

La compétence universelle en Europe Etat des lieux

I. Introduction

« La compétence universelle » est une idée autant acclamée que décriée.¹ Si ce principe a suscité de nombreux débats, le concept juridique a attiré l'attention du monde entier depuis l'arrestation spectaculaire en 1998 à Londres de l'ancien dictateur chilien, Augusto Pinochet, sous le chef d'inculpation de torture. Toutefois, le cas Pinochet lui-même est intervenu dans un contexte légal international significativement modifié. Les deux dernières décennies ont vu se produire une révolution dans la façon de tenir pour responsables de leurs actes les auteurs de graves violations des droits de l'homme, la communauté internationale manifestant une volonté de plus en plus marquée que les crimes internationaux fassent effectivement l'objet de procès.²

Cependant, en dépit de la création ad hoc des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et de la Cour pénale internationale (CPI), des écarts profonds subsistent dans la capacité à traduire en justice les personnes accusées des crimes internationaux les plus graves : génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et torture. Avec des ressources limitées, les tribunaux internationaux et les tribunaux mixtes « internationalisés » ne peuvent juger qu'un nombre relativement restreint d'auteurs de crimes et les mandats des tribunaux sont généralement limités à des crimes commis sur des territoires et lors de conflits spécifiques. Même avec l'avènement d'une Cour pénale internationale permanente, il est à prévoir que demeurera « un écart d'impunité sauf si les autorités nationales, la communauté internationale et la [CPI] travaillent ensemble pour garantir que tous les

¹ Voir par exemple Henry Kissinger, "The Pitfalls of Universal Jurisdiction: Risking Judicial Tyranny," *Foreign Affairs*, juillet/août 2001 et la réponse de Kenneth Roth, "The Case for Universal Jurisdiction," *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2001. Voir également George Fletcher, "Against Universal Jurisdiction," *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 580 et Georges Abi-Saab, "The Proper Role of Universal Jurisdiction," *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 596.

² Dans ce rapport, le terme « crimes internationaux » sera utilisé pour désigner les génocides, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la torture.

moyens appropriés seront utilisés pour traduire en justice les autres auteurs de crimes. »³ En combattant l'impunité pour graves violations des droits de l'homme, un rôle critique reste ainsi dévolu aux cours et tribunaux nationaux par le biais de l'exercice de la compétence universelle.

« La compétence universelle » fait référence à la compétence d'une cour nationale à juger une personne soupçonnée d'avoir commis un grave crime international – génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou actes de torture – même si ni le suspect, ni la victime ne sont des ressortissants du pays où est située la cour (« l'état forum ») et si le crime a été commis hors de ce pays⁴. L'exercice de la compétence universelle est généralement autorisé ou même requis par une convention internationale à laquelle l'état est partie. Par exemple, la Convention contre la torture⁵ et les dispositions sur les Manquements graves aux Conventions de Genève sont des documents qui exigent tous les deux l'exercice de la compétence universelle.

Sur le papier, un grand nombre de pays dans le monde semblent reconnaître qu'ils peuvent et devraient exercer leur compétence universelle en matière de crimes internationaux comme la torture et les crimes de guerre, en promulguant des lois permettant la poursuite de tels crimes.⁶ Or la pratique est très en retard par rapport aux lois couchées sur le papier. En même temps, des préoccupations relatives à la politisation des lois sur la compétence universelle – et le risque que des cas impliquant des responsables de gouvernements étrangers puissent être inopportuns ou embarrassants pour le pays où se situe la cour – ont été un thème constant dans les débats sur la compétence universelle. Ces préoccupations ont conduit un pays au moins à ce jour, la

³ Document sur certains problèmes politiques face au bureau du Procureur de la CPI, CPI, 2003, p. 3, [en ligne] http://www.amicc.org/docs/OcampoPolicyPaper9_03.pdf.

⁴ Luc Reydam, *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives* (Oxford, 2003), p. 3 ; Mitsue Inazumi, *Universal Jurisdiction in Modern International Law: Expansion of National Jurisdiction for Prosecuting Serious Crimes under International Law* (Intersentia, 2005), pp. 25-26. Le pays dans lequel les crimes ont été commis est désigné dans ce rapport par le terme « état territorial ».

