

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

QUESTIONS CONCERNANT L'OBLIGATION  
DE POURSUIVRE OU D'EXTRADER

(BELGIQUE c. SÉNÉGAL)

ARRÊT DU 20 JUILLET 2012

**2012**

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

QUESTIONS RELATING TO THE OBLIGATION  
TO PROSECUTE OR EXTRADITE

(BELGIUM v. SENEGAL)

JUDGMENT OF 20 JULY 2012

Mode officiel de citation :

*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader  
(Belgique c. Sénégal), arrêt,  
C.I.J. Recueil 2012, p. 422*

---

Official citation :

*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite  
(Belgium v. Senegal), Judgment,  
I.C.J. Reports 2012, p. 422*

ISSN 0074-4441  
ISBN 978-92-1-071147-0

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| N° de vente:<br>Sales number | <b>1033</b> |
|------------------------------|-------------|

20 JUILLET 2012

ARRÊT

QUESTIONS CONCERNANT L'OBLIGATION  
DE POURSUIVRE OU D'EXTRADER

(BELGIQUE c. SÉNÉGAL)

---

QUESTIONS RELATING TO THE OBLIGATION  
TO PROSECUTE OR EXTRADITE

(BELGIUM v. SENEGAL)

20 JULY 2012

JUDGMENT

## TABLE DES MATIÈRES

|   | <i>Paragraphes</i> |
|---|--------------------|
| QUALITÉS  | 1-14               |
| I. CONTEXTE HISTORIQUE ET FACTUEL   | 15-41              |
| II. COMPÉTENCE DE LA COUR   | 42-63              |
| A. L'existence d'un différend   | 44-55              |
| B. Les autres conditions de compétence  | 56-63              |
| III. RECEVABILITÉ DES DEMANDES DE LA BELGIQUE   | 64-70              |
| IV. LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE                                 | 71-117             |
| A. La violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 6 de la convention | 79-88              |
| B. La violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention | 89-117             |
| 1. La nature et le sens de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7                   | 92-95              |
| 2. La portée temporelle de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7                   | 96-105             |
| 3. La mise en œuvre de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7                       | 106-117            |
| V. LES REMÈDES  | 118-121            |
| DISPOSITIF  | 122                |

## TABLE OF CONTENTS

|  | <i>Paragraphs</i> |
|--|-------------------|
| CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE  | 1-14              |
| I. HISTORICAL AND FACTUAL BACKGROUND   | 15-41             |
| II. JURISDICTION OF THE COURT  | 42-63             |
| A. The existence of a dispute  | 44-55             |
| B. Other conditions for jurisdiction   | 56-63             |
| III. ADMISSIBILITY OF BELGIUM'S CLAIMS   | 64-70             |
| IV. THE ALLEGED VIOLATIONS OF THE CONVENTION AGAINST TORTURE                                   | 71-117            |
| A. The alleged breach of the obligation laid down in Article 6, paragraph 2, of the Convention | 79-88             |
| B. The alleged breach of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1, of the Convention | 89-117            |
| 1. The nature and meaning of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1                | 92-95             |
| 2. The temporal scope of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1                    | 96-105            |
| 3. Implementation of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1                        | 106-117           |
| V. REMEDIES  | 118-121           |
| OPERATIVE CLAUSE   | 122               |

---

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2012

2012  
20 juillet  
Rôle général  
n° 144

20 juillet 2012

## QUESTIONS CONCERNANT L'OBLIGATION DE POURSUIVRE OU D'EXTRADER

(BELGIQUE c. SÉNÉGAL)

*Contexte historique et factuel.*

*Plaintes déposées contre M. Habré au Sénégal et en Belgique — Première demande d'extradition de la Belgique — Transfert par le Sénégal du « dossier Hissène Habré » à l'Union africaine — Décision du Comité des Nations Unies contre la torture — Réformes législatives et constitutionnelles sénégalaises — Arrêt de la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest — Deuxième, troisième et quatrième demandes d'extradition de la Belgique.*

\*

*Bases de compétence de la Cour — Paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture (la convention) — Déclarations faites par les Parties en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut.*

*Existence d'un différend, condition énoncée dans les deux bases de compétence — Absence de différend concernant le paragraphe 2 de l'article 5 de la convention — Différend concernant le paragraphe 2 de l'article 6 et le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention ayant existé au moment du dépôt de la requête et continuant d'exister — Absence de différend relatif à des manquements à des obligations relevant du droit international coutumier.*

*Autres conditions de compétence au titre du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention — Différend n'ayant pu être réglé par voie de négociation — Belgique ayant demandé que le différend soit soumis à l'arbitrage — Au moins six mois s'étant écoulés après la demande d'arbitrage.*

*Cour ayant compétence pour connaître du différend concernant le paragraphe 2 de l'article 6 et le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention — Nul besoin de rechercher si la Cour est compétente sur le fondement des déclarations faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut.*

\*

## INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2012

20 July 2012

2012  
20 July  
General List  
No. 144QUESTIONS RELATING TO THE OBLIGATION  
TO PROSECUTE OR EXTRADITE(BELGIUM *v.* SENEGAL)*Historical and factual background.*

*Complaints filed against Mr. Habré in Senegal and in Belgium — Belgium's first extradition request — Senegal's referral of the "Hissène Habré case" to the African Union — Decision of the United Nations Committee against Torture — Senegalese legislative and constitutional reforms — Judgment of the Court of Justice of the Economic Community of West African States — Belgium's second, third and fourth extradition requests.*

\*

*Bases of jurisdiction of the Court — Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture (CAT) — The Parties' declarations under Article 36, paragraph 2, of the Statute.*

*The existence of a dispute, condition required for both bases of jurisdiction — No dispute with regard to Article 5, paragraph 2, of CAT — Dispute with regard to Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of CAT existed at the time of the Application and continues to exist — No dispute relating to breaches of obligations under customary international law.*

*Other conditions for jurisdiction under Article 30, paragraph 1, of CAT — Dispute could not be settled through negotiation — Belgium requested that dispute be submitted to arbitration — At least six months have passed after the request for arbitration.*

*The Court has jurisdiction to entertain the dispute concerning Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of CAT — No need to consider whether the Court has jurisdiction on the basis of the declarations under Article 36, paragraph 2, of the Statute.*

\*

*Recevabilité des demandes de la Belgique — Demandes de la Belgique fondées sur sa qualité de partie à la convention — Demandes de la Belgique fondées sur l'existence d'un intérêt particulier — Objet et but de la convention — Obligations erga omnes partes — Droit d'un Etat partie de demander qu'un autre Etat partie, qui aurait manqué à une obligation, mette fin à ce manquement — Belgique ayant qualité, en tant qu'Etat partie à la convention, pour invoquer la responsabilité du Sénégal à raison de manquements allégués — Demandes de la Belgique fondées sur le paragraphe 2 de l'article 6 et le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention étant recevables — Nul besoin de se prononcer sur la question de savoir si la Belgique a un intérêt particulier.*

\*

*Violations alléguées de la convention contre la torture.*

*Paragraphe 2 de l'article 5 de la convention étant une condition pour la mise en œuvre d'autres obligations prévues par cet instrument — Absence de la législation requise jusqu'en 2007 ayant affecté l'exécution par le Sénégal de ses obligations découlant du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention.*

*Violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 6 de la convention — Enquête préliminaire devant être ouverte aussitôt que le suspect est identifié sur le territoire de l'Etat concerné — Cour constatant que les autorités sénégalaises n'ont pas immédiatement engagé une enquête préliminaire dès le moment où elles ont eu des raisons de soupçonner M. Habré d'être responsable d'actes de torture.*

*Violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention — Etat tenu de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, indépendamment de l'existence, au préalable, d'une demande d'extradition — Engagement de poursuites au vu des éléments de preuve contre le suspect — Poursuite étant une obligation prévue par la convention — Extradition étant une option offerte par la convention.*

*Portée temporelle de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 — Interdiction de la torture relevant du droit international coutumier et ayant le caractère de norme impérative (jus cogens) — Obligation de poursuivre s'appliquant aux faits survenus après l'entrée en vigueur de la convention à l'égard de l'Etat concerné — Article 28 de la convention de Vienne sur le droit des traités — Décision du Comité contre la torture — Obligation de poursuivre incombant au Sénégal ne valant pas pour les actes commis avant l'entrée en vigueur de la convention contre la torture à son égard — Belgique étant en droit de demander à la Cour, depuis qu'elle est devenue partie à la convention, de se prononcer sur le respect par le Sénégal du paragraphe 1 de l'article 7.*

*Mise en œuvre de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 — Obligations incombant au Sénégal au titre de la convention n'étant pas affectées par la décision de la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest — Difficultés financières soulevées par le Sénégal ne pouvant justifier qu'il n'ait pas engagé de poursuites contre M. Habré — Saisine de l'Union africaine ne pouvant justifier le retard pris dans le respect par le Sénégal de ses engagements au titre de la convention — Article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités — Objet et but de la convention contre la torture, et nécessité d'engager des poursuites sans retard — Sénégal n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention — Violation de cette disposition par le Sénégal.*

\*



*Admissibility of Belgium's claims — Claims based on Belgium's status as a party to CAT — Claims based on the existence of a special interest of Belgium — Object and purpose of CAT — Obligations erga omnes partes — State party's right to make a claim concerning the cessation of an alleged breach by another State party — Belgium has standing as a State party to CAT to invoke the responsibility of Senegal for alleged breaches — Claims of Belgium based on Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of CAT are admissible — No need to pronounce on whether Belgium has a special interest.*

\*

*The alleged violations of the Convention against Torture.*

*Article 5, paragraph 2, of CAT as a condition for performance of other CAT obligations — Absence of the necessary legislation until 2007 affected Senegal's implementation of obligations in Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1.*

*The alleged breach of the obligation under Article 6, paragraph 2, of CAT — Preliminary inquiry required as soon as suspect is identified in territory of State — The Court finds that Senegalese authorities did not immediately initiate preliminary inquiry once they had reason to suspect Mr. Habré of being responsible for acts of torture.*

*The alleged breach of the obligation under Article 7, paragraph 1, of CAT — State must submit case for prosecution irrespective of existence of a prior extradition request — Institution of proceedings in light of evidence against suspect — Prosecution as an obligation under CAT — Extradition as an option under CAT.*

*The temporal scope of the obligation under Article 7, paragraph 1 — Prohibition of torture is part of customary international law and a peremptory norm (jus cogens) — Obligation to prosecute applies to facts having occurred after entry into force of CAT for a State — Article 28 of the Vienna Convention on the Law of Treaties — Decision of the Committee against Torture — Senegal's obligation to prosecute does not apply to acts before entry into force of CAT for Senegal — Belgium entitled since becoming a Party to CAT to request the Court to rule on Senegal's compliance with Article 7, paragraph 1.*

*Implementation of the obligation under Article 7, paragraph 1 — Senegal's duty to comply with its obligations under CAT not affected by decision of Court of Justice of the Economic Community of West African States — Financial difficulties raised by Senegal cannot justify failure to initiate proceedings against Mr. Habré — Referral of the matter to the African Union cannot justify Senegal's delays in complying with its obligations under CAT — Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties — Object and purpose of CAT and the need to undertake proceedings without delay — Failure to take all measures necessary for the implementation of Article 7, paragraph 1 — Breach by Senegal of that provision.*

\*

*Remèdes.*

*But du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 — Sénégal ayant engagé sa responsabilité internationale en manquant à ses obligations au titre de ces dispositions — Sénégal tenu de mettre fin à ce fait illicite à caractère continu — Obligation pour le Sénégal de saisir ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il n'extrade pas M. Habré.*

## ARRÊT

*Présents: M. TOMKA, président; M. SEPÚLVEDA-AMOR, vice-président; MM. OWADA, ABRAHAM, KEITH, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD, M<sup>mes</sup> XUE, DONOGHUE, M. GAJA, M<sup>me</sup> SEBUTINDE, juges; MM. SUR, KIRSCH, juges ad hoc; M. COUVREUR, greffier.*

En l'affaire relative à des questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader,

*entre*

le Royaume de Belgique,

représenté par

M. Paul Rietjens, directeur général des affaires juridiques du service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement,

comme agent;

M. Gérard Dive, conseiller, chef du service de droit international humanitaire du service public fédéral de la justice,

comme coagent;

M. Eric David, professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles, sir Michael Wood, K.C.M.G., membre du barreau d'Angleterre, membre de la Commission du droit international,

M. Daniel Müller, consultant en droit international public, chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université de Paris Ouest, Nanterre-La Défense,

comme conseils et avocats;

S. Exc. M. Willy De Buck, ambassadeur, représentant permanent du Royaume de Belgique auprès des institutions internationales à La Haye,

M. Philippe Meire, magistrat fédéral, parquet fédéral,

M. Alexis Goldman, conseiller, direction du droit international public, direction générale des affaires juridiques du service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement,

M. Benjamin Goes, conseiller, chancellerie du premier ministre,

M<sup>me</sup> Valérie Delcroix, attaché, direction du droit international public, direction générale des affaires juridiques du service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement,

*Remedies.*

*Purpose of Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1 — Senegal's international responsibility engaged for failure to comply with its obligations under these provisions — Senegal required to cease this continuing wrongful act — Senegal's obligation to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, if it does not extradite Mr. Habré.*

## JUDGMENT

*Present: President TOMKA; Vice-President SEPÚLVEDA-AMOR; Judges OWADA, ABRAHAM, KEITH, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD, XUE, DONOGHUE, GAJA, SEBUTINDE; Judges ad hoc SUR, KIRSCH; Registrar COUVREUR.*

In the case concerning questions relating to the obligation to prosecute or extradite,

*between*

the Kingdom of Belgium,

represented by

Mr. Paul Rietjens, Director-General of Legal Affairs, Federal Public Service for Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Co-operation,

as Agent;

Mr. Gérard Dive, Adviser, Head of the International Humanitarian Law Division, Federal Public Service for Justice,

as Co-Agent;

Mr. Eric David, Professor of Law at the Université libre de Bruxelles, Sir Michael Wood, K.C.M.G., member of the English Bar, member of the International Law Commission,

Mr. Daniel Müller, consultant in Public International Law, Researcher at the Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), University of Paris Ouest, Nanterre-La Défense,

as Counsel and Advocates;

H.E. Mr. Willy De Buck, Ambassador, Permanent Representative of the Kingdom of Belgium to the International Organizations in The Hague,

Mr. Philippe Meire, Federal Prosecutor, Federal Prosecutor's Office,

Mr. Alexis Goldman, Adviser, Public International Law Directorate, Directorate-General of Legal Affairs, Federal Public Service for Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Co-operation,

Mr. Benjamin Goes, Adviser, Federal Public Service Chancellery of the Prime Minister,

Ms Valérie Delcroix, Attaché, Public International Law Directorate, Directorate-General of Legal Affairs, Federal Public Service for Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Co-operation,

M<sup>me</sup> Pauline Warnotte, attaché, service de droit international humanitaire du service public fédéral de la justice,

M<sup>me</sup> Liesbet Masschelein, attaché, chancellerie du premier ministre,

M. Vaios Koutroulis, maître d'enseignement à la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles,

M. Geoffrey Eekhout, attaché, représentation permanente du Royaume de Belgique auprès des institutions internationales à La Haye,

M. Jonas Perilleux, attaché, service de droit international humanitaire du service public fédéral de la justice,

comme conseillers,

*et*

la République du Sénégal,

représentée par

S. Exc. M. Cheikh Tidiane Thiam, professeur, ambassadeur, directeur général des affaires juridiques et consulaires au ministère des affaires étrangères et des Sénégalais de l'étranger,

comme agent ;

S. Exc. M. Amadou Kebe, ambassadeur de la République du Sénégal auprès du Royaume des Pays-Bas,

M. François Diouf, magistrat, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice,

comme coagents ;

M. Serigne Diop, professeur, médiateur de la République,

M. Abdoulaye Dianko, agent judiciaire de l'Etat,

M. Ibrahima Bakhom, magistrat,

M. Oumar Gaye, magistrat,

comme conseillers ;

M. Moustapha Ly, premier conseiller à l'ambassade du Sénégal à La Haye,

M. Moustapha Sow, premier conseiller à l'ambassade du Sénégal à La Haye,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

*rend l'arrêt suivant :*

1. Le 19 février 2009, le Royaume de Belgique (dénommé ci-après la « Belgique ») a déposé au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance contre la République du Sénégal (dénommée ci-après le « Sénégal ») au sujet d'un différend relatif au « respect par le Sénégal de son obligation de poursuivre M. H[issène] Habré, ancien président de la République du Tchad, ou de l'extrader vers la Belgique aux fins de poursuites pénales ». La Belgique fondait ses demandes sur la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 (dénommée ci-après la « convention contre la torture » ou la « convention »), ainsi que sur le droit international coutumier.

Ms Pauline Warnotte, Attaché, International Humanitarian Law Division,  
Federal Public Service for Justice,

Ms Liesbet Masschelein, Attaché, Office of the Prime Minister,

Mr. Vaios Koutroulis, Senior Lecturer, Faculty of Law, Université libre de  
Bruxelles,

Mr. Geoffrey Eekhout, Attaché, Permanent Representation of the Kingdom  
of Belgium to the International Organizations in The Hague,

Mr. Jonas Perilleux, Attaché, International Humanitarian Law Division,  
Federal Public Service for Justice,

as Advisers,

*and*

the Republic of Senegal,

represented by

H.E. Mr. Cheikh Tidiane Thiam, Professor, Ambassador, Director-General  
of Legal and Consular Affairs, Ministry of Foreign Affairs and Senegalese  
Abroad,

as Agent;

H.E. Mr. Amadou Kebe, Ambassador of the Republic of Senegal to the  
Kingdom of the Netherlands,

Mr. François Diouf, Magistrate, Director of Criminal Affairs and Pardons,  
Ministry of Justice,

as Co-Agents;

Professor Serigne Diop, Mediator of the Republic,

Mr. Abdoulaye Dianko, *Agent judiciaire de l'Etat*,

Mr. Ibrahima Bakhoum, Magistrate,

Mr. Oumar Gaye, Magistrate,

as Counsel;

Mr. Moustapha Ly, First Counsellor, Embassy of Senegal in The Hague,

Mr. Moustapha Sow, First Counsellor, Embassy of Senegal in The Hague,

THE COURT,

composed as above,

after deliberation,

*delivers the following Judgment:*

1. On 19 February 2009, the Kingdom of Belgium (hereinafter “Belgium”) filed in the Registry of the Court an Application instituting proceedings against the Republic of Senegal (hereinafter “Senegal”) in respect of a dispute concerning “Senegal’s compliance with its obligation to prosecute Mr. H[issène] Habré[, former President of the Republic of Chad,] or to extradite him to Belgium for the purposes of criminal proceedings”. Belgium based its claims on the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984 (hereinafter “the Convention against Torture” or the “Convention”), as well as on customary international law.

Dans sa requête, la Belgique invoquait, comme base de compétence de la Cour, le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture ainsi que les déclarations faites, en application du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, par la Belgique, le 17 juin 1958 et par le Sénégal, le 2 décembre 1985.

2. Conformément au paragraphe 2 de l'article 40 du Statut, la requête a été communiquée au Gouvernement sénégalais par le greffier; conformément au paragraphe 3 de cet article, tous les Etats admis à ester devant la Cour ont été informés de la requête.

3. Le 19 février 2009, immédiatement après le dépôt de sa requête, la Belgique, se référant à l'article 41 du Statut et aux articles 73, 74 et 75 du Règlement, a déposé au Greffe de la Cour une demande en indication de mesures conservatoires et l'a priée «d'indiquer, en attendant qu'elle rende un arrêt définitif sur le fond», des mesures conservatoires tendant à ce que le défendeur prenne «toutes les mesures en son pouvoir pour que M. H. Habré reste sous le contrôle et la surveillance des autorités judiciaires du Sénégal afin que les règles de droit international dont la Belgique demande le respect puissent être correctement appliquées».

4. La Cour ne comptant sur le siège aucun juge de la nationalité des Parties, chacune d'elles s'est prévalu du droit que lui confère le paragraphe 3 de l'article 31 du Statut de procéder à la désignation d'un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire: la Belgique a désigné M. Philippe Kirsch, et le Sénégal M. Serge Sur.

5. Par ordonnance du 28 mai 2009, la Cour, après avoir entendu les Parties, a dit que les circonstances, telles qu'elles se présentaient alors à elle, n'étaient pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires en vertu de l'article 41 du Statut (*Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mai 2009, C.I.J. Recueil 2009, p. 156, par. 76*).

6. Par ordonnance du 9 juillet 2009, la Cour a fixé au 9 juillet 2010 et au 11 juillet 2011, respectivement, les dates d'expiration des délais pour le dépôt du mémoire de la Belgique et du contre-mémoire du Sénégal. Le mémoire de la Belgique a été dûment déposé dans le délai ainsi prescrit.

7. A la demande du Sénégal, le président de la Cour a, par ordonnance du 11 juillet 2011, reporté au 29 août 2011 la date d'expiration du délai pour le dépôt du contre-mémoire. Cette pièce a été dûment déposée dans le délai ainsi prorogé.

8. Lors d'une réunion que le président de la Cour a tenue avec les agents des Parties le 10 octobre 2011, celles-ci ont indiqué qu'elles n'estimaient pas nécessaire la tenue d'un second tour de procédure écrite et qu'elles souhaitaient que la Cour fixe dès que possible la date d'ouverture des audiences. La Cour a considéré qu'elle était suffisamment informée des moyens de fait et de droit sur lesquels les Parties se fondent et que la présentation de nouvelles écritures n'apparaissait pas nécessaire. L'affaire s'est ainsi trouvée en état.

9. Conformément au paragraphe 2 de l'article 53 de son Règlement, la Cour, après s'être renseignée auprès des Parties, a décidé que des exemplaires des pièces de procédure et documents annexés seraient rendus accessibles au public à l'ouverture de la procédure orale. En outre, l'ensemble de ces documents, sans leurs annexes, a été placé sur le site Internet de la Cour.

10. Des audiences publiques ont été tenues entre le 12 mars 2012 et le 21 mars 2012, au cours desquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses:

In its Application, Belgium invoked, as the basis for the jurisdiction of the Court, Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture and the declarations made under Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, by Belgium on 17 June 1958 and by Senegal on 2 December 1985.

2. In accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute, the Application was communicated to the Government of Senegal by the Registrar; and, in accordance with paragraph 3 of that Article, all States entitled to appear before the Court were notified of the Application.

3. On 19 February 2009, immediately after the filing of its Application, Belgium, referring to Article 41 of the Statute and to Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court, filed in the Registry of the Court a request for the indication of provisional measures and asked the Court “to indicate, pending a final judgment on the merits”, provisional measures requiring the Respondent to take “all the steps within its power to keep Mr. H. Habré under the control and surveillance of the judicial authorities of Senegal so that the rules of international law with which Belgium requests compliance may be correctly applied”.

4. Since the Court included upon the Bench no judge of the nationality of either of the Parties, each availed itself of its right under Article 31, paragraph 3, of the Statute to choose a judge *ad hoc* to sit in the case: Belgium chose Mr. Philippe Kirsch and Senegal Mr. Serge Sur.

5. By an Order of 28 May 2009, the Court, having heard the Parties, found that the circumstances, as they then presented themselves to the Court, were not such as to require the exercise of its power under Article 41 of the Statute to indicate provisional measures (*Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, *Provisional Measures*, Order of 28 May 2009, *I.C.J. Reports 2009*, p. 156, para. 76).

6. By an Order of 9 July 2009, the Court fixed 9 July 2010 and 11 July 2011 as the time-limits for the filing of the Memorial of Belgium and the Counter-Memorial of Senegal, respectively. The Memorial of Belgium was duly filed within the time-limit so prescribed.

7. At the request of Senegal, the President of the Court, by an Order of 11 July 2011, extended to 29 August 2011 the time-limit for the filing of the Counter-Memorial. That pleading was duly filed within the time-limit thus extended.

8. At a meeting held by the President of the Court with the Agents of the Parties on 10 October 2011, the Parties indicated that they did not consider a second round of written pleadings to be necessary and that they wished the Court to fix the date of the opening of the hearings as soon as possible. The Court considered that it was sufficiently informed of the arguments on the issues of fact and law on which the Parties relied and that the submission of further written pleadings did not appear necessary. The case thus became ready for hearing.

