examine en premier lieu l'argument de la réciprocité dans la mise en œuvre de la convention, tel qu'invoqué par Djibouti.

L'article premier de la convention est rédigé comme suit : «Les deux Etats s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la présente convention, l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de l'Etat requérant.»

Djibouti soutient que cet article impose aux deux parties l'obligation de réciprocité dans la mise en œuvre de la convention. Soulignant que les autorités judiciaires françaises ont bénéficié de son assistance et de sa coopération à maintes reprises depuis 1996, il estime qu'il était en droit d'en attendre la réciprocité lorsqu'il a introduit, le 3 novembre 2004, sa propre commission rogatoire internationale. La Cour relève «qu'il n'est prescrit nulle part dans ce texte que l'octroi par un Etat d'une assistance dans un dossier donné impose à l'autre de faire de même lorsqu'il est sollicité à son tour». Elle considère en conséquence que Djibouti «ne peut se fonder sur le principe de réciprocité pour demander l'exécution de la commission rogatoire internationale qu'il a introduite auprès des autorités judiciaires françaises».

La Cour examine en second lieu l'obligation d'exécuter la commission rogatoire internationale, prévue à l'article premier de la convention et précisée, selon Djibouti, à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci. Cette dernière disposition est libellée comme suit : «L'Etat requis fera exécuter, conformément à sa législation, les commissions rogatoires relatives à une affaire pénale qui lui seront adressées par les autorités judiciaires de l'Etat requérant et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents.»

La Cour constate «qu'il doit être satisfait à l'obligation d'exécuter les commissions rogatoires internationales, visée à l'article 3 de la convention de 1986, dans le respect de la procédure prévue par la législation de l'Etat requis». Toutefois, si celui-ci doit certes «veiller à ce

que [l]a procédure soit déclenchée», il n'est pas pour autant tenu d'en garantir le résultat, «dans le sens de la transmission du dossier qui fait l'objet de la commission rogatoire». La Cour estime en conséquence que la France n'était pas tenue, en application de l'article 3, de transmettre le dossier Borrel.

La Cour passe ensuite à l'examen de l'engagement qu'aurait pris la France d'exécuter la commission rogatoire internationale transmise par Djibouti. Elle note tout d'abord que les termes de la lettre du 27 janvier 2005, dans laquelle le directeur de cabinet du ministre français de la justice avait fait savoir à l'ambassadeur de Djibouti à Paris qu'il avait «demandé à ce que tout soit mis en œuvre pour que la copie du dossier [Borrel] soit transmise au ministre de la justice et des affaires pénitentiaires et musulmanes de la République de Djibouti avant la fin du mois de février 2005» et demandé au procureur de Paris «de faire en sorte que ce dossier ne connaisse aucun retard justifié», «ne comportent pas d'engagement formel [de la part de la France] de transmettre le dossier Borrel». La Cour souligne notamment que le directeur du cabinet n'était pas habilité à s'engager définitivement, dans la mesure où en France, l'exécution des commissions rogatoires relève de la compétence exclusive du juge d'instruction.

La Cour passe enfin à l'examen de l'argument de Djibouti selon lequel la France aurait violé l'obligation d'exécuter la commission rogatoire internationale en méconnaissant les dispositions des articles 2 et 17 de la convention de 1986.

L'article 2 c) de la convention autorise l'Etat requis à refuser d'exécuter une commission rogatoire s'il estime que cette exécution est de nature à porter atteinte à la souveraineté, la sécurité, l'ordre public, ou d'autres de ses intérêts essentiels. La Cour rappelle que, dans son soit-transmis du 8 février 2005, le juge d'instruction Clément a exposé les motifs de sa décision de ne pas faire droit à la demande d'entraide. Elle y a expliqué que la transmission du dossier avait été estimée «contraire aux intérêts essentiels de la France» dans la mesure où celui-ci contenait des documents «secret-défense» qui avaient été déclassifiés, ainsi que des informations et des témoignages sur une autre affaire en cours. La Cour estime que les motifs invoqués par le juge Clément entrent dans les prévisions de l'article 2 c) de la convention.

La Cour se penche ensuite sur l'argument de Djibouti selon lequel la France a violé l'article 17 de la convention, qui dispose que «[t]out refus d'entraide judiciaire sera motivé». Elle rappelle que la France a fait connaître à Djibouti son refus de donner suite à la demande d'entraide par lettre datée du 6 juin 2005. La Cour fait observer qu'aucun motif n'ayant été avancé dans cette lettre, la France a manqué à son obligation au titre de l'article 17 de la convention. Elle relève toutefois qu'un tel manquement ne l'a pas empêchée de se prévaloir valablement des dispositions de l'article 2 c).