⁵ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, G.A. res. 39/46, [Annex, 39 U.N. GAOR Supp., No. 51, p. 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984)], entrée en vigueur le 26 juin 1987, arts. 4-5 ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 75 U.N.T.S. 31, entrée en vigueur le 21 octobre 1950, art. 49 ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 75 U.N.T.S. 85, entrée en vigueur le 21 octobre 1950, art. 49 ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 75 U.N.T.S. 135, entrée en vigueur le 21 octobre 1950, art. 129 ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 75 U.N.T.S. 287, entrée en vigueur le 21 octobre 1950, art. 146.

⁶ Voir l'étude d'Amnesty International sur les lois nationales, *Universal Jurisdiction - The Duty of States to Enact and Enforce Legislation* (AI Index: IOR 53/002/2001), septembre 2001, [en ligne] http://web.amnesty.org/pages/legal_memorandum (téléchargée en mai 2006).

Belgique, à réviser ses lois de façon significative.⁷ Les questions de volonté politique insuffisante peuvent être combinées à la crainte que des cas relevant de la compétence universelle, concernant des événements se produisant dans un pays étranger et où les suspects, les témoins et les victimes sont susceptibles d'être des ressortissants étrangers, soient des affaires nécessitant beaucoup de temps et de ressources pour faire l'objet d'une enquête et être traduites en justice.

Suite à la décision de la Belgique en 2003 de réduire significativement ses lois sur la compétence universelle (en partie à cause des pressions directes exercées par des gouvernements étrangers dont les Etats Unis qui ont menacé de retirer de Bruxelles le siège de l'OTAN⁸), une perception très répandue voulait alors que la compétence universelle soit « très affaiblie, si ce n'est déjà à l'agonie⁹. » Mais les rumeurs sur la mort de la compétence universelle semblent avoir été très exagérées. En dépit de revers comme les réformes de la loi belge, il y a eu depuis 2000 une ferme augmentation du nombre de cas traduits en justice dans le cadre de lois sur la compétence universelle en Europe de l'Ouest, mettant en évidence une volonté accrue parmi certains états européens de recourir à la compétence universelle. Au niveau de la politique de l'Union Européenne (UE), le Conseil de l'Union Européenne sur la justice et les affaires intérieures (le Conseil) a adopté une décision reconnaissant que les états membres de l'UE « sont régulièrement confrontés » à des personnes impliquées dans des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre qui tentent d'entrer dans l'UE et d'y résider. Dans sa décision, le Conseil a déclaré que ces crimes « ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale¹⁰. » Une décision antérieure du Conseil a créé un « Réseau européen » de points de contacts nationaux censés renforcer l'échange d'informations sur les enquêtes relatives aux crimes internationaux.¹¹ Une impulsion a également été donnée par la ratification généralisée du Statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale chez les états de l'UE et les états non-membres de l'UE. Le Statut de Rome exige des états parties qu'ils

⁷ Voir ce rapport, étude de cas par pays: Belgium.

⁸ La menace est apparue parce que le chef du Commandement central américain et les responsables politiques en place américain, britannique et israélien avaient fait l'objet de plaintes déposées dans le cadre de la loi belge sur la compétence universelle. Voir Luc Reydam, "Belgium Reneges on Universality: The 5 August 2003 Act on Grave Breaches of International Humanitarian Law," *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 679.

⁹ Antonio Cassese, "Is the Bell Tolling for Universality? A Plea for a Sensible Notion of Universal Jurisdiction," *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 589.

¹⁰ Décision du Conseil 2003/335/JHA du 8 mai 2003, Journal officiel L 118, 14/052003 P.0012-0014, [en ligne] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_118/l_11820030514en00120014.pdf, Préambule paras. 1, 6.

¹¹ Décision 2002/494/JHA du 13 juin 2002, Journal officiel L 167, 26/06/2002 P.0001-0002, [en ligne] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_167/l_16720020626en00010002.pdf [téléchargé en janvier 2006].

complètent les efforts de la cour et son préambule appelle les cours nationales à soumettre à leurs compétences criminelles les responsables des crimes internationaux¹².