9. In conformity with Article 53, paragraph 2, of the Rules of Court, the Court, after ascertaining the views of the Parties, decided that copies of the pleadings and annexed documents would be made accessible to the public at the opening of the oral proceedings. The pleadings without their annexes were also put on the Court’s website.

10. Public hearings were held between 12 March and 21 March 2012, during which the Court heard the oral arguments and replies of:

*Pour la Belgique:* M. Paul Rietjens,  
M. Gérard Dive,  
M. Eric David,  
sir Michael Wood,  
M. Daniel Müller.

*Pour le Sénégal:* S. Exc. M. Cheikh Tidiane Thiam,  
M. Oumar Gaye,  
M. François Diouf,  
M. Ibrahima Bakhoum,  
M. Abdoulaye Dianko.

11. A l'audience, des questions ont été posées aux Parties par des membres de la Cour, auxquelles il a été répondu oralement et par écrit. Conformément à l'article 72 du Règlement, chacune des Parties a présenté des observations écrites sur les réponses que l'autre Partie avait fournies par écrit.

\*

12. Dans la requête, les demandes ci-après ont été formulées par la Belgique :

«La Belgique prie respectueusement la Cour de dire et juger que

- la Cour est compétente pour connaître du différend qui oppose le Royaume de Belgique à la République du Sénégal en ce qui concerne le respect par le Sénégal de son obligation de poursuivre M. H. Habré ou de l'extrader vers la Belgique aux fins de poursuites pénales ;
- la demande belge est recevable ;
- la République du Sénégal est obligée de poursuivre pénalement M. H. Habré pour des faits qualifiés notamment de crimes de torture et de crimes contre l'humanité qui lui sont imputés en tant qu'auteur, coauteur ou complice ;
- à défaut de poursuivre M. H. Habré, la République du Sénégal est obligée de l'extrader vers le Royaume de Belgique pour qu'il réponde de ces crimes devant la justice belge.

La Belgique se réserve le droit de modifier et de compléter [ladite] requête.»

13. Au cours de la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

*Au nom du Gouvernement de la Belgique,*

dans le mémoire :

«Pour les motifs exposés dans le présent mémoire, le Royaume de Belgique prie la Cour internationale de Justice de dire et de juger que :

- 1) a) le Sénégal a violé ses obligations internationales en n'ayant pas introduit dans son droit interne les dispositions nécessaires permettant aux autorités judiciaires sénégalaises d'exercer la compétence universelle prévue par l'article 5, paragraphe 2, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- b) le Sénégal a violé et viole ses obligations internationales découlant de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de la conven-



*For Belgium:* Mr. Paul Rietjens,  
Mr. Gérard Dive,  
Mr. Eric David,  
Sir Michael Wood,  
Mr. Daniel Müller.

*For Senegal:* H.E. Mr. Cheikh Tidiane Thiam,  
Mr. Oumar Gaye,  
Mr. François Diouf,  
Mr. Ibrahima Bakhoum,  
Mr. Abdoulaye Dianko.

11. At the hearing, questions were put by Members of the Court to the Parties, to which replies were given orally and in writing. In accordance with Article 72 of the Rules of Court, each Party submitted its written comments on the written replies provided by the other Party.

\*

12. In its Application, Belgium presented the following submissions:

“Belgium respectfully requests the Court to adjudge and declare that:

- the Court has jurisdiction to entertain the dispute between the Kingdom of Belgium and the Republic of Senegal regarding Senegal’s compliance with its obligation to prosecute Mr. H. Habré or to extradite him to Belgium for the purposes of criminal proceedings;
- Belgium’s claim is admissible;
- the Republic of Senegal is obliged to bring criminal proceedings against Mr. H. Habré for acts including crimes of torture and crimes against humanity which are alleged against him as perpetrator, co-perpetrator or accomplice;
- failing the prosecution of Mr. H. Habré, the Republic of Senegal is obliged to extradite him to the Kingdom of Belgium so that he can answer for these crimes before the Belgian courts.

Belgium reserves the right to revise or supplement the terms of this Application.”

13. In the written proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

*On behalf of the Government of Belgium,*

in the Memorial:

“For the reasons set out in this Memorial, the Kingdom of Belgium requests the International Court of Justice to adjudge and declare that:

1. (a) Senegal breached its international obligations by failing to incorporate in its domestic law the provisions necessary to enable the Senegalese judicial authorities to exercise the universal jurisdiction provided for in Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
- (b) Senegal has breached and continues to breach its international obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of

tion contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et du droit international coutumier en s'abstenant de poursuivre pénalement M. Hissène Habré pour des faits qualifiés notamment de crimes de torture, de crime de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui lui sont imputés en tant qu'auteur, coauteur ou complice, ou de l'extrader vers la Belgique aux fins de telles poursuites pénales;

c) le Sénégal ne peut pas invoquer des difficultés d'ordre financier ou autres pour justifier les manquements à ses obligations internationales.

2) Le Sénégal est tenu de mettre fin à ces faits internationalement illicites

a) en soumettant sans délai l'affaire *Hissène Habré* à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale; ou

b) à défaut, en extradant M. Habré vers la Belgique.

La Belgique se réserve le droit de modifier ou d'amender le cas échéant les présentes conclusions, conformément aux dispositions du Statut et du Règlement de la Cour.»

*Au nom du Gouvernement du Sénégal,*

dans le contre-mémoire :

«Pour l'ensemble des motifs exposés dans le présent contre-mémoire, l'Etat du Sénégal prie la Cour internationale de Justice de dire et juger que :

- 1) à titre principal, elle ne peut pas se prononcer sur le fond de la requête introduite par le Royaume de Belgique en raison de son incompétence, en tant qu'elle résulte de l'absence de différend entre la Belgique et le Sénégal, et de l'irrecevabilité de ladite requête;
- 2) subsidiairement, le Sénégal n'a violé aucune disposition de la convention de 1984 contre la torture, notamment celles qui lui prescrivent l'obligation d'«extrader ou de juger» (article 6, paragraphe 2, et article 7, paragraphe 1, de la convention) ni, plus généralement, aucune règle [de] droit international coutumier;
- 3) le Sénégal, en prenant les différentes mesures qui ont été indiquées, applique ses engagements d'Etat partie à la convention de 1984 contre la torture;
- 4) le Sénégal, en prenant les mesures et dispositions appropriées pour préparer le procès de M. Habré, se conforme à la déclaration par laquelle il s'est engagé devant la [C]our.

Le Sénégal se réserve le droit de modifier ou d'amender, le cas échéant, les présentes conclusions, conformément aux dispositions du Statut et du Règlement de la Cour.»

14. Lors de la procédure orale, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

*Au nom du Gouvernement de la Belgique,*

à l'audience du 19 mars 2012 :

«Pour les motifs exposés dans son mémoire et lors de la procédure orale, le Royaume de Belgique prie la Cour internationale de Justice de dire et juger que :

the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and under customary international law by failing to bring criminal proceedings against Mr. Hissène Habré for acts characterized in particular as crimes of torture, genocide, war crimes and crimes against humanity alleged against him as perpetrator, co-perpetrator or accomplice, or to extradite him to Belgium for the purposes of such criminal proceedings;

(c) Senegal may not invoke financial or other difficulties to justify the breaches of its international obligations.

2. Senegal is required to cease these internationally wrongful acts

(a) by submitting without delay the *Hissène Habré* case to its competent authorities for prosecution; or

(b) failing that, by extraditing Mr. Habré to Belgium.

Belgium reserves the right to revise or amend these submissions as appropriate, in accordance with the provisions of the Statute and the Rules of Court.”

*On behalf of the Government of Senegal,*

in the Counter-Memorial:

“For the reasons set out in this Counter-Memorial, the State of Senegal requests the International Court of Justice to adjudge and declare that:

1. Principally, it cannot adjudicate on the merits of the Application filed by the Kingdom of Belgium because it lacks jurisdiction as a result of the absence of a dispute between Belgium and Senegal, and the inadmissibility of that Application;
2. In the alternative, Senegal has not breached any of the provisions of the 1984 Convention against Torture, in particular those prescribing the obligation to ‘extradite or try’ (Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention), or, more generally, any rule of customary international law;
3. In taking the various measures that have been described, Senegal is fulfilling its commitments as a State party to the 1984 Convention against Torture;
4. In taking the appropriate measures and steps to prepare for the trial of Mr. Habré, Senegal is complying with the declaration by which it made a commitment before the Court.

Senegal reserves the right to revise or amend these submissions, as appropriate, in accordance with the provisions of the Statute and the Rules of Court.”

14. At the oral proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

*On behalf of the Government of Belgium,*

at the hearing of 19 March 2012:

“For the reasons set out in its Memorial and during the oral proceedings, the Kingdom of Belgium requests the International Court of Justice to adjudge and declare that:

- 1) a) le Sénégal a violé ses obligations internationales en n'ayant pas introduit dans son droit interne et en temps utile les dispositions nécessaires permettant aux autorités judiciaires sénégalaises d'exercer la compétence universelle prévue par l'article 5, paragraphe 2, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) le Sénégal a violé et viole ses obligations internationales découlant de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et d'autres règles du droit international en s'abstenant de poursuivre pénalement Hissène Habré pour des faits qualifiés notamment de crimes de torture, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime de génocide qui lui sont imputés en tant qu'auteur, coauteur ou complice, ou, à défaut, de l'extrader vers la Belgique aux fins de telles poursuites pénales;
- c) le Sénégal ne peut pas invoquer des difficultés d'ordre financier ou autres pour justifier les manquements à ses obligations internationales.
- 2) le Sénégal est tenu de mettre fin à ces faits internationalement illicites
  - a) en soumettant sans délai l'affaire *Hissène Habré* à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale; ou,
  - b) à défaut, en extradant Hissène Habré sans plus attendre vers la Belgique.»

*Au nom du Gouvernement du Sénégal,*

à l'audience du 21 mars 2012:

«Au vu de l'ensemble des développements et motifs contenus dans son contre-mémoire, dans ses plaidoiries et dans les réponses apportées aux questions que les honorables juges ont bien voulu lui poser, par lesquels le Sénégal a déclaré et tenté de démontrer que, dans le cas d'espèce, il a dûment assumé ses engagements internationaux et n'a pas commis un quelconque fait internationalement illicite, [le Sénégal prie] la Cour de bien vouloir lui adjuger le bénéfice des conclusions qui suivent et de dire et juger:

- 1) à titre principal, qu'elle ne peut pas se prononcer sur le fond de la requête introduite par le Royaume de Belgique en raison de son incompétence, en tant qu'elle résulte de l'absence de différend entre la Belgique et le Sénégal, et de l'irrecevabilité de ladite requête;
- 2) subsidiairement, si elle venait à retenir sa compétence ainsi que la recevabilité de la requête belge, que le Sénégal n'a violé aucune disposition de la convention de 1984 contre la torture, notamment celles qui lui prescrivent l'obligation «de juger ou d'extrader» (article 6, paragraphe 2, et article 7, paragraphe 1, de la convention) ni, plus généralement, aucune autre règle de droit conventionnel, de droit international général ou de droit international coutumier dans ce domaine;
- 3) que le Sénégal, en prenant les différentes mesures qui ont été indiquées, applique ses engagements d'Etat partie à la convention de 1984 contre la torture;
- 4) qu'en prenant les mesures et dispositions appropriées pour préparer le procès de M. H. Habré, le Sénégal se conforme à la déclaration par laquelle il s'est engagé devant la Cour;

1. (a) Senegal breached its international obligations by failing to incorporate in due time in its domestic law the provisions necessary to enable the Senegalese judicial authorities to exercise the universal jurisdiction provided for in Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
  - (b) Senegal has breached and continues to breach its international obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and under other rules of international law by failing to bring criminal proceedings against Hissène Habré for acts characterized in particular as crimes of torture, war crimes, crimes against humanity and the crime of genocide alleged against him as perpetrator, co-perpetrator or accomplice, or, otherwise, to extradite him to Belgium for the purposes of such criminal proceedings;
  - (c) Senegal may not invoke financial or other difficulties to justify the breaches of its international obligations.
2. Senegal is required to cease these internationally wrongful acts
    - (a) by submitting without delay the *Hissène Habré* case to its competent authorities for prosecution; or
    - (b) failing that, by extraditing Hissène Habré to Belgium without further ado.”

*On behalf of the Government of Senegal,*

at the hearing of 21 March 2012:

“In the light of all the arguments and reasons contained in its Counter-Memorial, in its oral pleadings and in the replies to the questions put to it by judges, whereby Senegal has declared and sought to demonstrate that, in the present case, it has duly fulfilled its international commitments and has not committed any internationally wrongful act, [Senegal asks] the Court . . . to find in its favour on the following submissions and to adjudge and declare that:

1. Principally, it cannot adjudicate on the merits of the Application filed by the Kingdom of Belgium because it lacks jurisdiction as a result of the absence of a dispute between Belgium and Senegal, and the inadmissibility of that Application;
2. In the alternative, should it find that it has jurisdiction and that Belgium’s Application is admissible, that Senegal has not breached any of the provisions of the 1984 Convention against Torture, in particular those prescribing the obligation to ‘try or extradite’ (Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention), or, more generally, any other rule of conventional law, general international law or customary international law in this area;
3. In taking the various measures that have been described, Senegal is fulfilling its commitments as a State party to the 1984 Convention against Torture;
4. In taking the appropriate measures and steps to prepare for the trial of Mr. H. Habré, Senegal is complying with the declaration by which it made a commitment before the Court;

- 5) qu'elle rejette, en conséquence, l'ensemble des demandes articulées autour de la requête du Royaume de Belgique.»

\* \* \*

## I. CONTEXTE HISTORIQUE ET FACTUEL

15. La Cour commencera par décrire brièvement le contexte historique et factuel dans lequel s'inscrit la présente affaire.

16. Après avoir pris le pouvoir le 7 juin 1982 à la tête d'une rébellion, M. Hissène Habré a présidé la République du Tchad pendant huit années, au cours desquelles de multiples violations des droits de l'homme auraient été commises, notamment des arrestations d'opposants politiques réels ou présumés, des détentions sans jugement ou dans des conditions inhumaines, de mauvais traitements, des actes de torture, des exécutions extrajudiciaires et des disparitions forcées. Renversé le 1<sup>er</sup> décembre 1990 par son ancien conseiller pour la défense et la sécurité — M. Idriss Déby, actuel président du Tchad —, M. Habré, après un court séjour au Cameroun, a sollicité et obtenu du Gouvernement sénégalais l'asile politique. Il s'est alors installé à Dakar, où il réside depuis lors.

17. Le 25 janvier 2000, sept ressortissants tchadiens résidant au Tchad et une association de victimes ont saisi le doyen des juges d'instruction au tribunal régional hors classe de Dakar d'une plainte, avec constitution de partie civile, contre M. Habré, au sujet de crimes qui auraient été commis au cours de sa présidence. Le 3 février 2000, le doyen des juges d'instruction, après avoir procédé à un interrogatoire de première comparution aux fins de constater l'identité de M. Habré et lui avoir fait connaître les faits qui lui étaient attribués, a inculqué celui-ci pour avoir «aidé ou assisté X ... dans la commission de crimes contre l'humanité, d'actes de torture et de barbarie» et l'a assigné à résidence.

18. Le 18 février 2000, M. Habré a introduit une requête auprès de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar aux fins de l'annulation de la procédure ainsi engagée contre lui, arguant de l'incompétence des juridictions sénégalaises, du défaut de base légale des poursuites et de la prescription des faits, ainsi que de la violation de la Constitution, du code pénal sénégalais et de la convention contre la torture. Par son arrêt du 4 juillet 2000, cette chambre de la cour d'appel a annulé, pour incompétence du juge saisi, les poursuites contre M. Habré. Il y était expliqué que, en visant des crimes commis hors du territoire du Sénégal par un ressortissant étranger contre des ressortissants étrangers, ces poursuites appelaient l'exercice de la compétence universelle; or, celle-ci n'était pas prévue par le code de procédure pénale sénégalais alors en vigueur. Rejetant un pourvoi formé par les parties civiles contre l'arrêt du 4 juillet 2000, la Cour de cassation sénégalaise, par arrêt du 20 mars 2001, a confirmé l'incompétence du magistrat instructeur.

5. It consequently rejects all the requests set forth in the Application of the Kingdom of Belgium.”

\* \* \*

## I. HISTORICAL AND FACTUAL BACKGROUND

15. The Court will begin with a brief description of the historical and factual background to the present case.

16. After taking power on 7 June 1982 at the head of a rebellion, Mr. Hissène Habré was President of the Republic of Chad for eight years, during which time large-scale violations of human rights were allegedly committed, including arrests of actual or presumed political opponents, detentions without trial or under inhumane conditions, mistreatment, torture, extrajudicial executions and enforced disappearances. Mr. Habré was overthrown on 1 December 1990 by his former defence and security adviser, Mr. Idriss Déby, current President of Chad. After a brief stay in Cameroon, he requested political asylum from the Senegalese Government, a request which was granted. He then settled in Dakar, where he has been living ever since.

17. On 25 January 2000, seven Chadian nationals residing in Chad, together with an association of victims, filed with the senior investigating judge at the Dakar *Tribunal régional hors classe* a complaint with civil-party application against Mr. Habré on account of crimes alleged to have been committed during his presidency. On 3 February 2000, the senior investigating judge, after having conducted a questioning at first appearance to establish Mr. Habré's identity and having informed him of the acts said to be attributable to him, indicted Mr. Habré for having “aided or abetted X . . . in the commission of crimes against humanity and acts of torture and barbarity” and placed him under house arrest.

18. On 18 February 2000, Mr. Habré filed an application with the *Chambre d'accusation* of the Dakar Court of Appeal for annulment of the proceedings against him, arguing that the courts of Senegal had no jurisdiction; that there was no legal basis for the proceedings; that they were time-barred; and that they violated the Senegalese Constitution, the Senegalese Penal Code and the Convention against Torture. In a judgment of 4 July 2000, that Chamber of the Court of Appeal found that the investigating judge lacked jurisdiction and annulled the proceedings against Mr. Habré, on the grounds that they concerned crimes committed outside the territory of Senegal by a foreign national against foreign nationals and that they would involve the exercise of universal jurisdiction, while the Senegalese Code of Criminal Procedure then in force did not provide for such jurisdiction. In a judgment of 20 March 2001, the Senegalese Court of Cassation dismissed an appeal by the civil complainants against the judgment of 4 July 2000, confirming that the investigating judge had no jurisdiction.

19. Le 30 novembre 2000, un ressortissant belge d'origine tchadienne a déposé une plainte avec constitution de partie civile contre M. Habré devant un juge d'instruction belge, notamment pour violations graves du droit international humanitaire, crimes de torture et crime de génocide. Entre le 30 novembre 2000 et le 11 décembre 2001, vingt autres personnes ont déposé, devant le même juge, des plaintes similaires contre M. Habré pour des faits de même nature. Ces plaintes, qui se rapportaient à la période allant de 1982 à 1990 et émanaient de deux binationaux belgo-tchadiens et de dix-huit ressortissants tchadiens, visaient des crimes prévus par la loi belge du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire — modifiée par la loi du 10 février 1999 (ci-après la «loi de 1993/1999») — et par la convention contre la torture. La convention a été ratifiée par le Sénégal le 21 août 1986, sans réserve, et lie ce dernier depuis le 26 juin 1987, date de son entrée en vigueur. Elle a été ratifiée par la Belgique le 25 juin 1999, sans réserve, et lie cette dernière depuis le 25 juillet 1999.

20. Après avoir constaté que les faits ainsi dénoncés — extermination, torture, persécution et disparitions forcées — pouvaient être qualifiés de «crimes contre l'humanité» au regard de la loi de 1993/1999, le juge d'instruction belge a adressé deux commissions rogatoires internationales au Sénégal et au Tchad, respectivement les 19 septembre et 3 octobre 2001. Par la première, il entendait obtenir copie de tous les dossiers des procédures pendantes devant la justice sénégalaise concernant M. Habré; le Sénégal a fourni à la Belgique un dossier pertinent le 22 novembre 2001. La seconde visait à établir une coopération judiciaire entre la Belgique et le Tchad, notamment en demandant que les autorités belges soient autorisées à interroger les plaignants et les témoins tchadiens, à consulter les dossiers pertinents et à visiter les lieux en cause; le juge d'instruction belge a exécuté cette commission rogatoire au Tchad du 26 février au 8 mars 2002. Par ailleurs, en réponse à une question posée par celui-ci, le 27 mars 2002, aux fins de savoir si M. Habré bénéficiait d'une quelconque immunité de juridiction en sa qualité d'ancien chef d'Etat, le ministre tchadien de la justice a indiqué, dans une lettre datée du 7 octobre 2002, que la conférence nationale souveraine tenue à N'Djamena du 15 janvier au 7 avril 1993 avait officiellement levé toute immunité de juridiction de l'ancien président. Entre 2002 et 2005, divers actes d'instruction ont été exécutés en Belgique, notamment l'audition des parties plaignantes et des témoins, ainsi que l'analyse des documents transmis par les autorités tchadiennes en exécution de la commission rogatoire.

21. Le 19 septembre 2005, le juge d'instruction belge a décerné un mandat d'arrêt international par défaut à l'encontre de M. Habré, inculqué comme auteur ou coauteur, notamment, de violations graves du droit international humanitaire, d'actes de torture, du crime de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Par note verbale du 22 septembre 2005, la Belgique a transmis ledit mandat d'arrêt international au Sénégal et a demandé l'extradition de M. Habré. Le 27 septembre 2005, Interpol — dont la Belgique et le Sénégal sont membres



19. On 30 November 2000, a Belgian national of Chadian origin filed a complaint with civil-party application against Mr. Habré with a Belgian investigating judge for, *inter alia*, serious violations of international humanitarian law, crimes of torture and the crime of genocide. Between 30 November 2000 and 11 December 2001, another 20 persons filed similar complaints against Mr. Habré for acts of the same nature, before the same judge. These complaints, relating to the period 1982 to 1990, and filed by two persons with dual Belgian-Chadian nationality and eighteen Chadians, were based on crimes covered by the Belgian Law of 16 June 1993 concerning the punishment of serious violations of international humanitarian law, as amended by the Law of 10 February 1999 (hereinafter the “1993/1999 Law”), and by the Convention against Torture. The Convention was ratified by Senegal on 21 August 1986, without reservation, and became binding on 26 June 1987, the date of its entry into force. Belgium ratified the Convention on 25 June 1999, without reservation, and became bound by it on 25 July 1999.

20. After finding that the acts complained of — extermination, torture, persecution and enforced disappearances — could be characterized as “crimes against humanity” under the 1993/1999 Law, the Belgian investigating judge issued two international letters rogatory, to Senegal and Chad, on 19 September and 3 October 2001, respectively. In the first of these, he sought to obtain a copy of the record of all proceedings concerning Mr. Habré pending before the Senegalese judicial authorities; on 22 November 2001, Senegal provided Belgium with a file on the matter. The second letter rogatory sought to establish judicial co-operation between Belgium and Chad, in particular requesting that Belgian authorities be permitted to interview the Chadian complainants and witnesses, to have access to relevant records and to visit relevant sites. This letter rogatory was executed in Chad by the Belgian investigating judge between 26 February and 8 March 2002. Furthermore, in response to a question put by the Belgian investigating judge on 27 March 2002, asking whether Mr. Habré enjoyed any immunity from jurisdiction as a former Head of State, the Minister of Justice of Chad stated, in a letter dated 7 October 2002, that the Sovereign National Conference, held in N’Djamena from 15 January to 7 April 1993, had officially lifted from the former President all immunity from legal process. Between 2002 and 2005, various investigative steps were taken in Belgium, including examining complainants and witnesses, as well as analysing the documents provided by the Chadian authorities in execution of the letter rogatory.

21. On 19 September 2005, the Belgian investigating judge issued an international warrant *in absentia* for the arrest of Mr. Habré, indicted as the perpetrator or co-perpetrator, *inter alia*, of serious violations of international humanitarian law, torture, genocide, crimes against humanity and war crimes. By Note Verbale of 22 September 2005, Belgium transmitted the international arrest warrant to Senegal and requested the extradition of Mr. Habré. On 27 September 2005, Interpol — of which Belgium and Senegal have been members since 7 September 1923 and

depuis, respectivement, le 7 septembre 1923 et le 4 septembre 1961 — a fait circuler une «notice rouge» concernant M. Habré, qui vaut demande d'arrestation provisoire en vue de l'extradition.