En revanche, la Cour ne retient aucune des autres conclusions finales présentées par Djibouti à l'issue des plaidoiries. Elle dit notamment que la convocation adressée par le juge d'instruction français, le 17 mai 2005, au président de Djibouti «n'était pas assortie des mesures de contrainte prévues par le code de procédure pénale français» ; qu'il s'agissait d'une «simple invitation à témoigner que le chef de l'Etat pouvait accepter ou refuser librement» ; et que, par conséquent, «il n'a pas été porté atteinte, de la part de la France, aux immunités de juridiction pénale dont jouit le chef de l'Etat». La Cour relève toutefois que le juge d'instruction Clément a adressé la convocation au président de Djibouti sans tenir compte des procédures formelles prévues à l'article 656 du code de procédure pénale français, qui porte sur «la déposition écrite d'un représentant d'une puissance étrangère». Elle considère cependant que ces imperfections de forme qui entourent, au regard du droit français, la convocation du 17 mai 2005 (invitation à déposer par simple télécopie, délai bref de présentation, etc.) «ne constituent pas, en elles-mêmes, une violation par la France de ses obligations internationales relatives à l'immunité de juridiction pénale et à l'inviolabilité des chefs d'Etat étrangers». La Cour fait observer en outre que, «s'il avait été prouvé par Djibouti que [d]es informations confidentielles [relatives à la convocation à témoigner de son chef de l'Etat] avaient été communiquées aux médias par des instances judiciaires françaises, cela

aurait pu ... constituer non seulement une violation du droit français, mais aussi une violation par la France de ses obligations internationales [relatives à la protection de l'honneur et de la dignité des chefs d'Etat]». La Cour reconnaît cependant qu'elle ne dispose d'aucune preuve convaincante établissant que les instances judiciaires françaises sont à l'origine de la diffusion des informations confidentielles en question.

S'agissant de la seconde convocation, en date du 14 février 2007, la Cour constate qu'elle a été effectuée en suivant la procédure prévue à l'article 656 du code de procédure pénale français et donc dans le respect de la législation française. Elle note que l'agrément du chef d'Etat a été expressément sollicité pour cette demande de témoignage, qui a été transmise par l'intermédiaire des autorités compétentes et selon les formes prévues par la loi. La Cour estime en conséquence que cet acte n'a pu porter atteinte aux immunités de juridiction du chef de l'Etat de Djibouti. S'agissant de l'argument de Djibouti selon lequel la communication aux médias, en violation du secret de l'instruction, d'informations confidentielles relatives à cette seconde convocation à témoigner doit être considérée comme une atteinte à l'honneur ou à la dignité de son chef de l'Etat, la Cour indique à nouveau ne disposer d' «aucune preuve convaincante établissant que les instances judiciaires françaises sont à l'origine de la diffusion des informations confidentielles en question».

Pour ce qui est, enfin, de l'argument de Djibouti selon lequel la France a porté atteinte aux immunités prétendument dues au procureur de la République et au chef de la sécurité nationale de Djibouti, la Cour constate tout d'abord qu'il n'existe en droit international aucune base permettant d'affirmer que les fonctionnaires concernés étaient admis à bénéficier d'immunités personnelles, étant donné qu'il ne s'agissait pas de diplomates au sens de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et que la convention de 1969 sur les missions spéciales n'était pas applicable en l'espèce. La Cour fait également observer qu'à aucun moment les juridictions françaises, ni la Cour, «n'ont été informées par le Gouvernement de Djibouti que les actes dénoncés par la France étaient des actes de l'Etat djiboutien» et que les deux fonctionnaires «constituaient des organes, établissements ou organismes de celui-ci chargés d'en assurer l'exécution». La Cour rejette donc les demandes de Djibouti à cet égard.

— Remèdes

La Cour, ayant conclu que les motifs que la France a invoqués, de bonne foi, au titre de l'article 2 c), entraînent dans les prévisions de la convention de 1986, décide de ne pas ordonner la communication du dossier Borrel expurgé de certaines pages, comme Djibouti l'avait demandé à titre subsidiaire. En même temps, la Cour rappelle qu'elle a conclu qu'il y avait eu violation, de la part de la France, de son obligation découlant de l'article 17 de la convention de 1986 de motiver le refus d'exécuter la commission rogatoire adressé à Djibouti. La Cour considère que «la constatation de cette violation constitue une satisfaction appropriée».

Composition de la Cour

La Cour était composée comme suit : Mme Higgins, président ; M. Al-Khasawneh, vice-président ; MM. Ranjeva, Shi, Koroma, Parra-Aranguren, Buergenthal, Owada, Simma, Tomka, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, juges ; MM. Guillaume, Yusuf, juges ad hoc ; M. Couvreur, greffier.

MM. les juges Ranjeva, Koroma et Parra-Aranguren joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle ; M. le juge Owada joint une déclaration à l'arrêt ; M. le juge Tomka joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ; MM. les juges Keith et Skotnikov joignent des déclarations à l'arrêt ; M. le juge ad hoc Guillaume joint une déclaration à l'arrêt ; M. le juge ad hoc Yusuf joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle.

Un résumé de l'arrêt figure dans le document intitulé «Résumé n° 2008/2», auquel sont annexés les résumés des déclarations et des opinions jointes à l'arrêt. Le présent communiqué de presse, le résumé de l'arrêt, ainsi que le texte intégral de celui-ci figurent également sur le site Internet de la Cour (www.icj-cij.org) sous les rubriques «Espace Presse» et «Affaires».

Département de l'information :

Mme Laurence Blairon, secrétaire de la Cour, chef du département (+31 (0)70 302 2336)
MM. Boris Heim et Maxime Schoupe, attachés d'information (+31 (0)70 302 2337)
Mme Joanne Moore, attachée d'information adjointe (+31 (0)70 302 2394)