22. Dans son arrêt du 25 novembre 2005, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar s'est prononcée sur la demande d'extradition de la Belgique en décidant que, en tant que «juridiction ordinaire de droit commun, [elle] ne [pouvait] étendre sa compétence aux actes d'instruction et de poursuite engagés contre un chef d'Etat pour des faits prétendument commis dans l'exercice de ses fonctions»; que M. Habré devait «bénéficier de ... l'immunité de juridiction», qui «a vocation à survivre à la cessation de fonctions du [p]résident de la République»; et qu'elle ne pouvait dès lors «connaître de la régularité [des] actes de poursuite et de la validité d[u] mandat d'arrêt s'appliquant à un chef d'Etat».

23. Au lendemain du prononcé de l'arrêt du 25 novembre 2005, le Sénégal a saisi l'Union africaine de la question du jugement de cet ancien chef d'Etat. En juillet 2006, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de cette organisation a notamment, par sa décision 127 (VII),

«décid[é] de considérer le «dossier Hissène Habré» comme le dossier de l'Union africaine, ... mandat[é] la République du Sénégal de poursuivre et de faire juger, au nom de l'Afrique, Hissène Habré par une juridiction sénégalaise compétente avec les garanties d'un procès juste»

et

«donn[é] mandat au président de l'Union [africaine], en concertation avec le président de la Commission [de l'Union], d'apporter au Sénégal l'assistance nécessaire pour le bon déroulement et le bon fonctionnement du procès».

24. Au vu de l'arrêt du 25 novembre 2005 de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar, la Belgique a, par note verbale datée du 30 novembre 2005, prié le Sénégal de lui indiquer quelles étaient les implications de cette décision judiciaire sur sa demande d'extradition, à quelle phase en était la procédure et si le Sénégal pouvait répondre officiellement à la demande d'extradition et apporter des éclaircissements sur sa position à la suite de ladite décision. En réponse, le Sénégal a, dans une note verbale du 7 décembre 2005, notamment indiqué que, après l'arrêt en cause, il avait saisi l'Union africaine de l'affaire *Habré*, ce qui, entre autres, «préfigur[ait] une gestion concertée à l'échelle africaine de questions relevant *a priori* de la souveraineté nationale des Etats». Par note verbale du 23 décembre 2005, le Sénégal a précisé que l'arrêt de la chambre d'accusation mettait fin à la phase judiciaire de la procédure, qu'il avait pris la décision de transmettre le «dossier Hissène Habré» à l'Union africaine (voir paragraphes 23 ci-dessus et 36 ci-après) et que cette décision devait dès lors être considérée comme traduisant sa position suite à l'arrêt de la chambre d'accusation.

25. Par note verbale du 11 janvier 2006, la Belgique, se référant à la procédure de négociation en cours au titre de l'article 30 de la convention

4 September 1961, respectively — circulated a “red notice” concerning Mr. Habré, which serves as a request for provisional arrest with a view to extradition.

22. In a judgment of 25 November 2005, the *Chambre d'accusation* of the Dakar Court of Appeal ruled on Belgium's extradition request, holding that, as “a court of ordinary law, [it could] not extend its jurisdiction to matters relating to the investigation or prosecution of a Head of State for acts allegedly committed in the exercise of his functions”; that Mr. Habré should “be given jurisdictional immunity”, which “is intended to survive the cessation of his duties as President of the Republic”; and that it could not therefore “adjudicate the lawfulness of [the] proceedings and the validity of the arrest warrant against a Head of State”.

23. The day after the delivery of the judgment of 25 November 2005, Senegal referred to the African Union the issue of the institution of proceedings against this former Head of State. In July 2006, the Union's Assembly of Heads of State and Government, by Decision 127 (VII), *inter alia*

“decid[ed] to consider the ‘Hissène Habré case’ as falling within the competence of the African Union, . . . mandate[d] the Republic of Senegal to prosecute and ensure that Hissène Habré is tried, on behalf of Africa, by a competent Senegalese court with guarantees for fair trial”

and

“mandate[d] the Chairperson of the [African] Union, in consultation with the Chairperson of the Commission [of the Union], to provide Senegal with the necessary assistance for the effective conduct of the trial”.

24. In view of the judgment of 25 November 2005 of the *Chambre d'accusation* of the Dakar Court of Appeal, Belgium asked Senegal, in a Note Verbale of 30 November 2005, to inform it about the implications of this judicial decision for Belgium's request for extradition, the current stage of the proceedings, and whether Senegal could reply officially to the request for extradition and provide explanations about its position pursuant to the said decision. In response, in a Note Verbale of 7 December 2005 Senegal stated *inter alia* that, following the judgment in question, it had referred the *Habré* case to the African Union, and that this “prefigure[d] a concerted approach on an African scale to issues that fall in principle under the States' national sovereignty”. By Note Verbale of 23 December 2005, Senegal explained that the judgment of the *Chambre d'accusation* put an end to the judicial stage of the proceedings, that it had taken the decision to refer the “Hissène Habré case” to the African Union (see paragraphs 23 above and 36 below), and that this decision should consequently be considered as reflecting its position following the judgment of the *Chambre d'accusation*.

25. By Note Verbale of 11 January 2006, Belgium, referring to the ongoing negotiation procedure provided for in Article 30 of the Conven-

contre la torture et prenant note du transfert du «dossier Hissène Habré» à l'Union africaine, a indiqué qu'elle interprétait ladite convention et, plus particulièrement l'obligation *aut dedere aut judicare* prévue à l'article 7, «comme ne prévoyant d'obligations que dans le chef d'un Etat, en l'occurrence, dans le cadre de la demande d'extradition de M. Hissène Habré, dans le chef de la République du Sénégal». La Belgique a en outre demandé au Sénégal «de bien vouloir lui communiquer sa décision finale quant à l'accord ou [au] refus de donner suite à la demande d'extradition» de M. Habré. Selon la Belgique, le Sénégal n'a pas répondu à cette note. Par note verbale du 9 mars 2006, la Belgique s'est référée de nouveau à la procédure de négociation en cours au titre de l'article 30 et a précisé qu'elle interprétait l'article 4, l'article 5, paragraphes 1 *c)* et 2, l'article 7, paragraphe 1, l'article 8, paragraphes 1, 2 et 4, et l'article 9, paragraphe 1, de la convention «comme prévoyant l'obligation, pour l'Etat sur le territoire duquel est trouvé l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 4 de la convention ..., de l'extrader à défaut de l'avoir jugé sur [la] base des incriminations visées audit article»; en conséquence, la Belgique a demandé au Sénégal

«de bien vouloir lui faire savoir si sa décision de transmettre l'affaire Hissène Habré à l'Union africaine d[evait] être interprétée comme signifiant que les autorités sénégalaises [n'avaient] plus l'intention de l'extrader vers la Belgique ni de le faire juger par les autorités judiciaires compétentes».

26. Par note verbale datée du 4 mai 2006, la Belgique, après avoir constaté l'absence de réaction officielle des autorités sénégalaises à ses correspondances et démarches antérieures, a réitéré qu'elle interprétait l'article 7 de la convention contre la torture comme prévoyant l'obligation, pour l'Etat sur le territoire duquel est trouvé l'auteur présumé, de l'extrader à défaut de l'avoir jugé, et a souligné que la «décision de confier le cas Hissène Habré à l'Union africaine» ne pouvait dispenser le Sénégal des obligations qui lui incombait de juger ou d'extrader la personne accusée des faits incriminés conformément aux articles pertinents de la convention; elle a par ailleurs indiqué qu'une controverse non résolue au sujet de cette interprétation entraînerait un recours à la procédure d'arbitrage au titre de l'article 30 de la convention. Par note verbale du 9 mai 2006, le Sénégal a expliqué que ses notes verbales des 7 et 23 décembre 2005 constituaient une réponse à la demande d'extradition de la Belgique; il a précisé que, en transférant l'affaire à l'Union africaine, pour ne pas créer une impasse juridique, il s'était conformé à l'esprit du principe *aut dedere aut punire*; et il a enfin pris acte de «l'éventualité d'un recours à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 30 de la convention». La Belgique a, dans une note verbale du 20 juin 2006, que le Sénégal soutient n'avoir pas reçue, «constat[é] que la tentative de négociation entamée avec le Sénégal en novembre 2005 n'a[vait] pas abouti» et a en conséquence demandé au Sénégal que le différend soit soumis à l'arbitrage, «suivant les modalités à convenir de commun accord», conformément à

tion against Torture and taking note of the referral of the “Hissène Habré case” to the African Union, stated that it interpreted the said Convention, and more specifically the obligation *aut dedere aut judicare* provided for in Article 7 thereof, “as imposing obligations only on a State, in this case, in the context of the extradition request of Mr. Hissène Habré, the Republic of Senegal”. Belgium further asked Senegal to “kindly notify it of its final decision to grant or refuse the . . . extradition application” in respect of Mr. Habré. According to Belgium, Senegal did not reply to this Note. By Note Verbale of 9 March 2006, Belgium again referred to the ongoing negotiation procedure provided for in Article 30 and explained that it interpreted Article 4, Article 5, paragraphs (1) (*c*) and (2), Article 7, paragraph (1), Article 8, paragraphs (1), (2) and (4), and Article 9, paragraph (1), of the Convention as “establishing the obligation, for a State in whose territory a person alleged to have committed any offence referred to in Article 4 of the Convention is found, to extradite him if it does not prosecute him for the offences mentioned in that Article”. Consequently, Belgium asked Senegal to

“be so kind as to inform it as to whether its decision to refer the Hissène Habré case to the African Union [was] to be interpreted as meaning that the Senegalese authorities no longer intend[ed] to extradite him to Belgium or to have him judged by their own Courts”.

26. By Note Verbale dated 4 May 2006, having noted the absence of an official response from the Senegalese authorities to its earlier Notes and communications, Belgium again made it clear that it interpreted Article 7 of the Convention against Torture as requiring the State on whose territory the alleged offender is located to extradite him if it does not prosecute him, and stated that the “decision to refer the Hissène Habré case to the African Union” could not relieve Senegal of its obligation to either judge or extradite the person accused of these offences in accordance with the relevant articles of the Convention. It added that an unresolved dispute regarding this interpretation would lead to recourse to the arbitration procedure provided for in Article 30 of the Convention. By Note Verbale of 9 May 2006, Senegal explained that its Notes Verbales of 7 and 23 December 2005 constituted a response to Belgium’s request for extradition. It stated that, by referring the case to the African Union, Senegal, in order not to create a legal impasse, was acting in accordance with the spirit of the *aut dedere aut punire* principle. Finally, it took note of “the possibility [of] recourse to the arbitration procedure provided for in Article 30 of the Convention”. In a Note Verbale of 20 June 2006, which Senegal claims not to have received, Belgium “not[ed] that the attempted negotiation with Senegal, which started in November 2005, ha[d] not succeeded” and accordingly asked Senegal to submit the dispute to arbitration “under conditions to be agreed mutually”, in accordance with Article 30 of the Convention. Furthermore,

l'article 30 de la convention. Par ailleurs, aux termes d'un rapport préparé par l'ambassade de Belgique à Dakar suite à une réunion tenue le 21 juin 2006 entre le secrétaire général du ministère sénégalais des affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique, ce dernier a expressément invité le Sénégal à prendre clairement position sur la demande de recours à l'arbitrage. Selon le même rapport, les autorités sénégalaises ont pris acte de la demande belge d'arbitrage et l'ambassadeur de Belgique a appelé leur attention sur le fait que le délai de six mois fixé à l'article 30 (voir paragraphe 42 ci-après) commençait à courir à compter de cette date.

27. Le Comité des Nations Unies contre la torture a été saisi d'une communication présentée par plusieurs personnes, dont M. Souleymane Guengueng, l'un des ressortissants tchadiens ayant déposé une plainte contre M. Habré, auprès du doyen des juges d'instruction au tribunal régional hors classe de Dakar, le 25 janvier 2000 (voir paragraphe 17 ci-dessus). Le Comité a déclaré, dans une décision du 17 mai 2006, que le Sénégal n'avait pas adopté les «mesures nécessaires» pour établir sa compétence sur les crimes visés par la convention, en violation du paragraphe 2 de l'article 5 de celle-ci. Le Comité a également indiqué que le Sénégal ne s'était pas acquitté de l'obligation qui lui incombait, conformément au paragraphe 1 de l'article 7, de soumettre l'affaire concernant M. Habré à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale ou, à défaut, dès lors qu'il existait une demande d'extradition émanant de la Belgique, de faire droit à cette demande. Le Comité a par ailleurs formulé le souhait de recevoir dans les 90 jours des renseignements «sur les mesures prises [par le Sénégal] pour donner effet à ses recommandations».

28. En 2007, le Sénégal a procédé à plusieurs modifications législatives afin de mettre son droit interne en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 5 de la convention contre la torture. Les nouveaux articles 431-1 à 431-5 de son code pénal définissaient et sanctionnaient formellement le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et d'autres violations du droit international humanitaire. De surcroît, en vertu du nouvel article 431-6 dudit code, tout individu pouvait

«être jugé et condamné en raison d'actes ou d'omissions ... qui, au moment et au lieu où ils étaient commis, étaient tenus pour une infraction pénale d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations, qu'ils aient ou non constitué une transgression du droit en vigueur à ce moment et dans ce lieu».

Par ailleurs, l'article 669 du code de procédure pénale sénégalais était modifié comme suit :

«Tout étranger qui, hors du territoire de la République, s'est vu reprocher d'être l'auteur ou le complice d'un des crimes visés aux articles 431-1 à 431-5 du code pénal ..., peut être poursuivi et jugé d'après les dispositions des lois sénégalaises ou applicables au Sénégal s'il se trouve sous la juridiction du Sénégal ou si une victime réside sur le territoire de la République du Sénégal, ou si le Gouvernement obtient son extradition.»

according to a report of the Belgian Embassy in Dakar following a meeting held on 21 June 2006 between the Secretary-General of the Senegalese Ministry of Foreign Affairs and the Belgian Ambassador, the latter expressly invited Senegal to adopt a clear position on the request to submit the matter to arbitration. According to the same report, the Senegalese authorities took note of the Belgian request for arbitration and the Belgian Ambassador drew their attention to the fact that the six-month time-limit under Article 30 (see paragraph 42 below) began to run from that point.

27. The United Nations Committee against Torture considered a communication submitted by several persons, including Mr. Souleymane Guengueng, one of the Chadian nationals who had filed a complaint against Mr. Habré with the senior investigating judge at the Dakar *Tribunal régional hors classe* on 25 January 2000 (see paragraph 17 above). In its decision of 17 May 2006, the Committee found that Senegal had not adopted such “measures as may be necessary” to establish its jurisdiction over the crimes listed in the Convention, in violation of Article 5, paragraph 2, of the latter. The Committee also stated that Senegal had failed to perform its obligations under Article 7, paragraph 1, of the Convention, to submit the case concerning Mr. Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution or, in the alternative, since a request for extradition had been made by Belgium, to comply with that request. Furthermore, the Committee gave Senegal 90 days to provide information “on the measures it ha[d] taken to give effect to its recommendations”.

28. In 2007, Senegal implemented a number of legislative reforms in order to bring its domestic law into conformity with Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture. The new Articles 431-1 to 431-5 of its Penal Code defined and formally proscribed the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes and other violations of international humanitarian law. In addition, under the terms of the new Article 431-6 of the Penal Code, any individual could

“be tried or sentenced for acts or omissions . . . , which at the time and place where they were committed, were regarded as a criminal offence according to the general principles of law recognized by the community of nations, whether or not they constituted a legal transgression in force at that time and in that place”.

Furthermore, Article 669 of the Senegalese Code of Criminal Procedure was amended to read as follows:

“Any foreigner who, outside the territory of the Republic, has been accused of being the perpetrator of or accomplice to one of the crimes referred to in Articles 431-1 to 431-5 of the Penal Code . . . may be prosecuted and tried according to the provisions of Senegalese laws or laws applicable in Senegal, if he is under the jurisdiction of Senegal or if a victim is resident in the territory of the Republic of Senegal, or if the Government obtains his extradition.”

En outre, un nouvel article 664*bis* était inséré dans le code de procédure pénale, aux termes duquel «les juridictions nationales sont compétentes pour tout crime ou délit, puni par la loi sénégalaise, commis hors du territoire de la République par un national ou un étranger, lorsque la victime est de nationalité sénégalaise au moment des faits».

Le Sénégal a informé la Belgique de ces modifications législatives par notes verbales en date des 20 et 21 février 2007. Dans sa note verbale du 20 février, le Sénégal a également rappelé que, lors de sa huitième session ordinaire tenue les 29 et 30 janvier 2007, la conférence de l'Union africaine avait

«lanc[é] un appel aux Etats membres [de l'Union], aux partenaires internationaux et à l'ensemble de la [c]ommunauté internationale pour la mobilisation de toutes les ressources, en particulier les ressources financières, nécessaires à la préparation et au bon déroulement [du] procès [de M. Habré]» (doc. Assembly/AU/DEC.157 (VIII)).

29. Dans sa note verbale du 21 février, le Sénégal a affirmé que

«le principe de non-rétroactivité, bien que reconnu par la législation sénégalaise, ... ne fai[sait] pas obstacle au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou d'omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des Etats».

Après avoir indiqué qu'il avait constitué «un groupe de travail chargé de faire les propositions nécessaires pour déterminer les modalités et procédures aptes à faire poursuivre et juger, au nom de l'Afrique, l'ancien président du Tchad, avec les garanties d'un procès juste et équitable», le Sénégal a souligné que ledit procès «exig[ea]it des moyens [financiers] importants qu'il ne [pouvait] mobiliser sans le concours de la [c]ommunauté internationale».

30. Par note verbale datée du 8 mai 2007, la Belgique a rappelé qu'elle avait fait part au Sénégal, dans une note verbale du 20 juin 2006, «de son souhait de constituer un tribunal arbitral pour résoudre [le] différend à défaut d'avoir pu trouver une solution par la voie de la négociation, comme le prévoit l'article 30 de la convention [contre la torture]»; elle a constaté qu'«aucune réponse [n'avait] été apportée par la République du Sénégal [à sa] proposition d'arbitrage» et réservé ses droits sur la base de l'article 30 susmentionné; elle a pris acte des nouvelles dispositions législatives sénégalaises et s'est enquis de savoir si celles-ci permettraient la poursuite de M. Habré au Sénégal et, le cas échéant, dans quels délais; enfin, la Belgique a soumis au Sénégal une offre de coopération judiciaire prévoyant que, sur la base d'une commission rogatoire émanant des autorités sénégalaises compétentes, une copie du dossier d'instruction belge à charge de M. Habré serait transmise au Sénégal par la Belgique. Par note verbale du 5 octobre 2007, le Sénégal a informé la Belgique de sa décision d'organiser le procès de M. Habré et l'a invitée à une réunion des



A new Article 664*bis* was also incorporated into the Code of Criminal Procedure, according to which “[t]he national courts shall have jurisdiction over all criminal offences, punishable under Senegalese law, that are committed outside the territory of the Republic by a national or a foreigner, if the victim is of Senegalese nationality at the time the acts are committed”.

Senegal informed Belgium of these legislative reforms by Notes Verbales dated 20 and 21 February 2007. In its Note Verbale of 20 February, Senegal also recalled that the Assembly of the African Union, during its eighth ordinary session held on 29 and 30 January 2007, had

“[a]ppeal[ed] to Member States [of the Union], . . . international partners and the entire international community to mobilize all the resources, especially financial resources, required for the preparation and smooth conduct of the trial [of Mr. Habré]” (doc. Assembly/AU/DEC.157 (VIII)).

29. In its Note Verbale of 21 February, Senegal stated that

“the principle of non-retroactivity, although recognized by Senegalese law[,] does not block the judgment or sentencing of any individual for acts or omissions which, at the time they were committed, were considered criminal under the general principles of law recognized by all States”.

After having indicated that it had established “a working group charged with producing the proposals necessary to define the conditions and procedures suitable for prosecuting and judging the former President of Chad, on behalf of Africa, with the guarantees of a just and fair trial”, Senegal stated that the said trial “require[d] substantial funds which Senegal cannot mobilize without the assistance of the [i]nternational community”.

30. By Note Verbale dated 8 May 2007, Belgium recalled that it had informed Senegal, in a Note Verbale of 20 June 2006, “of its wish to constitute an arbitral tribunal to resolve th[e] difference of opinion in the absence of finding a solution by means of negotiation as stipulated by Article 30 of the Convention [against Torture]”. It noted that “it ha[d] received no response from the Republic of Senegal [to its] proposal of arbitration” and reserved its rights on the basis of the above-mentioned Article 30. It took note of Senegal’s new legislative provisions and enquired whether those provisions would allow Mr. Habré to be tried in Senegal and, if so, within what time frame. Finally, Belgium made Senegal an offer of judicial co-operation, which envisaged that, in response to a letter rogatory from the competent Senegalese authorities, Belgium would transmit to Senegal a copy of the Belgian investigation file against Mr. Habré. By Note Verbale of 5 October 2007, Senegal informed Belgium of its decision to organize the trial of Mr. Habré and invited Belgium to a meeting of potential donors, with a view to financing that trial.

donateurs potentiels aux fins du financement dudit procès. La Belgique a réitéré son offre de coopération judiciaire par des notes verbales datées des 2 décembre 2008, 23 juin 2009, 14 octobre 2009, 23 février 2010, 28 juin 2010, 5 septembre 2011 et 17 janvier 2012. Par ses notes verbales des 29 juillet 2009, 14 septembre 2009, 30 avril 2010 et 15 juin 2010, le Sénégal a accueilli favorablement la proposition d'entraide judiciaire, indiqué qu'il avait désigné des juges d'instruction et s'est déclaré disposé à donner suite à cette proposition dès qu'aurait eu lieu la prochaine table ronde des donateurs. Aucune demande de commission rogatoire émanant des autorités judiciaires sénégalaises n'a été reçue à cette fin par les autorités belges.

31. En 2008, le Sénégal a modifié l'article 9 de sa Constitution afin de prévoir une exception au principe de la non-rétroactivité de sa loi pénale : bien que l'alinéa 2 dudit article prévoie que « [n]ul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis », son alinéa 3 stipule que

« [t]outefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne s'opposent pas à la poursuite, au jugement et à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils étaient commis, étaient tenus pour criminels d'après les règles du droit international relatives aux faits de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre ».

32. A la suite des réformes législatives et constitutionnelles susmentionnées (voir paragraphes 28 et 31 ci-dessus), quatorze victimes (une de nationalité sénégalaise et treize de nationalité tchadienne) ont déposé plainte, en septembre 2008, auprès du procureur général près la cour d'appel de Dakar, accusant M. Habré d'actes de torture et de crimes contre l'humanité commis au cours de sa présidence.

33. Le 19 février 2009, la Belgique a déposé au Greffe la requête introduisant la présente instance devant la Cour (voir paragraphe 1 ci-dessus). Le 8 avril 2009, le Sénégal, au cours des audiences relatives à la demande en indication de mesures conservatoires présentée par la Belgique en la présente affaire (voir paragraphes 3 et 5 ci-dessus), a solennellement déclaré devant la Cour qu'il ne laisserait pas M. Habré quitter son territoire aussi longtemps que l'affaire serait pendante (voir *C.I.J. Recueil 2009*, p. 154, par. 68). Au cours de ces mêmes audiences, il a affirmé que « [l]e seul obstacle ... à l'ouverture du procès de M. Hissène Habré au Sénégal [était] d'ordre financier » et que son pays « a[vait] accepté de juger M. Habré non sans dire devant l'Union africaine, dès le départ, qu'il ne pouvait pas, à lui tout seul, supporter le coût du procès ». Le budget dudit procès a été adopté lors d'une table ronde des donateurs tenue à Dakar en novembre 2010, réunissant le Sénégal, la Belgique et plusieurs autres Etats, ainsi que l'Union africaine, l'Union européenne, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets : il s'élève à 8,6 millions d'euros, montant auquel la Belgique a accepté de contribuer à hauteur de 1 million d'euros.

Belgium reiterated its offer of judicial co-operation by Notes Verbales of 2 December 2008, 23 June 2009, 14 October 2009, 23 February 2010, 28 June 2010, 5 September 2011 and 17 January 2012. By Notes Verbales of 29 July 2009, 14 September 2009, 30 April 2010 and 15 June 2010, Senegal welcomed the proposal of judicial co-operation, stated that it had appointed investigating judges and expressed its willingness to accept the offer as soon as the forthcoming Donors' Round Table had taken place. The Belgian authorities received no letter rogatory to that end from the Senegalese judicial authorities.

31. In 2008, Senegal amended Article 9 of its Constitution in order to provide for an exception to the principle of non-retroactivity of its criminal laws: although the second subparagraph of that Article provides that “[n]o one may be convicted other than by virtue of a law which became effective before the act was committed”, the third subparagraph stipulates that

“[h]owever, the provisions of the preceding subparagraph shall not prejudice the prosecution, trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was defined as criminal under the rules of international law concerning acts of genocide, crimes against humanity and war crimes”.

32. Following the above-mentioned legislative and constitutional reforms (see paragraphs 28 and 31 above), 14 victims (one of Senegalese nationality and 13 of Chadian nationality) filed a complaint with the public prosecutor of the Dakar Court of Appeal in September 2008, accusing Mr. Habré of acts of torture and crimes against humanity during the years of his presidency.

33. On 19 February 2009, Belgium filed in the Registry the Application instituting the present proceedings before the Court (see paragraph 1 above). On 8 April 2009, during the hearings relating to the request for the indication of provisional measures submitted by Belgium in the present case (see paragraphs 3 and 5 above), Senegal solemnly declared before the Court that it would not allow Mr. Habré to leave its territory while the case was pending (see *I.C.J. Reports 2009*, p. 154, para. 68). During the same hearings, it asserted that “[t]he only impediment . . . to the opening of Mr. Hissène Habré’s trial in Senegal [was] a financial one” and that Senegal “agreed to try Mr. Habré but at the very outset told the African Union that it would be unable to bear the costs of the trial by itself”. The budget for the said trial was adopted during a Donors Round Table held in Dakar in November 2010, involving Senegal, Belgium and a number of other States, as well as the African Union, the European Union, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the United Nations Office for Project Services: it totals €8.6 million, a sum to which Belgium agreed to contribute a maximum of €1 million.

34. Par arrêt du 15 décembre 2009, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'est déclarée incompétente pour connaître d'une requête déposée le 11 août 2008 contre la République du Sénégal aux fins du retrait de la procédure alors diligentée par cet Etat en vue d'inculper, juger et condamner M. Habré. La Cour a fondé sa décision sur l'absence de déclaration sénégalaise acceptant sa compétence pour recevoir de telles requêtes, conformément au paragraphe 6 de l'article 34 du protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, affaire *Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal*, requête n° 001/2008, arrêt du 15 décembre 2009).

35. Par arrêt du 18 novembre 2010, la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ci-après la « Cour de justice de la CEDEAO ») s'est prononcée sur une requête déposée le 6 octobre 2008, par laquelle M. Habré lui demandait de constater que ses droits de l'homme seraient violés par le Sénégal si des poursuites étaient engagées contre lui. Après avoir notamment constaté l'existence d'indices concordants d'atteinte potentielle aux droits de l'homme de M. Habré sur la base des réformes constitutionnelles et législatives sénégalaises, cette Cour a dit que le Sénégal devait se conformer au respect des décisions rendues par ses juridictions nationales, notamment au respect de l'autorité de la chose jugée, et elle lui a ordonné, en conséquence, le respect du principe absolu de non-rétroactivité. Elle a par ailleurs conclu que le mandat reçu de l'Union africaine conférait au Sénégal plutôt une mission de conception et de suggestion de toutes modalités propres à poursuivre et à faire juger M. Habré dans le cadre strict d'une procédure spéciale *ad hoc* à caractère international (Cour de justice de la CEDEAO, affaire *Hissein Habré c. République du Sénégal*, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/10 du 18 novembre 2010).

36. A la suite de l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO susmentionné, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine a, en janvier 2011,

« [d]emandé à la Commission d'entreprendre des consultations avec le Gouvernement du Sénégal afin de finaliser les modalités pour l'organisation rapide du procès de Hissène Habré par un tribunal spécial à caractère international, conformément à la décision de la Cour de justice de la CEDEAO sur la question ».

Lors de sa dix-septième session, tenue en juillet 2011, la conférence a « confirm[é] le mandat confié au Sénégal de juger Hissène Habré au nom de l'Afrique » et lui a

« demand[é] instamment ... d'assumer sa responsabilité juridique conformément à la convention des Nations Unies contre la torture, à la décision du Comité des Nations Unies contre la torture ainsi qu'audit mandat visant à juger rapidement M. Hissène Habré ou à l'extrader vers tout autre pays susceptible de le juger ».

34. By judgment of 15 December 2009, the African Court on Human and Peoples' Rights ruled that it had no jurisdiction to hear an application filed on 11 August 2008 against the Republic of Senegal, aimed at the withdrawal of the ongoing proceedings instituted by that State, with a view to charge, try and sentence Mr. Habré. The court based its decision on the fact that Senegal had not made a declaration accepting its jurisdiction to entertain such applications, under Article 34, paragraph 6, of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights (African Court on Human and Peoples' Rights, *Michelot Yogogombaye v. Republic of Senegal*, application No. 001/2008, judgment of 15 December 2009).

35. In a judgment of 18 November 2010, the Court of Justice of the Economic Community of West African States (hereinafter the "ECOWAS Court of Justice") ruled on an application filed on 6 October 2008, in which Mr. Habré requested the court to find that his human rights would be violated by Senegal if proceedings were instituted against him. Having observed *inter alia* that evidence existed pointing to potential violations of Mr. Habré's human rights as a result of Senegal's constitutional and legislative reforms, that Court held that Senegal should respect the rulings handed down by its national courts and, in particular, abide by the principle of *res judicata*, and ordered it accordingly to comply with the absolute principle of non-retroactivity. It further found that the mandate which Senegal received from the African Union was in fact to devise and propose all the necessary arrangements for the prosecution and trial of Mr. Habré to take place, within the strict framework of special *ad hoc* international proceedings (ECOWAS Court of Justice, *Hissein Habré v. Republic of Senegal*, judgment No. ECW/CCJ/JUD/06/10 of 18 November 2010).

36. Following the delivery of the above-mentioned judgment by the ECOWAS Court of Justice, in January 2011 the Assembly of African Union Heads of State and Government

"request[ed] the Commission to undertake consultations with the Government of Senegal in order to finalize the modalities for the expeditious trial of Hissène Habré through a special tribunal with an international character consistent with the ECOWAS Court of Justice Decision".

At its seventeenth session, held in July 2011, the Assembly "confirm[ed] the mandate given to Senegal to try Hissène Habré on behalf of Africa" and

"urge[d] [the latter] to carry out its legal responsibility in accordance with the United Nations Convention against Torture[,] the decision of the United Nations . . . Committee against Torture[,] as well as the said mandate to put Hissène Habré on trial expeditiously or extradite him to any other country willing to put him on trial".

37. Par note verbale du 15 mars 2011, la Belgique a transmis aux autorités sénégalaises une deuxième demande d'extradition de M. Habré. Le 18 août 2011, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar a déclaré irrecevable cette deuxième demande d'extradition, au motif qu'elle n'était pas accompagnée des documents requis par la loi sénégalaise n° 71-77 du 28 décembre 1971 (ci-après la «loi sénégalaise sur l'extradition»), notamment de pièces attestant l'existence de procédures pénales dont M. Habré serait l'objet en Belgique et indiquant le fondement juridique de celles-ci, comme l'exige l'article 9 de la loi sur l'extradition, ainsi que «d'un procès-verbal d'interrogatoire de la personne dont l'extradition est demandée en application de l'article 13 de [la même loi]». La chambre d'accusation faisait en outre observer que la Belgique avait introduit une instance contre le Sénégal devant la Cour internationale de Justice; elle en concluait que

«ce litige [était] encore pendant devant ladite juridiction, qui seule [pouvait] trancher la question de l'interprétation controversée entre les deux Etats de l'étendue et de la portée de l'obligation *aut dedere aut judicare* résultant de l'article 4 de la convention [contre la torture]».

38. Par note verbale du 5 septembre 2011, la Belgique a transmis au Sénégal une troisième demande d'extradition de M. Habré. Le 10 janvier 2012, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar a déclaré que cette demande d'extradition était irrecevable, au motif que la copie du mandat d'arrêt international versée au dossier n'était pas authentique, comme l'exige l'article 9 de la loi sénégalaise sur l'extradition. Elle faisait en outre valoir que «le [p]rocès-verbal d'arrestation et de mise sous écrou et d'interrogatoire de la personne dont l'extradition [était] demandée conformément à l'article 13 de la loi [sénégalaise sur l'extradition] n'[était] pas joint à la procédure».

39. Les 12 janvier et 24 novembre 2011, le rapporteur du Comité contre la torture chargé du suivi des communications, se référant à la décision rendue par ledit comité le 17 mai 2006 (voir paragraphe 27 ci-dessus), a rappelé au Sénégal son obligation de soumettre l'affaire concernant M. Habré à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il ne l'extradait pas.

40. Par note verbale du 17 janvier 2012, la Belgique a adressé au Sénégal une quatrième demande d'extradition de M. Habré, sous le couvert de l'ambassade du Sénégal à Bruxelles. Le 23 janvier 2012, l'ambassade a accusé réception de ladite note ainsi que ses annexes; elle a en outre précisé que l'ensemble de ces documents avaient été transmis aux autorités compétentes au Sénégal. Par lettre en date du 14 mai 2012, le ministère sénégalais de la justice a informé le ministère sénégalais des affaires étrangères que la demande d'extradition avait été transmise en son temps au procureur général près la cour d'appel de Dakar, «en l'état, avec instruction de saisir la chambre d'accusation, après accomplissement des formalités légales requises».

41. A sa dix-huitième session, tenue en janvier 2012, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine a fait observer que la cour d'appel de Dakar ne s'était pas encore prononcée sur la quatrième

37. By Note Verbale of 15 March 2011, Belgium transmitted to the Senegalese authorities a second request for the extradition of Mr. Habré. On 18 August 2011, the *Chambre d'accusation* of the Dakar Court of Appeal declared this second request for extradition inadmissible because it was not accompanied by the documents required under Senegalese law No. 71-77 of 28 December 1971 (hereinafter the “Senegalese Law on Extradition”), in particular documents disclosing the existence of criminal proceedings alleged to have been instituted against Mr. Habré in Belgium and the legal basis of those proceedings, as required by Article 9 of the Law on Extradition, and “any record of the interrogation of the individual whose extradition is requested, as required by . . . Article 13 of the [same] Law”. The *Chambre d'accusation* further observed that Belgium had instituted proceedings against Senegal before the International Court of Justice; it therefore concluded that

“th[e] dispute [was] still pending before the said Court, which ha[d] sole competence to settle the question of the disputed interpretation by the two States of the extent and scope of the obligation *aut dedere aut judicare* under Article 4 of the . . . Convention [against Torture]”.

38. By Note Verbale of 5 September 2011, Belgium transmitted to Senegal a third request for the extradition of Mr. Habré. On 10 January 2012, the *Chambre d'accusation* of the Dakar Court of Appeal declared this request for extradition inadmissible on the grounds that the copy of the international arrest warrant placed on the file was not authentic, as required by Article 9 of the Senegalese Law on Extradition. Furthermore, it stated that “the report on the arrest, detention and questioning of the individual whose extradition [wa]s requested [wa]s not appended to the case file as required by Article 13 of the above-mentioned Law”.

39. On 12 January and 24 November 2011, the Rapporteur of the Committee against Torture on follow-up to communications reminded Senegal, with respect to the Committee’s decision rendered on 17 May 2006 (see paragraph 27 above), of its obligation to submit the case of Mr. Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution, if it did not extradite him.

40. By Note Verbale of 17 January 2012, Belgium addressed to Senegal, through the Embassy of Senegal in Brussels, a fourth request for the extradition of Mr. Habré. On 23 January 2012, the Embassy acknowledged receipt of the said Note and its annexes. It further stated that all those documents had been transmitted to the competent authorities in Senegal. By letter dated 14 May 2012, the Senegalese Ministry of Justice informed the Ministry of Foreign Affairs of Senegal that the extradition request had been transmitted in due course “as is, to the public prosecutor at the Dakar Court of Appeal, with the instruction to bring it before the *Chambre d'accusation* once the necessary legal formalities had been completed”.

41. At its eighteenth session, held in January 2012, the Assembly of the Heads of State and Government of the African Union observed that the Dakar Court of Appeal had not yet taken a decision on Belgium’s fourth

demande d'extradition belge ; elle a noté que le Rwanda était prêt à organiser le procès de M. Habré et

«demandé à la Commission [de l'Union africaine] de poursuivre les consultations avec les pays et institutions partenaires, et la République du Sénégal, ainsi qu'avec la République du Rwanda, en vue d'assurer l'organisation rapide du procès de Hissène Habré, et d'examiner les modalités pratiques ainsi que les implications juridiques et financières du procès».

## II. COMPÉTENCE DE LA COUR

42. Pour fonder la compétence de la Cour, la Belgique invoque le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, ainsi que les déclarations faites par les Parties en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut. Le paragraphe 1 de l'article 30 de la convention est ainsi libellé :

«Tout différend entre deux ou plus des Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention qui ne peut être réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice en déposant une requête conformément au Statut de la Cour.»

La déclaration de la Belgique en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour a été faite le 17 juin 1958 ; dans sa partie pertinente, elle se lit comme suit :

«[La Belgique] reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre Etat acceptant la même obligation la juridiction de la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour, sur tous les différends d'ordre juridique nés après le 13 juillet 1948 au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette date, sauf le cas où les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.»

La déclaration du Sénégal a été faite le 2 décembre 1985 et, dans sa partie pertinente, est ainsi libellée :

«[Le Sénégal] accepte sous condition de réciprocité, comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique nés postérieurement à la présente déclaration ayant pour objet :

- l'interprétation d'un traité ;
- tout point de droit international ;



request for extradition. It noted that Rwanda was prepared to organize Mr. Habré's trial and

“request[ed] the Commission [of the African Union] to continue consultations with partner countries and institutions and the Republic of Senegal[,] and subsequently with the Republic of Rwanda[,] with a view to ensuring the expeditious trial of Hissène Habré and to consider the practical modalities as well as the legal and financial implications of the trial”.

## II. JURISDICTION OF THE COURT

42. To found the jurisdiction of the Court, Belgium relies on Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture and on the declarations made by the Parties under Article 36, paragraph 2, of the Court's Statute. Article 30, paragraph 1, of the Convention reads as follows:

“Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled through negotiation shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If within six months from the date of the request for arbitration the Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in conformity with the Statute of the Court.”

Belgium's declaration under Article 36, paragraph 2, of the Court's Statute was made on 17 June 1958, and reads in the relevant part as follows:

“[Belgium] recognize[s] as compulsory *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other State accepting the same obligation, the jurisdiction of the International Court of Justice, in conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, in legal disputes arising after 13 July 1948 concerning situations or facts subsequent to that date, except those in regard to which the parties have agreed or may agree to have recourse to another method of pacific settlement.”

Senegal's declaration was made on 2 December 1985, and reads in the relevant part as follows:

“[Senegal] accepts on condition of reciprocity as compulsory *ipso facto* and without special convention, in relation to any other State accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court over all legal disputes arising after the present declaration, concerning:

- the interpretation of a treaty;
- any question of international law;

- la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Cette présente déclaration est faite sous condition de réciprocité de la part de tous les Etats. Cependant, le Sénégal peut renoncer à la compétence de la Cour au sujet :

- des différends pour lesquels les parties seraient convenues d'avoir recours à un autre mode de règlement;
- des différends relatifs à des questions qui, d'après le droit international, relèvent de la compétence exclusive du Sénégal.»

43. Le Sénégal conteste que la Cour ait compétence sur l'un ou l'autre de ces fondements, affirmant qu'il n'a pas été satisfait aux conditions énoncées dans lesdits instruments et, en premier lieu, qu'il n'existe pas de différend entre les Parties.

#### *A. L'existence d'un différend*

44. Dans les demandes qu'elle a formulées dans sa requête, la Belgique prie la Cour de dire et juger que

- «— la République du Sénégal est obligée de poursuivre pénalement M. H. Habré pour des faits qualifiés notamment de crimes de torture et de crimes contre l'humanité qui lui sont imputés en tant qu'auteur, coauteur ou complice;
- à défaut de poursuivre M. H. Habré, la République du Sénégal est obligée de l'extrader vers le Royaume de Belgique pour qu'il réponde de ces crimes devant la justice belge».

Dans ses conclusions finales, la Belgique prie la Cour de dire et juger que le Sénégal a manqué aux obligations que lui impose l'article 5, paragraphe 2, de la convention contre la torture, et que, en s'abstenant de prendre des mesures relativement aux crimes reprochés à M. Habré, il a manqué et continue de manquer aux obligations que lui imposent l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, de ce même instrument, ainsi que certaines autres règles de droit international.

Le Sénégal soutient qu'il n'existe aucun différend entre les Parties concernant l'interprétation ou l'application de la convention contre la torture ou toute autre règle pertinente de droit international et que, partant, la Cour n'a pas compétence en la présente espèce.

45. La Cour relève que les Parties ont ainsi exposé des vues radicalement opposées quant à la question de savoir si un différend existe entre elles et, si tel est le cas, quel en est l'objet. Etant donné que l'existence d'un différend est une condition énoncée dans les deux bases de compétence que la Belgique a invoquées, la Cour commencera par examiner cette question.

- the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
- the nature or extent of the reparation to be made for the breach of international obligation.

This declaration is made on condition of reciprocity on the part of all States. However, Senegal may reject the Court's competence in respect of:

- disputes in regard to which the parties have agreed to have recourse to some other method of settlement;
- disputes with regard to questions which, under international law, fall exclusively within the jurisdiction of Senegal."

43. Senegal contests the existence of the Court's jurisdiction on either basis, maintaining that the conditions set forth in the relevant instruments have not been met and, in the first place, that there is no dispute between the Parties.

#### *A. The Existence of a Dispute*

44. In the claims included in its Application, Belgium requested the Court to adjudge and declare that

- “— the Republic of Senegal is obliged to bring criminal proceedings against Mr. H. Habré for acts including crimes of torture and crimes against humanity which are alleged against him as perpetrator, co-perpetrator or accomplice;
- failing the prosecution of Mr. H. Habré, the Republic of Senegal is obliged to extradite him to the Kingdom of Belgium so that he can answer for these crimes before the Belgian courts”.

According to Belgium's final submissions, the Court is requested to find that Senegal breached its obligations under Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture, and that, by failing to take action in relation to Mr. Habré's alleged crimes, Senegal has breached and continues to breach its obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of that instrument and under certain other rules of international law.

Senegal submits that there is no dispute between the Parties with regard to the interpretation or application of the Convention against Torture or any other relevant rule of international law and that, as a consequence, the Court lacks jurisdiction.

45. The Court observes that the Parties have thus presented radically divergent views about the existence of a dispute between them and, if any dispute exists, its subject-matter. Given that the existence of a dispute is a condition of its jurisdiction under both bases of jurisdiction invoked by Belgium, the Court will first examine this issue.

46. La Cour rappelle que, pour établir l'existence d'un différend, «[i]l faut démontrer que la réclamation de l'une des parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre» (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 328). Ainsi qu'elle a eu l'occasion de le préciser, «[l]'existence d'un différend international demande à être établie objectivement» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 74) et «[l]a Cour, pour se prononcer, doit s'attacher aux faits. Il s'agit d'une question de fond, et non de forme.» (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 84, par. 30.) La Cour a également relevé que, «[e]n principe, le différend doit exister au moment où la requête [lui] est soumise» (*ibid.*, par. 30).

47. Aux termes de la première demande formulée en 2010 dans les conclusions de son mémoire, puis en 2012 dans ses conclusions finales, la Belgique prie la Cour de dire que le Sénégal a violé le paragraphe 2 de l'article 5 de la convention contre la torture, qui impose à tout Etat partie de «prend[re] les mesures nécessaires pour établir sa compétence» aux fins de connaître d'actes de torture dans le cas où l'auteur présumé de ceux-ci «se trouve sur tout territoire sous sa juridiction» et où il ne l'extrade pas vers l'un des Etats visés au paragraphe 1 du même article. La Belgique fait valoir que le Sénégal n'a pas adopté «en temps opportun» la législation nationale nécessaire pour permettre à ses autorités judiciaires d'exercer leur compétence à l'égard d'actes de torture qui auraient été commis à l'étranger par un ressortissant étranger se trouvant sur le territoire sénégalais. Le Sénégal ne conteste pas n'avoir satisfait qu'en 2007 à l'obligation que lui impose le paragraphe 2 de l'article 5. Il soutient toutefois qu'il l'a fait de manière appropriée en adoptant la loi n° 2007-05 portant modification de l'article 669 de son code de procédure pénale, et ce, en vue d'étendre la compétence des juridictions sénégalaises à certaines infractions, notamment la torture, qui auraient été commises hors du territoire sénégalais par un ressortissant étranger, quelle que soit la nationalité de la victime (voir paragraphe 28 ci-dessus).

Le Sénégal précise également que l'article 9 de sa Constitution a été modifié en 2008 de sorte que le principe de non-rétroactivité en matière pénale n'empêche pas que des poursuites soient engagées à l'encontre d'un individu à raison de faits de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre qui, au moment où ils ont été commis, constituaient des crimes au regard du droit international (voir paragraphe 31 ci-dessus).

La Belgique convient que le Sénégal s'est finalement conformé à l'obligation que lui impose le paragraphe 2 de l'article 5, mais soutient que le fait qu'il ne l'ait pas fait en temps opportun a eu des conséquences négatives sur l'exécution d'autres obligations énoncées dans la convention.

48. La Cour considère que, au moment du dépôt de la requête, il avait été mis fin à tout différend ayant pu exister entre les Parties au sujet de

46. The Court recalls that, in order to establish whether a dispute exists, “[i]t must be shown that the claim of one party is positively opposed by the other” (*South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962*, p. 328). The Court has previously stated that “[w]hether there exists an international dispute is a matter for objective determination” (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 74) and that “[t]he Court’s determination must turn on an examination of the facts. The matter is one of substance, not of form.” (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 84, para. 30.) The Court has also noted that the “dispute must in principle exist at the time the Application is submitted to the Court” (*ibid.*, p. 85, para. 30).

47. The first request made in 2010 by Belgium in the submissions contained in its Memorial and then in 2012 in its final submissions, is that the Court should declare that Senegal breached Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture, which requires a State party to the Convention to “take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction” over acts of torture when the alleged offender is “present in any territory under its jurisdiction” and that State does not extradite him to one of the States referred to in paragraph 1 of the same article. Belgium argues that Senegal did not enact “in a timely manner” provisions of national legislation allowing its judicial authorities to exercise jurisdiction over acts of torture allegedly committed abroad by a foreign national who is present on its territory. Senegal does not contest that it complied only in 2007 with its obligation under Article 5, paragraph 2, but maintains that it has done so adequately by adopting law No. 2007-05, which amended Article 669 of its Code of Criminal Procedure in order to extend the jurisdiction of Senegalese courts over certain offences, including torture, allegedly committed by a foreign national outside Senegal’s territory, irrespective of the nationality of the victim (see paragraph 28 above).

Senegal also points out that Article 9 of its Constitution was amended in 2008 so that the principle of non-retroactivity in criminal matters would not prevent the prosecution of an individual for genocide, crimes against humanity or war crimes if the acts in question were crimes under international law at the time when they were committed (see paragraph 31 above).

Belgium acknowledges that Senegal has finally complied with its obligation under Article 5, paragraph 2, but contends that the fact that Senegal did not comply with its obligation in a timely manner produced negative consequences concerning the implementation of some other obligations under the Convention.

48. The Court finds that any dispute that may have existed between the Parties with regard to the interpretation or application of Article 5, para-

l'interprétation ou de l'application du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention. Dès lors, la Cour n'a pas compétence pour statuer sur la demande de la Belgique relative à l'obligation découlant du paragraphe 2 de l'article 5. Cela ne fait toutefois pas obstacle à ce que la Cour examine les conséquences que le comportement du Sénégal relativement aux mesures prescrites par cette disposition a pu avoir sur le respect de certaines autres obligations découlant de la convention, si elle a compétence à cet égard.

49. La Belgique affirme par ailleurs que le Sénégal a manqué aux obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention contre la torture. Ces dispositions imposent respectivement à l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé d'actes de torture de procéder à «une enquête préliminaire en vue d'établir les faits» et, «s'il n'extrade pas ce dernier», de «soumet[tre] l'affaire ... à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale». Le Sénégal soutient qu'il n'existe pas de différend concernant l'interprétation ou l'application de ces dispositions, étant donné qu'il n'y a pas de divergence entre les Parties sur l'existence et la portée des obligations qui y sont énoncées, et qu'il a satisfait auxdites obligations.

50. Avant de déposer sa requête devant la Cour, la Belgique a, à plusieurs reprises, demandé au Sénégal de se conformer à son obligation au titre de la convention «d'extrader ou de juger» M. Habré pour les actes de torture allégués (voir paragraphes 25-26 et 30 ci-dessus). Ainsi, dans une note verbale en date du 9 mars 2006 adressée au ministère sénégalais des affaires étrangères par l'ambassade de Belgique à Dakar (voir paragraphe 25 ci-dessus), il est fait référence à un certain nombre de dispositions de la convention, dont l'article 7, et indiqué que celle-ci doit être lue comme

«prévoyant l'obligation, pour l'Etat sur le territoire duquel est trouvé l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 4 de la convention précitée, de l'extrader à défaut de l'avoir jugé sur base des incriminations visées audit article».

De même, dans une note verbale en date du 4 mai 2006 adressée à l'ambassadeur du Sénégal à Bruxelles par le ministère belge des affaires étrangères (voir paragraphe 26 ci-dessus), il est précisé que «la Belgique interprète l'article 7 de la convention [contre] la torture comme prévoyant l'obligation pour l'Etat sur le territoire duquel est trouvé l'auteur présumé [d'actes de torture] de l'extrader à défaut de l'avoir jugé». Bien que, dans ses notes verbales comme dans sa requête, la Belgique ait mis l'accent sur l'extradition, elle a, dans ses écritures et à l'audience, souligné l'obligation d'engager des poursuites contre M. Habré. Cela ne modifie pas le fond de sa demande. L'extradition et l'engagement de poursuites constituent en effet des moyens alternatifs pour lutter contre l'impunité en conformité avec le paragraphe 1 de l'article 7. Dans les échanges diplomatiques susmentionnés, la demande de la Belgique tendant à ce que le Sénégal se conforme à l'obligation de procéder à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits de l'affaire Habré peut être considérée comme implicite, puisque cette enquête devrait normalement avoir lieu avant l'engagement de poursuites.

graph 2, of the Convention had ended by the time the Application was filed. Thus, the Court lacks jurisdiction to decide on Belgium's claim relating to the obligation under Article 5, paragraph 2. However, this does not prevent the Court from considering the consequences that Senegal's conduct in relation to the measures required by this provision may have had on its compliance with certain other obligations under the Convention, should the Court have jurisdiction in that regard.

49. Belgium further contends that Senegal breached its obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention against Torture. These provisions respectively require a State party to the Convention, when a person who has allegedly committed an act of torture is found on its territory, to hold "a preliminary inquiry into the facts" and, "if it does not extradite him", to "submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution". Senegal maintains that there is no dispute with regard to the interpretation or application of these provisions, as there is no dispute between the Parties concerning the existence and scope of the obligations contained therein, and that it has met those obligations.

50. Before submitting its Application to the Court, Belgium on several occasions requested Senegal to comply with its obligation under the Convention "to extradite or judge" Mr. Habré for the alleged acts of torture (see paragraphs 25-26 and 30 above). For instance, a Note Verbale of 9 March 2006 addressed by the Belgian Embassy in Dakar to the Ministry of Foreign Affairs of Senegal (see paragraph 25 above) referred to a number of provisions of the Convention, including Article 7, and stated that the Convention had to be understood

"as requiring the State on whose territory the alleged author of an offence under Article 4 of the aforesaid Convention is located to extradite this offender, unless it has judged him on the basis of the charges covered by said article".

Similarly, a Note Verbale of 4 May 2006 addressed by the Belgian Ministry of Foreign Affairs to the Ambassador of Senegal in Brussels (see paragraph 26 above) declared that "Belgium interprets Article 7 of the Convention against Torture as requiring the State on whose territory the alleged offender is located to extradite him unless it has judged him". While the emphasis in Belgium's Notes Verbales and also in Belgium's Application is on extradition, in its pleadings Belgium stresses the obligation to submit Mr. Habré's case to prosecution. This does not change the substance of the claim. Extradition and prosecution are alternative ways to combat impunity in accordance with Article 7, paragraph 1. In the above-mentioned diplomatic exchanges, the request by Belgium that Senegal comply with the obligation to hold a preliminary inquiry into the facts of Mr. Habré's case may be considered as implicit, since that inquiry should normally take place before prosecution.

51. Dans ses échanges diplomatiques avec la Belgique, le Sénégal a affirmé qu'il se conformait aux obligations que lui impose la convention. Ainsi, dans une note verbale en date du 9 mai 2006 adressée au ministère belge des affaires étrangères, l'ambassade du Sénégal à Bruxelles a indiqué que,

«[s']agissant de l'interprétation de l'article 7 de la convention ..., l'ambassade retient qu'en transférant le cas Hissène Habré à l'Union africaine, le Sénégal, pour ne pas créer une impasse juridique, se conforme à l'esprit du principe *aut dedere aut punire* dont le but essentiel est de s'assurer qu'aucun tortionnaire ne puisse échapper à la justice en se rendant dans un autre pays».

L'affirmation par le Sénégal qu'il n'a commis aucune violation semble reposer sur l'argument selon lequel l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, accorderaient à un Etat partie une certaine latitude quant au délai dans lequel les mesures requises devraient être prises. Ainsi que l'a admis le Sénégal, «il est question devant [la Cour] d'un litige qui oppose deux Etats sur la manière d'entendre ou de comprendre l'exécution d'une obligation découlant d'un instrument international auquel ils sont tous deux parties».

52. Etant donné que les demandes de la Belgique fondées sur l'interprétation et l'application de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de la convention se sont heurtées à l'opposition manifeste du Sénégal, la Cour considère qu'un différend existait au moment du dépôt de la requête. La Cour constate que ce différend existe toujours.

53. Dans sa requête, la Belgique prie en outre la Cour de dire que le Sénégal a manqué à une obligation en vertu du droit international coutumier de «poursuivre pénalement M. Habré» pour des crimes contre l'humanité que celui-ci aurait commis. Cette demande a par la suite été étendue aux crimes de guerre et au génocide. Sur ce point, le Sénégal soutient également qu'aucun différend ne s'est fait jour entre les Parties.

54. Le mandat d'arrêt international décerné par la Belgique, qui a été transmis au Sénégal le 22 septembre 2005 et était accompagné d'une demande d'extradition (voir paragraphe 21 ci-dessus), faisait, il est vrai, état de violations du droit international humanitaire, d'actes de torture et de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre, de meurtres et d'autres crimes. Cependant, aucun de ces deux documents n'indiquait ou ne laissait entendre que le Sénégal était tenu, au regard du droit international, d'exercer sa compétence à l'égard desdits crimes, s'il n'extradait pas M. Habré. Du point de vue de la compétence de la Cour, ce qui importe est de savoir si, à la date du dépôt de la requête, il existait entre les Parties un différend quant à l'obligation, pour le Sénégal, de prendre, en vertu du droit international coutumier, des mesures concernant les crimes précités, attribués à M. Habré. Au vu de la correspondance diplomatique échangée entre les Parties, qui a été examinée plus haut (voir paragraphes 21-30), la Cour estime qu'un tel différend n'existait pas à cette date. Les seules obligations mentionnées dans la correspondance



51. In its diplomatic exchanges with Belgium, Senegal contended that it was complying with its obligations under the Convention. For instance, in a Note Verbale of 9 May 2006 addressed to the Belgian Ministry of Foreign Affairs, Senegal's Embassy in Brussels wrote that

“[w]ith regard to the interpretation of Article 7 of the Convention . . . , the Embassy considers that by referring the *Hissène Habré* case to the African Union, Senegal, in order not to create a legal impasse, is acting in accordance with the spirit of the principle *aut dedere aut punire* the essential aim of which is to ensure that no torturer can escape from justice by going to another country”.

Senegal's denial that there has been a breach appears to be based on its contention that Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, grant a State party some latitude with regard to the time within which it may take the actions required. As was acknowledged by Senegal, “[a]t issue before the Court is a difference between two States as to how the execution of an obligation arising from an international instrument to which both States are parties should be understood”.

52. Given that Belgium's claims based on the interpretation and application of Articles 6, paragraph 2, and 7, paragraph 1, of the Convention were positively opposed by Senegal, the Court considers that a dispute in this regard existed by the time of the filing of the Application. The Court notes that this dispute still exists.

53. The Application of Belgium also includes a request that the Court declare that Senegal breached an obligation under customary international law to “bring criminal proceedings against Mr. H. Habré” for crimes against humanity allegedly committed by him. This submission has been later extended to cover war crimes and genocide. On this point, Senegal also contends that no dispute has arisen between the Parties.

54. While it is the case that the Belgian international arrest warrant transmitted to Senegal with a request for extradition on 22 September 2005 (see paragraph 21 above) referred to violations of international humanitarian law, torture, genocide, crimes against humanity, war crimes, murder and other crimes, neither document stated or implied that Senegal had an obligation under international law to exercise its jurisdiction over those crimes if it did not extradite Mr. Habré. In terms of the Court's jurisdiction, what matters is whether, on the date when the Application was filed, a dispute existed between the Parties regarding the obligation for Senegal, under customary international law, to take measures in respect of the above-mentioned crimes attributed to Mr. Habré. In the light of the diplomatic exchanges between the Parties reviewed above (see paragraphs 21-30), the Court considers that such a dispute did not exist on that date. The only obligations referred to in the diplomatic correspondence between the Parties are those under the Convention against Torture. It is noteworthy that even in a Note Verbale handed over to

diplomatique entre les Parties sont celles qui découlent de la convention contre la torture. A cet égard, il convient de relever que, même dans une note verbale remise au Sénégal le 16 décembre 2008, soit à peine deux mois avant le dépôt de sa requête, la Belgique s'est contentée d'indiquer que ses propositions en matière de coopération judiciaire étaient sans préjudice «du différend subsistant entre [elle] et le Sénégal au sujet de l'application et de l'interprétation des obligations résultant des dispositions pertinentes de la convention ... contre la torture», sans faire nulle mention d'une obligation de poursuivre ou d'extrader relativement à d'autres crimes. Dans cette même note verbale, la Belgique a également pris acte des modifications apportées à la législation et à la Constitution du Sénégal en se référant au seul crime de torture, alors même que lesdites modifications n'étaient pas limitées à ce crime. Dès lors, le Sénégal n'avait aucune raison de prendre position, dans ses relations avec la Belgique, sur la question de la poursuite de M. Habré pour des crimes que celui-ci aurait commis au regard du droit international coutumier. Quoique les faits constitutifs de ces crimes aient pu être étroitement liés aux actes de torture allégués, la question de savoir si un Etat est tenu d'engager des poursuites à l'encontre d'un ressortissant étranger à raison de crimes relevant du droit international coutumier que celui-ci aurait commis à l'étranger est clairement distincte de toute question concernant le respect des obligations qui incombent à cet Etat en application de la convention contre la torture, et soulève des problèmes juridiques tout à fait différents.

55. La Cour conclut que, au moment du dépôt de la requête, le différend qui opposait les Parties n'était pas relatif à des manquements à des obligations relevant du droit international coutumier, et qu'elle n'a donc pas compétence pour statuer sur les demandes de la Belgique qui s'y rapportent.

C'est donc uniquement à l'égard du différend concernant l'interprétation et l'application de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de la convention contre la torture que la Cour devra déterminer s'il existe une base juridique de compétence.

\*

### *B. Les autres conditions de compétence*

56. La Cour se penchera à présent sur les autres conditions qui doivent être réunies pour qu'elle ait compétence au titre du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture (voir paragraphe 42 ci-dessus). Il s'agit de l'impossibilité de régler le différend par voie de négociation et de l'impossibilité pour les parties, après que l'une d'entre elles a formulé une demande d'arbitrage, de se mettre d'accord sur l'organisation d'une telle procédure dans les six mois qui suivent la date de ladite demande. La Cour examinera ces conditions dans cet ordre.

57. S'agissant de la première de ces conditions, la Cour doit commencer par rechercher si, «à tout le moins, ... l'une des parties [a] vraiment

Senegal on 16 December 2008, barely two months before the date of the Application, Belgium only stated that its proposals concerning judicial co-operation were without prejudice to “the difference of opinion existing between Belgium and Senegal regarding the application and interpretation of the obligations resulting from the relevant provisions of the [Convention against Torture]”, without mentioning the prosecution or extradition in respect of other crimes. In the same Note Verbale, Belgium referred only to the crime of torture when acknowledging the amendments to the legislation and Constitution of Senegal, although those amendments were not limited to that crime. Under those circumstances, there was no reason for Senegal to address at all in its relations with Belgium the issue of the prosecution of alleged crimes of Mr. Habré under customary international law. The facts which constituted those alleged crimes may have been closely connected to the alleged acts of torture. However, the issue whether there exists an obligation for a State to prosecute crimes under customary international law that were allegedly committed by a foreign national abroad is clearly distinct from any question of compliance with that State’s obligations under the Convention against Torture and raises quite different legal problems.

55. The Court concludes that, at the time of the filing of the Application, the dispute between the Parties did not relate to breaches of obligations under customary international law and that it thus has no jurisdiction to decide on Belgium’s claims related thereto.

It is thus only with regard to the dispute concerning the interpretation and application of Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention against Torture that the Court will have to find whether there exists a legal basis of jurisdiction.

\*

#### *B. Other Conditions for Jurisdiction*

56. The Court will turn to the other conditions which should be met for it to have jurisdiction under Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture (see paragraph 42 above). These conditions are that the dispute cannot be settled through negotiation and that, after a request for arbitration has been made by one of the parties, they have been unable to agree on the organization of the arbitration within six months from the request. The Court will consider these conditions in turn.

57. With regard to the first of these conditions, the Court must begin by ascertaining whether there was, “at the very least[,] a genuine attempt

[tenté] d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend» (*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 157). A cet égard, elle considère qu'«il n'est satisfait à la condition préalable de tenir des négociations que lorsque celles-ci ont échoué, sont devenues inutiles ou ont abouti à une impasse» (*ibid.*, p. 133, par. 159). L'exigence que le différend «ne [puisse] pas être réglé par voie de négociation» ne saurait être entendue comme une impossibilité théorique de parvenir à un règlement; elle signifie, ainsi que la Cour l'a indiqué au sujet d'une disposition au libellé similaire, qu'«il n'est pas raisonnablement permis d'espérer que de nouvelles négociations puissent aboutir à un règlement» (*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1962*, p. 345).

58. Les Parties ont consacré plusieurs échanges de correspondance et réunions au cas de M. Habré, à l'occasion desquels la Belgique a insisté sur la nécessité pour le Sénégal de se conformer à l'obligation de juger ou d'extrader l'intéressé. Dans des notes verbales en date du 11 janvier 2006, du 9 mars 2006, du 4 mai 2006 et du 20 juin 2006 qu'elle a adressées au Sénégal (voir paragraphes 25-26 ci-dessus), la Belgique a expressément indiqué qu'elle agissait dans le cadre du processus de négociation visé à l'article 30 de la convention contre la torture. La même approche ressort d'un rapport en date du 21 juin 2006 relatif à une réunion avec le secrétaire général du ministère sénégalais des affaires étrangères, communiqué par l'ambassadeur de Belgique à Dakar (voir paragraphe 26 ci-dessus). Le Sénégal n'a pas objecté au fait que la Belgique ait qualifié ces échanges diplomatiques de négociations.

59. Du fait de la position du Sénégal selon laquelle, bien qu'il n'ait pas consenti à l'extradition et ait rencontré des difficultés à engager des poursuites à l'encontre de M. Habré, il n'en respectait pas moins les obligations qui lui incombent en application de la convention (position exprimée, par exemple, dans la note verbale en date du 9 mai 2006; voir paragraphe 26 ci-dessus), les négociations n'ont pas progressé vers le règlement du différend. La Belgique en a d'ailleurs fait la remarque dans une note verbale en date du 20 juin 2006 (voir paragraphe 26 ci-dessus). Au cours de la période couverte par les échanges susmentionnés, les Parties n'ont pas modifié leurs positions respectives quant à l'engagement de poursuites à raison des actes de torture que M. Habré aurait commis. Le fait que, ainsi que cela ressort des écritures et plaidoiries des Parties, les positions de celles-ci n'aient, pour l'essentiel, pas évolué par la suite confirme que les négociations n'ont pas abouti au règlement du différend, et qu'elles ne pouvaient y aboutir. La Cour en conclut qu'il a été satisfait à la condition énoncée au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention suivant laquelle le différend ne peut pas être réglé par voie de négociation.

60. En ce qui concerne la soumission à l'arbitrage du différend relatif à l'interprétation de l'article 7 de la convention contre la torture, le ministère belge des affaires étrangères a, dans une note verbale en date du 4 mai 2006

by one of the disputing parties to engage in discussions with the other disputing party, with a view to resolving the dispute” (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 132, para. 157). According to the Court’s jurisprudence, “the precondition of negotiation is met only when there has been a failure of negotiations, or when negotiations have become futile or deadlocked” (*ibid.*, p. 133, para. 159). The requirement that the dispute “cannot be settled through negotiation” could not be understood as referring to a theoretical impossibility of reaching a settlement. It rather implies that, as the Court noted with regard to a similarly worded provision, “no reasonable probability exists that further negotiations would lead to a settlement” (*South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962*, p. 345).

58. Several exchanges of correspondence and various meetings were held between the Parties concerning the case of Mr. Habré, when Belgium insisted on Senegal’s compliance with the obligation to judge or extradite him. Belgium expressly stated that it was acting within the framework of the negotiating process under Article 30 of the Convention against Torture in Notes Verbales addressed to Senegal on 11 January 2006, 9 March 2006, 4 May 2006 and 20 June 2006 (see paragraphs 25-26 above). The same approach results from a report sent by the Belgian Ambassador in Dakar on 21 June 2006 concerning a meeting with the Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs of Senegal (see paragraph 26 above). Senegal did not object to the characterization by Belgium of the diplomatic exchanges as negotiations.

59. In view of Senegal’s position that, even though it did not agree on extradition and had difficulties in proceeding towards prosecution, it was nevertheless complying with its obligations under the Convention (for instance, in the Note Verbale of 9 May 2006; see paragraph 26 above), negotiations did not make any progress towards resolving the dispute. This was observed by Belgium in a Note Verbale of 20 June 2006 (see paragraph 26 above). There was no change in the respective positions of the Parties concerning the prosecution of Mr. Habré’s alleged acts of torture during the period covered by the above exchanges. The fact that, as results from the pleadings of the Parties, their basic positions have not subsequently evolved confirms that negotiations did not and could not lead to the settlement of the dispute. The Court therefore concludes that the condition set forth in Article 30, paragraph 1, of the Convention that the dispute cannot be settled by negotiation has been met.

60. With regard to the submission to arbitration of the dispute on the interpretation of Article 7 of the Convention against Torture, a Note Verbale of the Belgian Ministry of Foreign Affairs of 4 May 2006 (see para-

(voir paragraphe 26 ci-dessus), fait observer qu'«une controverse non résolue au sujet de cette interprétation entraînerait un recours à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 30 de la convention contre la torture». Dans une note verbale en date du 9 mai 2006 (voir paragraphe 26 ci-dessus), l'ambassadeur du Sénégal à Bruxelles a répondu comme suit :

«Quant à l'éventualité d'un recours de la Belgique à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 30 de la convention contre la torture, l'ambassade ne peut qu'en prendre acte en réaffirmant l'attachement du Sénégal aux excellentes relations de coopération existant entre les deux pays et à la lutte contre l'impunité.»

La Belgique a directement formulé une demande d'arbitrage dans une note verbale en date du 20 juin 2006 (voir paragraphe 26 ci-dessus). Elle a constaté, dans cette note, que «la tentative de négociation entamée avec le Sénégal en novembre 2005 n'a[avait] pas abouti»; la Belgique, «conformément à l'article 30, paragraphe 1, de la convention [contre la] torture, [a] demand[é] en conséquence au Sénégal de soumettre le différend à l'arbitrage suivant les modalités à convenir de commun accord». Dans son ordonnance du 28 mai 2009 sur la demande en indication de mesures conservatoires présentée par la Belgique, la Cour a déjà relevé que cette note verbale

«cont[enait] une offre explicite de la Belgique au Sénégal de recourir à une procédure d'arbitrage, conformément au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, pour régler le différend concernant l'application de la convention au cas de M. Habré» (*C.I.J. Recueil 2009*, p. 150, par. 52).

Dans une note verbale en date du 8 mai 2007 (voir paragraphe 30 ci-dessus), la Belgique a rappelé «son souhait de constituer un tribunal arbitral» et fait observer qu'«aucune réponse ne lui a[avait] été apportée par la République du Sénégal au sujet de cette proposition d'arbitrage». Bien que le Sénégal soutienne n'avoir pas reçu la note verbale en date du 20 juin 2006, il ne l'a pas mentionné après avoir reçu la note verbale en date du 8 mai 2007. A cette occasion, le Sénégal n'a de nouveau pas répondu à la demande d'arbitrage.

61. A la suite de sa demande d'arbitrage, la Belgique n'a pas formulé de proposition détaillée quant aux questions devant être soumises à l'arbitrage et à l'organisation de la procédure arbitrale. De l'avis de la Cour, cela ne signifie cependant pas qu'il n'ait pas été satisfait à la condition que «les Parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage». Un Etat peut en effet attendre, avant de formuler des propositions sur ces aspects, qu'une réponse de principe favorable ait été donnée à sa demande tendant à régler le différend par voie d'arbitrage. Ainsi que la Cour l'a précisé au sujet d'une disposition conventionnelle similaire,

«l'absence d'accord entre les parties sur l'organisation d'un arbitrage ne peut ... pas se présumer. L'existence d'un tel désaccord ne peut résulter que d'une proposition d'arbitrage faite par le demandeur et

graph 26 above) observed that “[a]n unresolved dispute regarding this interpretation would lead to recourse to the arbitration procedure provided for in Article 30 of the Convention against Torture”. In a Note Verbale of 9 May 2006 (see paragraph 26 above) the Ambassador of Senegal in Brussels responded that

“As to the possibility of Belgium having recourse to the arbitration procedure provided for in Article 30 of the Convention against Torture, the Embassy can only take note of this, restating the commitment of Senegal to the excellent relationship between the two countries in terms of co-operation and the combating of impunity.”

A direct request to resort to arbitration was made by Belgium in a Note Verbale of 20 June 2006 (see paragraph 26 above). In that Note Verbale, Belgium remarked that “the attempted negotiation with Senegal, which started in November 2005, ha[d] not succeeded”; Belgium, “in accordance with Article 30, paragraph 1, of the Torture Convention, consequently ask[ed] Senegal to submit the dispute to arbitration under conditions to be agreed mutually”. In its Order of 28 May 2009 on Belgium’s request for the indication of provisional measures, the Court has already observed that this Note Verbale:

“contains an explicit offer from Belgium to Senegal to have recourse to arbitration, pursuant to Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture, in order to settle the dispute concerning the application of the Convention in the case of Mr. Habré” (*I.C.J. Reports 2009*, p. 150, para. 52).

In a Note Verbale of 8 May 2007 (see paragraph 30 above) Belgium recalled “its wish to constitute an arbitral tribunal” and remarked that it had “received no response from the Republic of Senegal on the issue of this proposal of arbitration”. Although Senegal maintains that it had not received the Note Verbale dated 20 June 2006, it did not mention that matter after having received the Note Verbale of 8 May 2007. On that occasion, there was again no response on the part of Senegal to the request for arbitration.

61. Following its request for arbitration, Belgium did not make any detailed proposal for determining the issues to be submitted to arbitration and the organization of the arbitration proceedings. In the Court’s view, however, this does not mean that the condition that “the Parties are unable to agree on the organization of the arbitration” has not been fulfilled. A State may defer proposals concerning these aspects to the time when a positive response is given in principle to its request to settle the dispute by arbitration. As the Court said with regard to a similar treaty provision:

“the lack of agreement between the parties as to the organization of an arbitration cannot be presumed. The existence of such disagreement can follow only from a proposal for arbitration by the

restée sans réponse de la part du défendeur ou suivie de l'expression par celui-ci de son intention de ne pas l'accepter.» (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)* (*République démocratique du Congo c. Rwanda*), *compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 41, par. 92.)

La présente espèce est de celles où l'incapacité des Parties à s'entendre sur l'organisation de l'arbitrage résulte de l'absence de toute réponse de la part de l'Etat auquel la demande d'arbitrage a été adressée.

62. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, au moins six mois doivent s'écouler après la date de la demande d'arbitrage avant que l'affaire soit soumise à la Cour. En la présente espèce, il a été satisfait à cette exigence puisque, lorsque la requête a été déposée, plus de deux années s'étaient écoulées depuis que la demande d'arbitrage avait été formulée.

\*

63. Etant donné qu'il a été satisfait aux conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article 30 de la convention contre la torture, la Cour conclut qu'elle a compétence pour connaître du différend entre les Parties concernant l'interprétation et l'application du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de cet instrument.

Etant parvenue à cette conclusion, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher si elle est également compétente pour connaître de ce même différend sur le fondement des déclarations faites par les Parties en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 de son Statut.

### III. RECEVABILITÉ DES DEMANDES DE LA BELGIQUE

64. Le Sénégal conteste la recevabilité des demandes de la Belgique. Il soutient que «la Belgique n'a pas qualité pour invoquer la responsabilité internationale du Sénégal en raison du manquement allégué de ce dernier à son obligation de soumettre le cas de H[issène] Habré à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, à moins qu'il ne l'extrade». Le Sénégal fait notamment valoir qu'aucune des victimes supposées des actes qui seraient attribuables à M. Habré n'avait la nationalité belge au moment où ceux-ci ont été commis.

65. La Belgique ne conteste pas qu'aucune des victimes supposées n'avait la nationalité belge au moment où les infractions alléguées ont été commises. Dans sa requête, elle relevait toutefois que, «[l]a compétence actuelle des juridictions belges étant fondée sur la plainte déposée par un ressortissant belge d'origine tchadienne, la justice belge entend exercer la compétence personnelle passive». Dans ladite requête, la Belgique priait la Cour de dire et juger que sa demande était recevable. A l'audience, la Belgique a également affirmé être dans une «situation particulière», en ce



applicant, to which the respondent has made no answer or which it has expressed its intention not to accept.” (*Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, p. 41, para. 92.)

The present case is one in which the inability of the Parties to agree on the organization of the arbitration results from the absence of any response on the part of the State to which the request for arbitration was addressed.

62. Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture requires that at least six months should pass after the request for arbitration before the case is submitted to the Court. In the present case, this requirement has been complied with, since the Application was filed over two years after the request for arbitration had been made.

\*

63. Given that the conditions set out in Article 30, paragraph 1, of the Convention against Torture have been met, the Court concludes that it has jurisdiction to entertain the dispute between the Parties concerning the interpretation and application of Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention.

Having reached this conclusion, the Court does not find it necessary to consider whether its jurisdiction also exists with regard to the same dispute on the basis of the declarations made by the Parties under Article 36, paragraph 2, of its Statute.

### III. ADMISSIBILITY OF BELGIUM’S CLAIMS

64. Senegal objects to the admissibility of Belgium’s claims. It maintains that “Belgium is not entitled to invoke the international responsibility of Senegal for the alleged breach of its obligation to submit the H[issène] Habré case to its competent authorities for the purpose of prosecution, unless it extradites him”. In particular, Senegal contends that none of the alleged victims of the acts said to be attributable to Mr. Habré was of Belgian nationality at the time when the acts were committed.

65. Belgium does not dispute the contention that none of the alleged victims was of Belgian nationality at the time of the alleged offences. However, it noted in its Application that “[a]s the present jurisdiction of the Belgian courts is based on the complaint filed by a Belgian national of Chadian origin, the Belgian courts intend to exercise passive personal jurisdiction”. In its Application Belgium requested the Court to adjudge and declare that its claim was admissible. In the oral proceedings, Belgium also claimed to be in a “particular position” since “it has availed itself of

qu'«elle s'est prévalue du droit que lui confère l'article 5 d'exercer sa compétence et de demander l'extradition». La Belgique a en outre déclaré que, «[e]n vertu de la convention, tout Etat partie, quelle que soit la nationalité des victimes, est fondé à réclamer l'exécution de l'obligation en question, et peut donc invoquer la responsabilité résultant d'une inexécution».

66. La divergence de vues entre les Parties sur le point de savoir si la Belgique est fondée à saisir la Cour de ses demandes contre le Sénégal au sujet de l'application de la convention dans le cas de M. Habré soulève la question de la qualité pour agir de la Belgique. A cet égard, celle-ci a fondé ses demandes non seulement sur sa qualité de partie à la convention, mais aussi sur l'existence d'un intérêt particulier qui la distinguerait des autres parties à cet instrument et lui conférerait un droit spécifique dans le cas de M. Habré.

67. La Cour commencera par rechercher si le seul fait d'être partie à la convention est suffisant pour qu'un Etat soit fondé à la saisir d'une demande tendant à ce qu'elle ordonne à un autre Etat partie de mettre fin à des manquements allégués aux obligations que lui impose cet instrument.

68. Ainsi qu'il est précisé dans son préambule, l'objet et le but de la convention est «d'accroître l'efficacité de la lutte contre la torture ... dans le monde entier». En raison des valeurs qu'ils partagent, les Etats parties à cet instrument ont un intérêt commun à assurer la prévention des actes de torture et, si de tels actes sont commis, à veiller à ce que leurs auteurs ne bénéficient pas de l'impunité. Les obligations qui incombent à un Etat partie de procéder à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits et de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale s'appliquent du fait de la présence de l'auteur présumé sur son territoire, quelle que soit la nationalité de l'intéressé ou celle des victimes, et quel que soit le lieu où les infractions alléguées ont été commises. Tous les autres Etats parties à la convention ont un intérêt commun à ce que l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé respecte ces obligations. Cet intérêt commun implique que les obligations en question s'imposent à tout Etat partie à la convention à l'égard de tous les autres Etats parties. L'ensemble des Etats parties ont «un intérêt juridique» à ce que les droits en cause soient protégés (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne), deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, p. 32, par. 33). Les obligations correspondantes peuvent donc être qualifiées d'«obligations *erga omnes partes*», en ce sens que, quelle que soit l'affaire, chaque Etat partie a un intérêt à ce qu'elles soient respectées. De ce point de vue, les dispositions pertinentes de la convention contre la torture sont comparables à celles de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, au sujet desquelles la Cour a fait observer ce qui suit :

«Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement tous et chacun un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention.» (*Reserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951*, p. 23.)

its right under Article 5 to exercise its jurisdiction and to request extradition". Moreover, Belgium argued that "[u]nder the Convention, every State party, irrespective of the nationality of the victims, is entitled to claim performance of the obligation concerned, and, therefore, can invoke the responsibility resulting from the failure to perform".

66. The divergence of views between the Parties concerning Belgium's entitlement to bring its claims against Senegal before the Court with regard to the application of the Convention in the case of Mr. Habré raises the issue of Belgium's standing. For that purpose, Belgium based its claims not only on its status as a party to the Convention but also on the existence of a special interest that would distinguish Belgium from the other parties to the Convention and give it a specific entitlement in the case of Mr. Habré.

67. The Court will first consider whether being a party to the Convention is sufficient for a State to be entitled to bring a claim to the Court concerning the cessation of alleged violations by another State party of its obligations under that instrument.

68. As stated in its Preamble, the object and purpose of the Convention is "to make more effective the struggle against torture . . . throughout the world". The States parties to the Convention have a common interest to ensure, in view of their shared values, that acts of torture are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity. The obligations of a State party to conduct a preliminary inquiry into the facts and to submit the case to its competent authorities for prosecution are triggered by the presence of the alleged offender in its territory, regardless of the nationality of the offender or the victims, or of the place where the alleged offences occurred. All the other States parties have a common interest in compliance with these obligations by the State in whose territory the alleged offender is present. That common interest implies that the obligations in question are owed by any State party to all the other States parties to the Convention. All the States parties "have a legal interest" in the protection of the rights involved (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, *Second Phase, Judgment*, *I.C.J. Reports 1970*, p. 32, para. 33). These obligations may be defined as "obligations *erga omnes partes*" in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case. In this respect, the relevant provisions of the Convention against Torture are similar to those of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, with regard to which the Court observed that

"In such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the Convention." (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1951*, p. 23.)

69. L'intérêt commun des Etats parties à ce que soient respectées les obligations pertinentes énoncées dans la convention contre la torture implique que chacun d'entre eux puisse demander qu'un autre Etat partie, qui aurait manqué auxdites obligations, mette fin à ces manquements. Si un intérêt particulier était requis à cet effet, aucun Etat ne serait, dans bien des cas, en mesure de présenter une telle demande. Il s'ensuit que tout Etat partie à la convention contre la torture peut invoquer la responsabilité d'un autre Etat partie dans le but de faire constater le manquement allégué de celui-ci à des obligations *erga omnes partes*, telles que celles qui lui incombent en application du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7, et de mettre fin à un tel manquement.

70. Dès lors, la Cour conclut qu'en la présente espèce la Belgique a, en tant qu'Etat partie à la convention contre la torture, qualité pour invoquer la responsabilité du Sénégal à raison des manquements allégués de celui-ci aux obligations prévues au paragraphe 2 de l'article 6 et au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention. Dès lors, les demandes de la Belgique fondées sur ces dispositions sont recevables.

En conséquence, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer sur la question de savoir si la Belgique a aussi un intérêt particulier à ce que le Sénégal se conforme aux dispositions pertinentes de la convention dans le cas de M. Habré.

#### IV. LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE

71. Dans sa requête introductive d'instance, la Belgique a demandé à la Cour de dire et de juger que le Sénégal a l'obligation de poursuivre pénalement M. Habré et, à défaut, de l'extrader vers la Belgique. Dans ses conclusions finales, la Belgique a prié la Cour de dire et de juger que le Sénégal a violé et viole ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de cette convention, en s'abstenant de poursuivre pénalement M. Habré, à défaut de l'extrader.

72. La Belgique a souligné au cours de la procédure que les obligations découlant de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, sont étroitement liées entre elles dans le cadre de la réalisation de l'objet et du but de la convention qui consiste, selon son préambule, à «accroître l'efficacité de la lutte contre la torture». Ainsi, l'introduction en droit interne de la législation appropriée (article 5, paragraphe 2) permettrait à l'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect de procéder immédiatement à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits (article 6, paragraphe 2), étape nécessaire pour que cet Etat puisse, en connaissance de cause, soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (article 7, paragraphe 1).

73. Le Sénégal conteste les allégations de la Belgique et considère qu'il n'a violé aucune disposition de la convention contre la torture. Selon lui, la convention décompose l'obligation *aut dedere aut judicare* en une série

69. The common interest in compliance with the relevant obligations under the Convention against Torture implies the entitlement of each State party to the Convention to make a claim concerning the cessation of an alleged breach by another State party. If a special interest were required for that purpose, in many cases no State would be in the position to make such a claim. It follows that any State party to the Convention may invoke the responsibility of another State party with a view to ascertaining the alleged failure to comply with its obligations *erga omnes partes*, such as those under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention, and to bring that failure to an end.

70. For these reasons, the Court concludes that Belgium, as a State party to the Convention against Torture, has standing to invoke the responsibility of Senegal for the alleged breaches of its obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention in the present proceedings. Therefore, the claims of Belgium based on these provisions are admissible.

As a consequence, there is no need for the Court to pronounce on whether Belgium also has a special interest with respect to Senegal's compliance with the relevant provisions of the Convention in the case of Mr. Habré.

#### IV. THE ALLEGED VIOLATIONS OF THE CONVENTION AGAINST TORTURE

71. In its Application instituting proceedings, Belgium requested the Court to adjudge and declare that Senegal is obliged to bring criminal proceedings against Mr. Habré and, failing that, to extradite him to Belgium. In its final submissions, it requested the Court to adjudge and declare that Senegal breached and continues to breach its obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention by failing to bring criminal proceedings against Mr. Habré, unless it extradites him.

72. Belgium has pointed out during the proceedings that the obligations deriving from Article 5, paragraph 2, Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, are closely linked with each other in the context of achieving the object and purpose of the Convention, which according to its Preamble is "to make more effective the struggle against torture". Hence, incorporating the appropriate legislation into domestic law (Article 5, paragraph 2) would allow the State in whose territory a suspect is present immediately to make a preliminary inquiry into the facts (Article 6, paragraph 2), a necessary step in order to enable that State, with knowledge of the facts, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution (Article 7, paragraph 1).

73. Senegal contests Belgium's allegations and considers that it has not breached any provision of the Convention against Torture. In its view, the Convention breaks down the *aut dedere aut judicare* obligation into a

d'actions qu'un Etat devrait accomplir, et les mesures qu'il a prises jusque-là attestent le respect de ses engagements internationaux. Le Sénégal fait d'abord observer qu'il aurait pris le parti non d'extrader M. Habré mais bien d'organiser son procès et de le juger. Il soutient qu'il a procédé à des réformes constitutionnelles et législatives en 2007-2008, conformément à l'article 5 de la convention, pour se donner les moyens de tenir un procès juste et équitable, dans un délai raisonnable, contre l'auteur présumé des crimes en cause. Il déclare en outre avoir pris des mesures restrictives de liberté à l'encontre de M. Habré, en application de l'article 6 de la convention, mais aussi des mesures dans le cadre de la préparation du procès de M. Habré, envisagé sous l'égide de l'Union africaine, qui doivent être considérées comme constituant un commencement d'exécution de l'obligation de poursuivre prévue à l'article 7 de la convention. Le Sénégal ajoute que la Belgique ne saurait lui dicter une orientation précise dans la manière de s'acquitter de ses engagements découlant de la convention, étant donné que la manière de remplir une obligation internationale, notamment dans un cas où l'Etat doit prendre des mesures d'application interne, est, dans une très large mesure, laissée à la discrétion de cet Etat.

74. Bien que la Cour n'ait pas compétence, pour les raisons indiquées plus haut, aux fins de connaître en l'espèce de la violation alléguée du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention, elle relève que la mise en œuvre par l'Etat de son obligation d'établir la compétence universelle de ses juridictions pour connaître du crime de torture est une condition nécessaire pour pouvoir procéder à une enquête préliminaire (article 6, paragraphe 2) et soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (article 7, paragraphe 1). L'ensemble de ces obligations vise à permettre l'engagement de poursuites contre le suspect, à défaut d'extradition, et la réalisation de l'objet et du but de la convention, qui est d'accroître l'efficacité de la lutte contre la torture, en évitant l'impunité des auteurs de tels actes.

75. L'obligation de l'Etat d'incriminer la torture et d'établir sa compétence pour en connaître trouve son équivalent dans les dispositions de nombreuses conventions internationales de lutte contre les crimes internationaux. Cette obligation, qui doit être mise en œuvre par l'Etat concerné dès qu'il est lié par la convention, a notamment un caractère préventif et dissuasif puisque, en se dotant de l'arsenal juridique nécessaire pour poursuivre ce type d'infraction, les Etats parties garantissent l'intervention de leur système judiciaire à cet effet et s'engagent à coordonner leurs efforts pour éliminer tout risque d'impunité. Ce caractère préventif est d'autant plus marqué que le nombre des Etats parties est élevé. Ainsi, la convention contre la torture réunit 150 Etats qui se sont engagés à poursuivre les suspects notamment sur la base de la compétence universelle.

76. La Cour estime que, en adoptant seulement en 2007 la législation requise, le Sénégal a retardé la soumission de l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. En effet, la cour d'appel de Dakar a été amenée à considérer que les juridictions sénégalaises étaient

series of actions which a State should take. Senegal maintains that the measures it has taken hitherto show that it has complied with its international commitments. First, Senegal asserts that it has resolved not to extradite Mr. Habré but to organize his trial and to try him. It maintains that it adopted constitutional and legislative reforms in 2007-2008, in accordance with Article 5 of the Convention, to enable it to hold a fair and equitable trial of the alleged perpetrator of the crimes in question reasonably quickly. It further states that it has taken measures to restrict the liberty of Mr. Habré, pursuant to Article 6 of the Convention, as well as measures in preparation for Mr. Habré's trial, contemplated under the aegis of the African Union, which must be regarded as constituting the first steps towards fulfilling the obligation to prosecute laid down in Article 7 of the Convention. Senegal adds that Belgium cannot dictate precisely how it should fulfil its commitments under the Convention, given that how a State fulfils an international obligation, particularly in a case where the State must take internal measures, is to a very large extent left to the discretion of that State.

74. Although, for the reasons given above, the Court has no jurisdiction in this case over the alleged violation of Article 5, paragraph 2, of the Convention, it notes that the performance by the State of its obligation to establish the universal jurisdiction of its courts over the crime of torture is a necessary condition for enabling a preliminary inquiry (Article 6, paragraph 2), and for submitting the case to its competent authorities for the purpose of prosecution (Article 7, paragraph 1). The purpose of all these obligations is to enable proceedings to be brought against the suspect, in the absence of his extradition, and to achieve the object and purpose of the Convention, which is to make more effective the struggle against torture by avoiding impunity for the perpetrators of such acts.

75. The obligation for the State to criminalize torture and to establish its jurisdiction over it finds its equivalent in the provisions of many international conventions for the combating of international crimes. This obligation, which has to be implemented by the State concerned as soon as it is bound by the Convention, has in particular a preventive and deterrent character, since by equipping themselves with the necessary legal tools to prosecute this type of offence, the States parties ensure that their legal systems will operate to that effect and commit themselves to co-ordinating their efforts to eliminate any risk of impunity. This preventive character is all the more pronounced as the number of States parties increases. The Convention against Torture thus brings together 150 States which have committed themselves to prosecuting suspects in particular on the basis of universal jurisdiction.

76. The Court considers that by not adopting the necessary legislation until 2007, Senegal delayed the submission of the case to its competent authorities for the purpose of prosecution. Indeed, the Dakar Court of Appeal was led to conclude that the Senegalese courts lacked jurisdiction

incompétentes pour connaître des poursuites contre M. Habré, inculpé de complicité de crimes contre l'humanité, d'actes de torture et de barbarie, faute d'une législation appropriée qui permette de telles poursuites dans l'ordre juridique interne (voir paragraphe 18 ci-dessus). La cour d'appel de Dakar a d'ailleurs estimé que

«le législateur sénégalais devrait parallèlement à la réforme entreprise dans le code pénal apporter des modifications à l'article 669 du code de procédure pénale en y incluant l'incrimination de torture, qu'en le faisant il se mettrait en harmonie avec les objectifs de la convention» (cour d'appel (Dakar), chambre d'accusation, *Ministère public et François Diouf c. Hissène Habré*, arrêt n° 135 en date du 4 juillet 2000).

Cet arrêt a ensuite été confirmé par la Cour de cassation sénégalaise (Cour de cassation, première chambre statuant en matière pénale, *Souleymane Guengueng et autres c. Hissène Habré*, arrêt n° 14 en date du 20 mars 2001).

77. Ainsi, le fait que la législation requise ait été adoptée seulement en 2007 a nécessairement affecté l'exécution par le Sénégal de ses obligations découlant du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention.

78. La Cour, ayant à l'esprit le lien qui existe entre les différentes dispositions de la convention, s'attachera maintenant à analyser les violations alléguées du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention.

#### *A. La violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 6 de la convention*

79. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention, l'Etat sur le territoire duquel se trouve la personne soupçonnée d'avoir commis des actes de torture «procède immédiatement à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits».

80. La Belgique considère que cette obligation procédurale s'impose à l'évidence au Sénégal, puisque celui-ci doit disposer d'informations aussi complètes que possible pour décider, s'il y a lieu, soit de saisir le ministère public, soit, si cela est possible, d'extrader le suspect. L'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect devrait prendre des mesures effectives pour rassembler les preuves, au besoin par le moyen de l'entraide judiciaire, en délivrant des commissions rogatoires auprès des pays susceptibles de l'assister. La Belgique estime que le Sénégal, en ne prenant pas ces mesures, a violé l'obligation que lui impose le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention. Elle souligne qu'elle a pourtant proposé au Sénégal d'émettre une commission rogatoire pour accéder aux preuves qui sont aux mains des juges belges (voir paragraphe 30 ci-dessus).

81. En réponse à la question posée par un membre de la Cour à propos de l'interprétation de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 6 de



to entertain proceedings against Mr. Habré, who had been indicted for crimes against humanity, acts of torture and barbarity, in the absence of appropriate legislation allowing such proceedings within the domestic legal order (see paragraph 18 above). The Dakar Court of Appeal held that

“the Senegalese legislature should, in conjunction with the reform undertaken to the Penal Code, make amendments to Article 669 of the Code of Criminal Procedure by including therein the offence of torture, whereby it would bring itself into conformity with the objectives of the Convention” (Court of Appeal (Dakar), *Chambre d'accusation, Public Prosecutor's Office and François Diouf v. Hissène Habré*, judgment No. 135, 4 July 2000).

This judgment was subsequently upheld by the Senegalese Court of Cassation (Court of Cassation, *première chambre statuant en matière pénale, Souleymane Guengueng et al. v. Hissène Habré*, judgment No. 14, 20 March 2001).

77. Thus, the fact that the required legislation had been adopted only in 2007 necessarily affected Senegal's implementation of the obligations imposed on it by Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention.

78. The Court, bearing in mind the link which exists between the different provisions of the Convention, will now analyse the alleged breaches of Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention.

*A. The Alleged Breach of the Obligation Laid Down in Article 6, Paragraph 2, of the Convention*

79. Under the terms of Article 6, paragraph 2, of the Convention, the State in whose territory a person alleged to have committed acts of torture is present “shall immediately make a preliminary inquiry into the facts”.

80. Belgium considers that this procedural obligation is obviously incumbent on Senegal, since the latter must have the most complete information available in order to decide whether there are grounds either to submit the matter to its prosecuting authorities or, when possible, to extradite the suspect. The State in whose territory the suspect is present should take effective measures to gather evidence, if necessary through mutual judicial assistance, by addressing letters rogatory to countries likely to be able to assist it. Belgium takes the view that Senegal, by failing to take these measures, breached the obligation imposed on it by Article 6, paragraph 2, of the Convention. It points out that it nonetheless invited Senegal to issue a letter rogatory, in order to have access to the evidence in the hands of Belgian judges (see paragraph 30 above).

81. In answer to the question put by a Member of the Court concerning the interpretation of the obligation laid down by Article 6, para-

la convention, la Belgique a souligné que la nature de l'enquête prescrite au paragraphe 2 de l'article 6 dépend, dans une certaine mesure, du système juridique concerné, mais également des circonstances propres à l'affaire en cause. Il s'agirait de l'enquête effectuée avant que l'affaire ne soit transmise aux autorités chargées des poursuites, si l'Etat décide d'exercer sa compétence. Enfin, la Belgique rappelle que le paragraphe 4 de cet article prévoit que les Etats intéressés doivent être informés des conclusions de l'enquête afin qu'ils puissent demander éventuellement l'extradition de la personne mise en cause. Selon la Belgique, la Cour ne dispose d'aucun élément concernant la conduite par le Sénégal d'une enquête préliminaire, et elle en déduit que le Sénégal a violé le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention.

82. Le Sénégal, en réponse à la même question, a soutenu que l'enquête vise à l'établissement des faits mais qu'elle ne débouche pas forcément sur des poursuites, dans la mesure où le procureur pourrait, au vu des résultats de cette enquête, considérer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre. Il considère qu'il s'agit simplement d'une obligation de moyens, à laquelle il aurait satisfait.

83. De l'avis de la Cour, l'enquête préliminaire, prévue au paragraphe 2 de l'article 6, est destinée, comme toute enquête menée par les autorités compétentes, à corroborer ou non les soupçons qui pèsent sur la personne concernée. Cette enquête est conduite par les autorités qui sont chargées d'établir un dossier en rassemblant les faits et les éléments de preuve, qu'il s'agisse de documents ou de témoignages se rapportant aux événements en cause et à l'implication éventuelle du suspect dans le contexte en question. Ainsi, la coopération des autorités tchadiennes aurait dû être sollicitée, dans le cas d'espèce, de même que celle de tout autre Etat auprès duquel des plaintes en relation avec cette affaire ont été déposées, pour permettre à l'Etat de s'acquitter de son obligation de procéder à une enquête préliminaire.

84. D'ailleurs, la convention souligne que, lorsqu'elles opèrent dans le cadre de la compétence universelle, les autorités concernées doivent être aussi exigeantes en matière de preuve que lorsqu'elles sont compétentes en vertu d'un lien avec l'affaire en cause. C'est ainsi que le paragraphe 2 de l'article 7 de la convention stipule :

« Dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 5, les règles de preuve qui s'appliquent aux poursuites et à la condamnation ne sont en aucune façon moins rigoureuses que celles qui s'appliquent dans les cas visés au paragraphe 1 de l'article 5. »

85. La Cour relève que le Sénégal n'a versé au dossier aucun élément démontrant que celui-ci a conduit une telle enquête au sujet de M. Habré, en application du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention. Il ne suffit pas, comme le soutient le Sénégal, que l'Etat partie à la convention ait adopté toutes les mesures législatives pour sa mise en œuvre, il faut encore qu'il exerce sa compétence sur tout acte de torture en cause, en commençant par établir les faits. L'interrogatoire de première comparution auquel

graph 2, of the Convention, Belgium has pointed out that the nature of the inquiry required by Article 6, paragraph 2, depends to some extent on the legal system concerned, but also on the particular circumstances of the case. This would be the inquiry carried out before the case was transmitted to the authorities responsible for prosecution, if the State decided to exercise its jurisdiction. Lastly, Belgium recalls that paragraph 4 of this Article provides that interested States must be informed of the findings of the inquiry, so that they may, if necessary, seek the extradition of the alleged offender. According to Belgium, there is no information before the Court suggesting that a preliminary inquiry has been conducted by Senegal, and it concludes from this that Senegal has violated Article 6, paragraph 2, of the Convention.

82. Senegal, in answer to the same question, has maintained that the inquiry is aimed at establishing the facts, but that it does not necessarily lead to prosecution, since the prosecutor may, in the light of the results, consider that there are no grounds for such proceedings. Senegal takes the view that this is simply an obligation of means, which it claims to have fulfilled.

83. In the opinion of the Court, the preliminary inquiry provided for in Article 6, paragraph 2, is intended, like any inquiry carried out by the competent authorities, to corroborate or not the suspicions regarding the person in question. That inquiry is conducted by those authorities which have the task of drawing up a case file and collecting facts and evidence; this may consist of documents or witness statements relating to the events at issue and to the suspect's possible involvement in the matter concerned. Thus the co-operation of the Chadian authorities should have been sought in this instance, and that of any other State where complaints have been filed in relation to the case, so as to enable the State to fulfil its obligation to make a preliminary inquiry.

84. Moreover, the Convention specifies that, when they are operating on the basis of universal jurisdiction, the authorities concerned must be just as demanding in terms of evidence as when they have jurisdiction by virtue of a link with the case in question. Article 7, paragraph 2, of the Convention thus stipulates:

“In the cases referred to in Article 5, paragraph 2, the standards of evidence required for prosecution and conviction shall in no way be less stringent than those which apply in the cases referred to in Article 5, paragraph 1.”

85. The Court observes that Senegal has not included in the case file any material demonstrating that the latter has carried out such an inquiry in respect of Mr. Habré, in accordance with Article 6, paragraph 2, of the Convention. It is not sufficient, as Senegal maintains, for a State party to the Convention to have adopted all the legislative measures required for its implementation; it must also exercise its jurisdiction over any act of torture which is at issue, starting by establishing the facts. The question-

le juge d'instruction au tribunal régional hors classe de Dakar a procédé aux fins de constater l'identité de M. Habré et de lui faire connaître les faits qui lui étaient imputés ne peut être considéré comme la mise en œuvre de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 6, puisqu'il n'impliquait pas d'enquête relative aux charges pesant sur M. Habré.

86. Alors que le choix des moyens, pour mener l'enquête, reste entre les mains des Etats parties, en tenant compte notamment de l'affaire concernée, le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention requiert que des mesures soient prises aussitôt que le suspect est identifié sur le territoire de l'Etat, afin de conduire une enquête au sujet de ladite affaire. En effet, cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'objet et du but de la convention, qui est d'accroître l'efficacité de la lutte contre la torture. L'établissement des faits en question, qui constitue une étape indispensable dans ce processus, s'imposait en l'espèce, au moins à partir de l'an 2000, lorsqu'une plainte a été déposée au Sénégal contre M. Habré (voir paragraphe 17 ci-dessus).

87. La Cour relève qu'une nouvelle plainte a été déposée contre M. Habré à Dakar en 2008 (voir paragraphe 32 ci-dessus), après les modifications législatives et constitutionnelles intervenues respectivement en 2007 et 2008 afin de satisfaire aux exigences du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention (voir paragraphes 28 et 31 ci-dessus). Mais rien dans les éléments soumis à la Cour n'indique qu'une enquête préliminaire ait été ouverte à la suite de cette seconde plainte. D'ailleurs, le Sénégal a déclaré en 2010, devant la Cour de justice de la CEDEAO, qu'aucune procédure ou aucun acte de poursuite n'étaient pendants contre M. Habré devant ses juridictions.

88. La Cour constate que les autorités sénégalaises n'ont pas immédiatement engagé une enquête préliminaire dès le moment où elles ont eu des raisons de soupçonner M. Habré, qui se trouvait sur leur territoire, d'être responsable d'actes de torture. Ce moment se situe, au plus tard, à la date du dépôt de la première plainte contre l'intéressé en 2000.

La Cour conclut en conséquence que le Sénégal a manqué à son obligation au titre du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention.

*B. La violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention*

89. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention :

«L'Etat partie sur le territoire sous la juridiction duquel l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 4 est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, dans les cas visés à l'article 5, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.»

90. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la convention, le paragraphe 1 de l'article 7 s'inspire d'une disposition similaire contenue

ing at first appearance which the investigating judge at the *Tribunal régional hors classe* in Dakar conducted in order to establish Mr. Habré's identity and to inform him of the acts of which he was accused cannot be regarded as performance of the obligation laid down in Article 6, paragraph 2, as it did not involve any inquiry into the charges against Mr. Habré.

86. While the choice of means for conducting the inquiry remains in the hands of the States parties, taking account of the case in question, Article 6, paragraph 2, of the Convention requires that steps must be taken as soon as the suspect is identified in the territory of the State, in order to conduct an investigation of that case. That provision must be interpreted in the light of the object and purpose of the Convention, which is to make more effective the struggle against torture. The establishment of the facts at issue, which is an essential stage in that process, became imperative in the present case at least since the year 2000, when a complaint was filed in Senegal against Mr. Habré (see paragraph 17 above).

87. The Court observes that a further complaint against Mr. Habré was filed in Dakar in 2008 (see paragraph 32 above), after the legislative and constitutional amendments made in 2007 and 2008, respectively, which were enacted in order to comply with the requirements of Article 5, paragraph 2, of the Convention (see paragraphs 28 and 31 above). But there is nothing in the materials submitted to the Court to indicate that a preliminary inquiry was opened following this second complaint. Indeed, in 2010 Senegal stated before the ECOWAS Court of Justice that no proceedings were pending or prosecution ongoing against Mr. Habré in Senegalese courts.

88. The Court finds that the Senegalese authorities did not immediately initiate a preliminary inquiry as soon as they had reason to suspect Mr. Habré, who was in their territory, of being responsible for acts of torture. That point was reached, at the latest, when the first complaint was filed against Mr. Habré in 2000.

The Court therefore concludes that Senegal has breached its obligation under Article 6, paragraph 2, of the Convention.

*B. The Alleged Breach of the Obligation Laid Down in Article 7, Paragraph 1, of the Convention*

89. Article 7, paragraph 1, of the Convention provides:

“The State Party in the territory under whose jurisdiction a person alleged to have committed any offence referred to in Article 4 is found shall in the cases contemplated in Article 5, if it does not extradite him, submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.”

90. As is apparent from the *travaux préparatoires* of the Convention, Article 7, paragraph 1, is based on a similar provision contained in the

dans la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970. L'obligation de soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (ci-après l'«obligation de poursuivre») a été conçue de manière à laisser à celles-ci le soin de décider s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites, dans le respect de l'indépendance du système judiciaire respectif des Etats parties. Les deux conventions précitées soulignent d'ailleurs que ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave en vertu du droit de cet Etat (paragraphe 2 de l'article 7 de la convention contre la torture et article 7 de la convention de La Haye de 1970). Il en découle que les autorités compétentes saisies gardent la maîtrise du déclenchement des poursuites, en fonction des preuves à leur disposition et des règles pertinentes de la procédure pénale.

91. L'obligation de poursuivre prévue au paragraphe 1 de l'article 7 est normalement mise en œuvre, dans le contexte de la convention contre la torture, après que l'Etat s'est acquitté des autres obligations prévues dans les articles précédents, qui lui imposent d'adopter une législation adéquate pour incriminer la torture, de conférer à ses tribunaux une compétence universelle en la matière et d'effectuer une enquête pour établir les faits. Ces obligations, dans leur ensemble, peuvent être considérées comme des éléments d'un même dispositif conventionnel visant à éviter que les suspects ne puissent échapper à la mise en jeu, s'il y a lieu, de leur responsabilité pénale. La demande de la Belgique relative à l'application du paragraphe 1 de l'article 7 soulève un certain nombre de questions, quant à la nature et au sens de l'obligation qu'il contient, à sa portée temporelle, ainsi qu'à sa mise en œuvre en l'espèce.

### *1. La nature et le sens de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7*

92. Selon la Belgique, l'Etat est tenu de poursuivre le suspect à partir du moment où il se trouve sur son territoire, qu'il ait ou non fait l'objet d'une demande d'extradition vers l'un des pays visés à l'article 5, paragraphe 1 — c'est-à-dire si l'infraction a été commise sur le territoire de cet Etat ou si l'un de ses ressortissants en est soit l'auteur présumé, soit la victime —, ou à l'article 5, paragraphe 3, c'est-à-dire d'autres Etats dont la compétence pénale est exercée conformément aux lois nationales. Dans les cas prévus à l'article 5, l'Etat peut consentir à l'extradition. Il s'agit là d'une possibilité ouverte par la convention, et tel serait le sens de la maxime *aut dedere aut judicare* conformément à la convention. Ainsi, si l'Etat n'opte pas pour l'extradition, son obligation de poursuivre demeure entière. Pour la Belgique, ce n'est que si, pour une raison ou une autre, l'Etat concerné n'engage pas de poursuites, et qu'une demande d'extradition lui a été adressée, qu'il doit procéder à celle-ci pour ne pas manquer à l'obligation centrale dictée par la convention.

93. Pour sa part, le Sénégal estime que la convention lui impose certes l'obligation de poursuivre M. Habré, ce qu'il aurait entrepris de faire en

Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970. The obligation to submit the case to the competent authorities for the purpose of prosecution (hereinafter the “obligation to prosecute”) was formulated in such a way as to leave it to those authorities to decide whether or not to initiate proceedings, thus respecting the independence of States parties’ judicial systems. These two conventions emphasize, moreover, that the authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any ordinary offence of a serious nature under the law of the State concerned (Article 7, paragraph 2, of the Convention against Torture and Article 7 of the Hague Convention of 1970). It follows that the competent authorities involved remain responsible for deciding on whether to initiate a prosecution, in the light of the evidence before them and the relevant rules of criminal procedure.

91. The obligation to prosecute provided for in Article 7, paragraph 1, is normally implemented in the context of the Convention against Torture after the State has performed the other obligations provided for in the preceding articles, which require it to adopt adequate legislation to enable it to criminalize torture, give its courts universal jurisdiction in the matter and make an inquiry into the facts. These obligations, taken as a whole, may be regarded as elements of a single conventional mechanism aimed at preventing suspects from escaping the consequences of their criminal responsibility, if proven. Belgium’s claim relating to the application of Article 7, paragraph 1, raises a certain number of questions regarding the nature and meaning of the obligation contained therein and its temporal scope, as well as its implementation in the present case.

### *1. The nature and meaning of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1*

92. According to Belgium, the State is required to prosecute the suspect as soon as the latter is present in its territory, whether or not he has been the subject of a request for extradition to one of the countries referred to in Article 5, paragraph 1 — that is, if the offence was committed within the territory of the latter State, or if one of its nationals is either the alleged perpetrator or the victim — or in Article 5, paragraph 3, that is, another State with criminal jurisdiction exercised in accordance with its internal law. In the cases provided for in Article 5, the State can consent to extradition. This is a possibility afforded by the Convention, and, according to Belgium, that is the meaning of the maxim *aut dedere aut judicare* under the Convention. Thus, if the State does not opt for extradition, its obligation to prosecute remains unaffected. In Belgium’s view, it is only if for one reason or another the State concerned does not prosecute, and a request for extradition is received, that that State has to extradite if it is to avoid being in breach of this central obligation under the Convention.

93. For its part, Senegal takes the view that the Convention certainly requires it to prosecute Mr. Habré, which it claims it has endeavoured to

suivant le processus juridique prévu par ce texte, mais il estime n'avoir aucune obligation à l'égard de la Belgique, au titre de la convention, d'extrader l'intéressé.

94. La Cour considère que le paragraphe 1 de l'article 7 impose à l'Etat concerné l'obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, indépendamment de l'existence, au préalable, d'une demande d'extradition à l'encontre du suspect. C'est pour cela que le paragraphe 2 de l'article 6 oblige l'Etat à procéder immédiatement à une enquête préliminaire, aussitôt que le suspect se trouve sur son territoire. L'obligation de saisine des autorités compétentes, en vertu du paragraphe 1 de l'article 7, peut déboucher ou non sur l'engagement de poursuites en fonction de l'appréciation par celles-ci des éléments de preuve à leur disposition, relatifs aux charges qui pèsent sur le suspect.

95. En revanche, si l'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect est saisi d'une demande d'extradition dans l'un des cas prévus par les dispositions de la convention, il peut se libérer de son obligation de poursuivre en faisant droit à la demande d'extradition. Il en résulte que le choix entre l'extradition et l'engagement des poursuites, en vertu de la convention, ne revient pas à mettre les deux éléments de l'alternative sur le même plan. En effet, l'extradition est une option offerte par la convention à l'Etat, alors que la poursuite est une obligation internationale, prévue par la convention, dont la violation engage la responsabilité de l'Etat pour fait illicite.

## 2. La portée temporelle de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7

96. Un membre de la Cour a demandé aux Parties, en premier lieu, si les obligations incombant au Sénégal en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention s'appliquaient aux infractions prétendument commises avant le 26 juin 1987, date à laquelle la convention est entrée en vigueur pour le Sénégal et, en deuxième lieu, si, dans les circonstances de la présente affaire, lesdites obligations s'étendaient aux infractions prétendument commises avant le 25 juin 1999, date à laquelle la convention est entrée en vigueur pour la Belgique (voir paragraphe 19 ci-dessus). Ces questions se rapportent à l'application dans le temps du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention, en fonction du moment où les infractions sont présumées avoir été commises et des dates d'entrée en vigueur de la convention pour chacune des Parties.

97. Dans leurs réponses, les Parties conviennent que les actes de torture sont considérés par le droit international coutumier comme des crimes internationaux, indépendamment de la convention.

98. En ce qui concerne le premier aspect de la question posée par le membre de la Cour, sur le point de savoir si la convention s'applique aux infractions commises avant le 26 juin 1987, la Belgique soutient que la violation alléguée de l'obligation *aut dedere aut judicare* s'est produite après l'entrée en vigueur de la convention pour le Sénégal, quand bien même les actes de torture allégués se seraient produits avant cette date. En outre, la Belgique fait valoir que le paragraphe 1 de l'article 7 vise à



do by following the legal procedure provided for in that instrument, but that it has no obligation to Belgium under the Convention to extradite him.

94. The Court considers that Article 7, paragraph 1, requires the State concerned to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, irrespective of the existence of a prior request for the extradition of the suspect. That is why Article 6, paragraph 2, obliges the State to make a preliminary inquiry immediately from the time that the suspect is present in its territory. The obligation to submit the case to the competent authorities, under Article 7, paragraph 1, may or may not result in the institution of proceedings, in the light of the evidence before them, relating to the charges against the suspect.

95. However, if the State in whose territory the suspect is present has received a request for extradition in any of the cases envisaged in the provisions of the Convention, it can relieve itself of its obligation to prosecute by acceding to that request. It follows that the choice between extradition or submission for prosecution, pursuant to the Convention, does not mean that the two alternatives are to be given the same weight. Extradition is an option offered to the State by the Convention, whereas prosecution is an international obligation under the Convention, the violation of which is a wrongful act engaging the responsibility of the State.

2. *The temporal scope of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1*

96. A Member of the Court asked the Parties, first, whether the obligations incumbent upon Senegal under Article 7, paragraph 1, of the Convention applied to offences alleged to have been committed before 26 June 1987, the date when the Convention entered into force for Senegal, and, secondly, if, in the circumstances of the present case, those obligations extended to offences allegedly committed before 25 June 1999, the date when the Convention entered into force for Belgium (see paragraph 19 above). Those questions relate to the temporal application of Article 7, paragraph 1, of the Convention, according to the time when the offences are alleged to have been committed and the dates of entry into force of the Convention for each of the Parties.

97. In their replies, the Parties agree that acts of torture are regarded by customary international law as international crimes, independently of the Convention.

98. As regards the first aspect of the question put by the Member of the Court, namely whether the Convention applies to offences committed before 26 June 1987, Belgium contends that the alleged breach of the obligation *aut dedere aut judicare* occurred after the entry into force of the Convention for Senegal, even though the alleged acts occurred before that date. Belgium further argues that Article 7, paragraph 1, is intended to strengthen the existing law by laying down specific procedural obliga-

renforcer le droit existant en énonçant des obligations procédurales spécifiques dont l'objet est d'assurer qu'il n'y aura pas d'impunité et que, dans ces conditions, ces obligations de procédure pourraient s'appliquer à des crimes commis avant l'entrée en vigueur de la convention pour le Sénégal. Ce dernier, de son côté, ne nie pas que l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 puisse s'appliquer aux infractions prétendument commises avant le 26 juin 1987.

99. Selon la Cour, l'interdiction de la torture relève du droit international coutumier et elle a acquis le caractère de norme impérative (*jus cogens*).

Cette interdiction repose sur une pratique internationale élargie et sur l'*opinio juris* des Etats. Elle figure dans de nombreux instruments internationaux à vocation universelle (notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948; les conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre de 1949; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966; la résolution 3452/30 de l'Assemblée générale sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en date du 9 décembre 1975), et elle a été introduite dans le droit interne de la quasi-totalité des Etats; enfin, les actes de torture sont dénoncés régulièrement au sein des instances nationales et internationales.

100. Toutefois, l'obligation de poursuivre les auteurs présumés d'actes de torture, en vertu de la convention, ne s'applique qu'aux faits survenus après son entrée en vigueur pour l'Etat concerné. L'article 28 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui reflète le droit coutumier en la matière, dispose que :

«A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.»

La Cour relève que rien dans la convention contre la torture ne révèle une intention d'obliger un Etat partie à incriminer, en vertu de l'article 4, les actes de torture intervenus préalablement à son entrée en vigueur pour cet Etat, ni à établir sa compétence pour de tels actes, conformément à l'article 5. Il en découle, selon la Cour, que l'obligation de poursuivre, prévue à l'article 7, paragraphe 1, de la convention ne s'applique pas à de tels actes.

101. Le Comité contre la torture a souligné, en particulier, dans sa décision rendue le 23 novembre 1989 dans l'affaire *O. R., M. M. et M. S. c. Argentine* (communications n<sup>os</sup> 1/1988, 2/1988 et 3/1988, décision du 23 novembre 1989, par. 7.5, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, supplément n<sup>o</sup> 44*, Nations Unies, doc. A/45/44, annexe V, p. 118) que «les cas de «torture» aux fins de la convention ne peuvent s'entendre que des cas de torture survenus après l'entrée en vigueur de la convention». Cependant, lorsque le Comité a examiné le cas

tions, the purpose of which is to ensure that there will be no impunity and that, in these circumstances, those procedural obligations could apply to crimes committed before the entry into force of the Convention for Senegal. For its part, the latter does not deny that the obligation provided for in Article 7, paragraph 1, can apply to offences allegedly committed before 26 June 1987.

99. In the Court's opinion, the prohibition of torture is part of customary international law and it has become a peremptory norm (*jus cogens*).

That prohibition is grounded in a widespread international practice and on the *opinio juris* of States. It appears in numerous international instruments of universal application (in particular the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the 1949 Geneva Conventions for the protection of war victims; the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966; General Assembly resolution 3452/30 of 9 December 1975 on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), and it has been introduced into the domestic law of almost all States; finally, acts of torture are regularly denounced within national and international fora.

100. However, the obligation to prosecute the alleged perpetrators of acts of torture under the Convention applies only to facts having occurred after its entry into force for the State concerned. Article 28 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which reflects customary law on the matter, provides:

“Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of the entry into force of that treaty with respect to that party.”

The Court notes that nothing in the Convention against Torture reveals an intention to require a State party to criminalize, under Article 4, acts of torture that took place prior to its entry into force for that State, or to establish its jurisdiction over such acts in accordance with Article 5. Consequently, in the view of the Court, the obligation to prosecute, under Article 7, paragraph 1, of the Convention does not apply to such acts.

101. The Committee against Torture emphasized, in particular, in its decision of 23 November 1989 in the case of *O. R., M. M. and M. S. v. Argentina* (communications Nos. 1/1988, 2/1988 and 3/1988, decision of 23 November 1989, para. 7.5, *Official Documents of the General Assembly, Forty-Fifth Session, Supplement No. 44*, UN doc. A/45/44, Ann. V, p. 112) that “‘torture’ for purposes of the Convention can only mean torture that occurs subsequent to the entry into force of the Convention”. However, when the Committee considered Mr. Habré's situation, the

de M. Habré, la question de la portée temporelle des obligations contenues dans la convention n'avait pas été soulevée et le Comité ne s'est pas penché d'office sur cette question (*Guengueng et autres c. Sénégal* (communication n° 181/2001, décision du 17 mai 2006, Nations Unies, doc. CAT/C/36/D/181/2001)).

102. La Cour conclut que l'obligation de poursuivre incombant au Sénégal, en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention, ne vaut pas pour les actes prétendument commis avant l'entrée en vigueur de cet instrument à son égard, le 26 juin 1987. Elle rappellera toutefois que, parmi les griefs formulés à l'encontre de M. Habré, figurent nombre d'infractions graves prétendument commises après cette date (voir paragraphes 17, 19-21 et 32 ci-dessus). En conséquence, le Sénégal est dans l'obligation de soumettre les allégations relatives à ces actes à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Bien que la convention n'impose pas au Sénégal d'engager des poursuites en ce qui concerne des actes qui ont été commis avant le 26 juin 1987, rien dans cet instrument ne l'empêche de procéder ainsi.

103. La Cour en vient maintenant au second aspect de la question posée par un membre de la Cour, sur le point de savoir quel était l'effet de la date d'entrée en vigueur de la convention, pour la Belgique, sur la portée de l'obligation de poursuivre. La Belgique soutient que le Sénégal était toujours tenu par l'obligation de poursuivre M. Habré, après qu'elle est devenue elle-même partie à cette convention, et qu'elle serait dès lors en droit d'en invoquer devant la Cour les manquements survenus après le 25 juillet 1999. Le Sénégal conteste à la Belgique le droit de mettre en cause sa responsabilité pour des faits qui seraient antérieurs à cette date. Il considère que l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 appartient à «la catégorie des obligations *erga omnes* divisibles», dans la mesure où seul l'Etat lésé pouvait en demander la sanction. Le Sénégal en déduit que la Belgique ne pouvait se prévaloir du statut d'Etat lésé pour des faits antérieurs au 25 juillet 1999 et n'était pas à même de réclamer une application rétroactive de la convention à son égard.

104. Selon la Cour, la Belgique est en droit de lui demander, à compter du 25 juillet 1999, date à laquelle elle est devenue partie à la convention, de se prononcer sur le respect par le Sénégal de son obligation au titre du paragraphe 1 de l'article 7. Dans le cas d'espèce, la Cour relève que la Belgique invoque la responsabilité du Sénégal pour le comportement de celui-ci à partir de l'an 2000, lorsqu'une plainte a été déposée contre M. Habré au Sénégal (voir paragraphe 17 ci-dessus).

105. La Cour note que les constatations qui précèdent valent également pour l'application dans le temps de l'article 6, paragraphe 2, de la convention.

### 3. La mise en œuvre de l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7

106. La Belgique, tout en reconnaissant que le délai d'exécution de l'obligation de poursuivre dépend des circonstances de chaque affaire et

question of the temporal scope of the obligations contained in the Convention was not raised, nor did the Committee itself address that question (*Guengueng et al. v. Senegal* (communication No. 181/2001, decision of 17 May 2006, UN doc. CAT/C/36/D/181/2001)).

102. The Court concludes that Senegal's obligation to prosecute pursuant to Article 7, paragraph 1, of the Convention does not apply to acts alleged to have been committed before the Convention entered into force for Senegal on 26 June 1987. The Court would recall, however, that the complaints against Mr. Habré include a number of serious offences allegedly committed after that date (see paragraphs 17, 19-21 and 32 above). Consequently, Senegal is under an obligation to submit the allegations concerning those acts to its competent authorities for the purpose of prosecution. Although Senegal is not required under the Convention to institute proceedings concerning acts that were committed before 26 June 1987, nothing in that instrument prevents it from doing so.

103. The Court now comes to the second aspect of the question put by a Member of the Court, namely, what was the effect of the date of entry into force of the Convention, for Belgium, on the scope of the obligation to prosecute. Belgium contends that Senegal was still bound by the obligation to prosecute Mr. Habré after Belgium had itself become party to the Convention, and that it was therefore entitled to invoke before the Court breaches of the Convention occurring after 25 July 1999. Senegal disputes Belgium's right to engage its responsibility for acts alleged to have occurred prior to that date. It considers that the obligation provided for in Article 7, paragraph 1, belongs to "the category of divisible *erga omnes* obligations", in that only the injured State could call for its breach to be sanctioned. Senegal accordingly concludes that Belgium was not entitled to rely on the status of injured State in respect of acts prior to 25 July 1999 and could not seek retroactive application of the Convention.

104. The Court considers that Belgium has been entitled, with effect from 25 July 1999, the date when it became party to the Convention, to request the Court to rule on Senegal's compliance with its obligation under Article 7, paragraph 1. In the present case, the Court notes that Belgium invokes Senegal's responsibility for the latter's conduct starting in the year 2000, when a complaint was filed against Mr. Habré in Senegal (see paragraph 17 above).

105. The Court notes that the previous findings are also valid for the temporal application of Article 6, paragraph 2, of the Convention.

### *3. Implementation of the obligation laid down in Article 7, paragraph 1*

106. Belgium, while recognizing that the time frame for implementation of the obligation to prosecute depends on the circumstances of each

en particulier des preuves assemblées, estime que l'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect ne peut retarder indéfiniment l'exécution de l'obligation qui lui incombe de saisir les autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Les atermoiements de celui-ci pourraient, selon la Belgique, porter atteinte aussi bien aux droits des victimes qu'à ceux de l'accusé. Quant aux difficultés financières invoquées par le Sénégal (voir paragraphes 28-29 et 33 ci-dessus), elles ne sauraient justifier que celui-ci n'ait rien entrepris pour mener l'enquête et engager les poursuites.

107. Il en irait de même, selon la Belgique, de la saisine par le Sénégal de l'Union africaine en janvier 2006, laquelle ne dispenserait pas ce pays de s'acquitter de ses obligations au titre de la convention. D'ailleurs, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, lors de sa septième session en juillet 2006 (voir paragraphe 23 ci-dessus), avait mandaté le Sénégal pour «poursuivre et faire juger, au nom de l'Afrique, Hissène Habré par une juridiction sénégalaise avec les garanties d'un procès juste» (Union africaine, doc. Assembly/AU/DEC.127 (VII), par. 5).

108. Quant aux difficultés d'ordre juridique que le Sénégal aurait rencontrées dans l'exécution de ses obligations aux termes de la convention, la Belgique soutient que le Sénégal ne saurait invoquer son droit interne pour se soustraire à sa responsabilité internationale. En outre, la Belgique rappelle que l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO en date du 18 novembre 2010 (voir paragraphe 35 ci-dessus), qui considère que la règle de non-rétroactivité des lois pénales pourrait être violée par la modification du code pénal sénégalais intervenue en 2007 et qui estime que la procédure contre Hissène Habré devrait être menée devant une juridiction *ad hoc* à caractère international, ne saurait être invoqué à son encontre. La Belgique souligne que, si le Sénégal se trouve désormais confronté à une situation de conflit entre deux obligations internationales du fait de cette décision, cela résulte de ses propres carences dans la mise en œuvre de la convention contre la torture.

109. Le Sénégal a pour sa part réitéré, tout au long de la procédure, son intention de se conformer à l'obligation que lui impose le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention, en prenant les mesures nécessaires pour engager des poursuites contre M. Habré. Le Sénégal soutient qu'il n'a cherché des appuis financiers que pour préparer le procès dans de bonnes conditions, étant donné les singularités de celui-ci, compte tenu du nombre des victimes, de l'éloignement des témoins et de la difficulté de rassembler les preuves. Il prétend n'avoir jamais voulu, par ce biais, justifier l'inexécution de ses obligations conventionnelles. De même, le Sénégal n'aurait pas entendu, en saisissant l'Union africaine, se décharger de ses obligations.

110. En outre, le Sénégal relève que l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO n'est pas une contrainte d'ordre interne. Tout en gardant à l'esprit son devoir de respecter son obligation conventionnelle, il n'en est pas moins soumis à l'autorité de la décision de cette Cour communautaire. Ainsi, cette décision aurait enjoint au Sénégal de changer le processus commencé en 2006 et qui devait déboucher sur un procès à

case, and in particular on the evidence gathered, considers that the State in whose territory the suspect is present cannot indefinitely delay performing the obligation incumbent upon it to submit the matter to its competent authorities for the purpose of prosecution. Procrastination on the latter's part could, according to Belgium, violate both the rights of the victims and those of the accused. Nor can the financial difficulties invoked by Senegal (see paragraphs 28-29 and 33 above) justify the fact that the latter has done nothing to conduct an inquiry and initiate proceedings.

107. The same applies, according to Belgium, to Senegal's referral of the matter to the African Union in January 2006, which does not exempt it from performing its obligations under the Convention. Moreover, at its seventh session in July 2006 (see paragraph 23 above), the Summit of African Union Heads of State and Government mandated Senegal "to prosecute and ensure that Hissène Habré is tried, on behalf of Africa, by a competent Senegalese court with guarantees for fair trial" (African Union, doc. Assembly/AU/DEC.127 (VII), para. 5).

108. With regard to the legal difficulties which Senegal claims to have faced in performing its obligations under the Convention, Belgium contends that Senegal cannot rely on its domestic law in order to avoid its international responsibility. Moreover, Belgium recalls the judgment of the ECOWAS Court of Justice of 18 November 2010 (see paragraph 35 above), which considered that Senegal's amendment to its Penal Code in 2007 might be contrary to the principle of non-retroactivity of criminal laws, and deemed that proceedings against Hissène Habré should be conducted before an *ad hoc* court of an international character, arguing that this judgment cannot be invoked against it. Belgium emphasizes that, if Senegal is now confronted with a situation of conflict between two international obligations as a result of that decision, that is the result of its own failings in implementing the Convention against Torture.

109. For its part, Senegal has repeatedly affirmed, throughout the proceedings, its intention to comply with its obligation under Article 7, paragraph 1, of the Convention, by taking the necessary measures to institute proceedings against Mr. Habré. Senegal contends that it only sought financial support in order to prepare the trial under favourable conditions, given its unique nature, having regard to the number of victims, the distance that witnesses would have to travel and the difficulty of gathering evidence. It claims that it has never sought, on these grounds, to justify the non-performance of its conventional obligations. Likewise, Senegal contends that, in referring the matter to the African Union, it was never its intention to relieve itself of its obligations.

110. Moreover, Senegal observes that the judgment of the ECOWAS Court of Justice is not a constraint of a domestic nature. While bearing in mind its duty to comply with its conventional obligation, it contends that it is nonetheless subject to the authority of that court. Thus, Senegal points out that that decision required it to make fundamental changes to the process begun in 2006, designed to result in a trial at the national

l'échelle nationale, pour mobiliser les efforts afin de créer un tribunal *ad hoc* à caractère international, mécanisme dont la mise en place serait plus lourde.

111. La Cour considère que les obligations qui incombent au Sénégal au titre de la convention ne sauraient être affectées par la décision de la Cour de justice de la CEDEAO.

112. La Cour est d'avis que les difficultés financières soulevées par le Sénégal ne peuvent justifier qu'il n'ait pas engagé de poursuites contre M. Habré. D'ailleurs, le Sénégal lui-même affirme qu'il n'a jamais invoqué la question de l'appui financier pour justifier un manquement à une obligation lui incombant. D'autre part, la saisine de l'Union africaine, comme le Sénégal l'admet lui-même, ne peut justifier le retard pris dans le respect par celui-ci de ses engagements au titre de la convention. La diligence que doivent assurer les autorités de l'Etat du for, dans la conduite de la procédure, est destinée également à garantir au suspect un traitement équitable à tous les stades de celle-ci (article 7, paragraphe 3, de la convention).

113. La Cour fait observer que, en vertu de l'article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui reflète le droit international coutumier, le Sénégal ne peut justifier son manquement à l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention contre la torture en invoquant son droit interne, notamment les décisions d'incompétence rendues par les juridictions sénégalaises en 2000 et 2001, et le fait qu'il n'ait adopté qu'en 2007 la législation nécessaire, conformément au paragraphe 2 de l'article 5 de ladite convention.

114. Le paragraphe 1 de l'article 7 de la convention ne contient aucune indication quant aux délais d'exécution de l'obligation qu'il prévoit, mais le texte implique nécessairement que celle-ci doit s'appliquer dans un délai raisonnable, de façon compatible avec l'objet et le but de la convention.

115. La Cour considère que l'obligation de l'Etat de poursuivre, prévue au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention, est destinée à permettre la réalisation de l'objet et du but de celle-ci, qui est «d'accroître l'efficacité de la lutte contre la torture» (préambule de la convention). C'est pour cela que les poursuites doivent être engagées sans retard.

116. En réponse à une question posée par un membre de la Cour concernant la date à laquelle aurait eu lieu la violation du paragraphe 1 de l'article 7 qu'elle allègue, la Belgique a répondu que cette date pouvait se situer en l'an 2000, lors du dépôt d'une plainte contre M. Habré (voir paragraphe 17 ci-dessus), ou plus tard, en mars 2001, quand la Cour de cassation a confirmé la décision de la cour d'appel de Dakar, qui a annulé la procédure concernant M. Habré pour incompétence des juridictions sénégalaises (voir paragraphe 18 ci-dessus).

117. La Cour conclut que l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 7 imposait au Sénégal de prendre toutes les mesures nécessaires pour sa mise en œuvre dans les meilleurs délais, en particulier une fois que la première plainte avait été déposée contre M. Habré en 2000. Le Sénégal



level, and to mobilize effort in order to create an *ad hoc* tribunal of an international character, the establishment of which would be more cumbersome.

111. The Court considers that Senegal's duty to comply with its obligations under the Convention cannot be affected by the decision of the ECOWAS Court of Justice.

112. The Court is of the opinion that the financial difficulties raised by Senegal cannot justify the fact that it failed to initiate proceedings against Mr. Habré. For its part, Senegal itself states that it has never sought to use the issue of financial support to justify any failure to comply with an obligation incumbent upon it. Moreover, the referral of the matter to the African Union, as recognized by Senegal itself, cannot justify the latter's delays in complying with its obligations under the Convention. The diligence with which the authorities of the forum State must conduct the proceedings is also intended to guarantee the suspect fair treatment at all stages of the proceedings (Article 7, paragraph 3, of the Convention).

113. The Court observes that, under Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which reflects customary law, Senegal cannot justify its breach of the obligation provided for in Article 7, paragraph 1, of the Convention against Torture by invoking provisions of its internal law, in particular by invoking the decisions as to lack of jurisdiction rendered by its courts in 2000 and 2001, or the fact that it did not adopt the necessary legislation pursuant to Article 5, paragraph 2, of that Convention until 2007.

114. While Article 7, paragraph 1, of the Convention does not contain any indication as to the time frame for performance of the obligation for which it provides, it is necessarily implicit in the text that it must be implemented within a reasonable time, in a manner compatible with the object and purpose of the Convention.

115. The Court considers that the obligation on a State to prosecute, provided for in Article 7, paragraph 1, of the Convention, is intended to allow the fulfilment of the Convention's object and purpose, which is "to make more effective the struggle against torture" (Preamble to the Convention). It is for that reason that proceedings should be undertaken without delay.

116. In response to a question put by a Member of the Court concerning the date of the violation of Article 7, paragraph 1, alleged by Belgium, it replied that that date could fall in the year 2000, when a complaint against Mr. Habré was filed (see paragraph 17 above), or later, in March 2001, when the Court of Cassation confirmed the decision of the Dakar Court of Appeal, annulling the proceedings in respect of Mr. Habré on the ground that the Senegalese courts lacked jurisdiction (see paragraph 18 above).

117. The Court finds that the obligation provided for in Article 7, paragraph 1, required Senegal to take all measures necessary for its implementation as soon as possible, in particular once the first complaint had been filed against Mr. Habré in 2000. Having failed to do so, Senegal has

ne l'ayant pas fait, il a manqué, et continue de manquer, aux obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention.

## V. LES REMÈDES

118. La Cour relève que la Belgique, dans ses conclusions finales, prie la Cour de dire et de juger, premièrement, que le Sénégal a violé ses obligations internationales en n'ayant pas introduit dans son droit interne et en temps utile les dispositions nécessaires permettant aux autorités judiciaires sénégalaises d'exercer la compétence universelle prévue au paragraphe 2 de l'article 5 de la convention contre la torture, et qu'il a violé et viole ses obligations internationales découlant du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention en s'abstenant de poursuivre pénalement M. Habré pour les crimes qu'il aurait commis, ou, à défaut, de l'extrader vers la Belgique aux fins de telles poursuites pénales. Deuxièmement, la Belgique prie la Cour de dire et de juger que le Sénégal est tenu de mettre fin à ces faits internationalement illicites en soumettant sans délai le « dossier Hissène Habré » à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, ou, à défaut, en extradant M. Habré sans plus attendre vers la Belgique (voir paragraphe 14 ci-dessus).

119. La Cour rappelle que le fait que le Sénégal n'ait adopté qu'en 2007 les mesures législatives nécessaires à l'engagement des poursuites sur la base de la compétence universelle a retardé la mise en œuvre de ses autres obligations prévues par la convention. La Cour rappelle également que le Sénégal a manqué à son obligation, au titre du paragraphe 2 de l'article 6, de procéder à une enquête préliminaire au sujet des crimes de torture qui auraient été commis par M. Habré, ainsi qu'à l'obligation, au titre du paragraphe 1 de l'article 7, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

120. Ces dispositions conventionnelles visent à éviter l'impunité des auteurs présumés d'actes de torture, en faisant en sorte qu'ils ne puissent pas trouver refuge auprès de l'un quelconque des Etats parties. L'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect a certes la possibilité d'extrader ce dernier vers un pays qui en a fait la demande, mais à condition que ce soit vers l'un des Etats prévus à l'article 5 de la convention, qui est compétent, à un titre ou à un autre, pour le poursuivre et le juger.

121. La Cour souligne que, en manquant à ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 6 et du paragraphe 1 de l'article 7 de la convention, le Sénégal a engagé sa responsabilité internationale. Dès lors, s'agissant d'un fait illicite à caractère continu, il est tenu d'y mettre fin, en vertu du droit international général en matière de responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite. Le Sénégal doit ainsi prendre sans autre délai les mesures nécessaires en vue de saisir ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il n'extrade pas M. Habré.

\* \* \*

breached and remains in breach of its obligations under Article 7, paragraph 1, of the Convention.

## V. REMEDIES

118. The Court notes that, in its final submissions, Belgium requests the Court to adjudge and declare, first, that Senegal breached its international obligations by failing to incorporate in due time into its domestic law the provisions necessary to enable the Senegalese judicial authorities to exercise the universal jurisdiction provided for in Article 5, paragraph 2, of the Convention against Torture, and that it has breached and continues to breach its international obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention by failing to bring criminal proceedings against Mr. Habré for the crimes he is alleged to have committed, or, otherwise, to extradite him to Belgium for the purposes of such criminal proceedings. Secondly, Belgium requests the Court to adjudge and declare that Senegal is required to cease these internationally wrongful acts by submitting without delay the “Hissène Habré case” to its competent authorities for the purpose of prosecution, or, failing that, by extraditing Mr. Habré to Belgium without further ado (see paragraph 14 above).

119. The Court recalls that Senegal’s failure to adopt until 2007 the legislative measures necessary to institute proceedings on the basis of universal jurisdiction delayed the implementation of its other obligations under the Convention. The Court further recalls that Senegal was in breach of its obligation under Article 6, paragraph 2, of the Convention to make a preliminary inquiry into the crimes of torture alleged to have been committed by Mr. Habré, as well as of the obligation under Article 7, paragraph 1, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.

120. The purpose of these treaty provisions is to prevent alleged perpetrators of acts of torture from going unpunished, by ensuring that they cannot find refuge in any State party. The State in whose territory the suspect is present does indeed have the option of extraditing him to a country which has made such a request, but on the condition that it is to a State which has jurisdiction in some capacity, pursuant to Article 5 of the Convention, to prosecute and try him.

121. The Court emphasizes that, in failing to comply with its obligations under Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the Convention, Senegal has engaged its international responsibility. Consequently, Senegal is required to cease this continuing wrongful act, in accordance with general international law on the responsibility of States for internationally wrongful acts. Senegal must therefore take without further delay the necessary measures to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, if it does not extradite Mr. Habré.

\* \* \*

122. Par ces motifs,

LA COUR,

1) A l'unanimité,

*Dit* qu'elle a compétence pour connaître du différend entre les Parties concernant l'interprétation et l'application de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 1, de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, dont le Royaume de Belgique a saisi la Cour par requête déposée au Greffe le 19 février 2009;

2) Par quatorze voix contre deux,

*Dit* qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes du Royaume de Belgique relatives à des manquements allégués, par la République du Sénégal, à des obligations relevant du droit international coutumier;

POUR : M. Tomka, *président*; M. Sepúlveda-Amor, *vice-président*; MM. Owada, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, M<sup>mes</sup> Xue, Donoghue, M. Gaja, M<sup>me</sup> Sebutinde, *juges*; M. Kirsch, *juge ad hoc*;

CONTRE : M. Abraham, *juge*; M. Sur, *juge ad hoc*;

3) Par quatorze voix contre deux,

*Dit* que les demandes du Royaume de Belgique fondées sur l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 sont recevables;

POUR : M. Tomka, *président*; M. Sepúlveda-Amor, *vice-président*; MM. Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, M<sup>me</sup> Donoghue, M. Gaja, M<sup>me</sup> Sebutinde, *juges*; M. Kirsch, *juge ad hoc*;

CONTRE : M<sup>me</sup> Xue, *juge*; M. Sur, *juge ad hoc*;

4) Par quatorze voix contre deux,

*Dit* que la République du Sénégal, en ne procédant pas immédiatement à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits relatifs aux crimes qui auraient été commis par M. Hissène Habré, a manqué à l'obligation que lui impose l'article 6, paragraphe 2, de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984;

POUR : M. Tomka, *président*; M. Sepúlveda-Amor, *vice-président*; MM. Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Greenwood, M<sup>me</sup> Donoghue, M. Gaja, M<sup>me</sup> Sebutinde, *juges*; MM. Sur, Kirsch, *juges ad hoc*;

CONTRE : M. Yusuf, M<sup>me</sup> Xue, *juges*;

122. For these reasons,

THE COURT,

(1) Unanimously,

*Finds* that it has jurisdiction to entertain the dispute between the Parties concerning the interpretation and application of Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984, which the Kingdom of Belgium submitted to the Court in its Application filed in the Registry on 19 February 2009;

(2) By fourteen votes to two,

*Finds* that it has no jurisdiction to entertain the claims of the Kingdom of Belgium relating to alleged breaches, by the Republic of Senegal, of obligations under customary international law;

IN FAVOUR: *President* Tomka; *Vice-President* Sepúlveda-Amor; *Judges* Owada, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cañado Trindade, Yusuf, Greenwood, Xue, Donoghue, Gaja, Sebutinde; *Judge ad hoc* Kirsch;

AGAINST: *Judge* Abraham; *Judge ad hoc* Sur;

(3) By fourteen votes to two,

*Finds* that the claims of the Kingdom of Belgium based on Article 6, paragraph 2, and Article 7, paragraph 1, of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984 are admissible;

IN FAVOUR: *President* Tomka; *Vice-President* Sepúlveda-Amor; *Judges* Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cañado Trindade, Yusuf, Greenwood, Donoghue, Gaja, Sebutinde; *Judge ad hoc* Kirsch;

AGAINST: *Judge* Xue; *Judge ad hoc* Sur;

(4) By fourteen votes to two,

*Finds* that the Republic of Senegal, by failing to make immediately a preliminary inquiry into the facts relating to the crimes allegedly committed by Mr. Hissène Habré, has breached its obligation under Article 6, paragraph 2, of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984;

IN FAVOUR: *President* Tomka; *Vice-President* Sepúlveda-Amor; *Judges* Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cañado Trindade, Greenwood, Donoghue, Gaja, Sebutinde; *Judges ad hoc* Sur, Kirsch;

AGAINST: *Judges* Yusuf, Xue;

5) Par quatorze voix contre deux,

*Dit* que la République du Sénégal, en ne soumettant pas l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale contre M. Hissène Habré, a manqué à l'obligation que lui impose l'article 7, paragraphe 1, de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984;

POUR: M. Tomka, *président*; M. Sepúlveda-Amor, *vice-président*; MM. Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, M<sup>me</sup> Donoghue, M. Gaja, M<sup>me</sup> Sebutinde, *juges*; M. Kirsch, *juge ad hoc*;

CONTRE: M<sup>me</sup> Xue, *juge*; M. Sur, *juge ad hoc*;

6) A l'unanimité,

*Dit* que la République du Sénégal doit, sans autre délai, soumettre le cas de M. Hissène Habré à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, si elle ne l'extrade pas.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt juillet deux mille douze, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis, respectivement, au Gouvernement du Royaume de Belgique et au Gouvernement de la République du Sénégal.

Le président,

(*Signé*) Peter TOMKA.

Le greffier,

(*Signé*) Philippe COUVREUR.

M. le juge OWADA joint une déclaration à l'arrêt; MM. les juges ABRAHAM, SKOTNIKOV, CANÇADO TRINDADE et YUSUF joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle; M<sup>me</sup> la juge XUE joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente; M<sup>me</sup> la juge DONOGHUE joint une déclaration à l'arrêt; M<sup>me</sup> la juge SEBUTINDE joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle; M. le juge *ad hoc* SUR joint à l'arrêt l'exposé de son opinion dissidente.

(*Paraphé*) P.T.

(*Paraphé*) Ph.C.

(5) By fourteen votes to two,

*Finds* that the Republic of Senegal, by failing to submit the case of Mr. Hissène Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution, has breached its obligation under Article 7, paragraph 1, of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984;

IN FAVOUR: *President* Tomka; *Vice-President* Sepúlveda-Amor; *Judges* Owada, Abraham, Keith, Bennouna, Skotnikov, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, Donoghue, Gaja, Sebutinde; *Judge ad hoc* Kirsch;

AGAINST: *Judge* Xue; *Judge ad hoc* Sur;

(6) Unanimously,

*Finds* that the Republic of Senegal must, without further delay, submit the case of Mr. Hissène Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution, if it does not extradite him.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twentieth day of July, two thousand and twelve, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the Republic of Senegal, respectively.

(*Signed*) Peter TOMKA,  
President.

(*Signed*) Philippe COUVREUR,  
Registrar.

Judge OWADA appends a declaration to the Judgment of the Court; Judges ABRAHAM, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE and YUSUF append separate opinions to the Judgment of the Court; Judge XUE appends a dissenting opinion to the Judgment of the Court; Judge DONOGHUE appends a declaration to the Judgment of the Court; Judge SEBUTINDE appends a separate opinion to the Judgment of the Court; Judge *ad hoc* SUR appends a dissenting opinion to the Judgment of the Court.

(*Initialed*) P.T.

(*Initialed*) Ph.C.