En 2006, la traduction en justice, avec succès, de crimes internationaux par les cours d'Espagne, de France, de Belgique, du Royaume Uni et des Pays Bas – avec d'autres procès prévus en 2006 – indique que la compétence universelle est maintenant une réalité pratique peu à peu assimilée dans le fonctionnement des systèmes pénaux dans certaines parties de l'Europe de l'Ouest. Or, on sait peu de choses sur la pratique de la compétence universelle dans divers systèmes légaux nationaux et sur les circonstances dans lesquelles des cas font effectivement l'objet d'une investigation, sont traduits en justice et jugés. Dans ce rapport, Human Rights Watch examine la pratique de la compétence universelle dans plusieurs pays européens depuis 2001¹³. Sur la base d'entretiens avec des procureurs, des juges d'instruction, des responsables de l'immigration, du personnel de la police, des avocats de la défense et des victimes dans huit pays différents, le rapport examine les défis réels rencontrés lorsque l'on tente d'exercer la compétence universelle dans une cour nationale et – de façon plus significative – la variété des réponses innovantes et créatives développées dans certains pays pour surmonter nombre de ces défis.

Les expériences examinées dans ce rapport laissent à penser que l'exercice impartial et efficace de la compétence universelle est loin d'être chose aisée. Les cas sont plus complexes et nécessitent davantage de ressources que la plupart des affaires criminelles ordinaires. Ils soulèvent aussi fréquemment de nouvelles questions juridiques pour les cours nationales. Les problèmes de manque de volonté politique pour aller jusqu'à la traduction en justice restent omniprésents. Ces défis doivent être pris en considération lorsque les attentes sont formulées – en particulier celles des victimes – concernant les possibilités offertes par la compétence universelle. Fondamentalement, cependant, les expériences nationales examinées dans ce rapport montrent que l'exercice impartial et efficace de la compétence universelle peut être atteint lorsque sont réunis des lois adaptées, des ressources adaptées, des engagements institutionnels et une volonté politique.

Les expériences examinées dans ce rapport sont exclusivement européennes. Ceci est dû en partie, comme nous l'avons mentionné plus haut, au fait qu'une poignée d'états

¹² Voir Préambule para. 4, Statut de Rome de la CPI, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf (téléchargé en avril 2006).

¹³ La pratique de la compétence universelle avant 2001 a été examinée par REDRESS dans *Universal Jurisdiction in Europe*, juin 1999, [en ligne] <http://www.redress.org/publications/UJEurope.pdf> (téléchargé en mai 2006).

membres de l'UE se trouve au centre des développements de l'exercice de la compétence universelle. C'est également parce que l'UE en tant qu'institution, a, par le biais de ses décisions, activement encouragé ces développements et a le potentiel d'accomplir bien davantage pour renforcer la coopération et l'échange d'informations¹⁴. En assumant un rôle moteur, les états d'Europe de l'Ouest et l'UE dans son ensemble occupent une position unique pour servir d'exemples à la communauté internationale plus largement sur la façon dont la compétence universelle peut être renforcée comme un moyen efficace, pratique et réaliste de combattre l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves.

¹⁴ Sur les huit pays examinés dans ce rapport, sept sont membres de l'UE. Le huitième pays étudié, la Norvège, n'est pas membre de l'UE.

II. Recommandations

Au Conseil de l'UE et à la présidence de l'UE

- Continuer de promouvoir la coopération entre Etats membres sur les questions criminelles et étendre le mandat des mécanismes existants de coopération comme Europol pour qu'ils incluent les crimes internationaux.
- Garantir que le Réseau de l'UE se réunisse régulièrement et dispose des ressources suffisantes pour fonctionner comme un forum pour les experts juridiques permettant l'échange d'informations et d'expériences sur des cas en cours. Envisager de nommer un coordinateur du Réseau responsable de la planification stratégique et de l'organisation des réunions du Réseau.
- Renforcer la coopération entre le Réseau de l'UE et d'autres institutions et instances de l'UE (par exemple, les délégations de la Commission Européenne dans des pays tiers, les missions de police de l'UE, les missions état de droit et les missions construction de la paix) afin de faciliter les enquêtes extraterritoriales sur des crimes internationaux.

Aux Etats membres de l'UE et aux autres gouvernements nationaux

- Garantir une mise en œuvre nationale des crimes internationaux, tels qu'ils sont définis dans les traités auxquels l'état est partie et garantir que les prescriptions ne s'appliquent pas aux crimes internationaux.
- Envisager la création « d'unités spécialisées » dotées de ressources et de personnel adaptés au sein de la police et des autorités en charge de l'instruction, ayant pour responsabilité principale d'enquêter sur les affaires relevant de la compétence universelle et de les traduire en justice.
- Promouvoir la coopération entre les autorités d'immigration, la police et les autorités en charge de l'instruction afin de garantir que les auteurs présumés de crimes internationaux qui ont demandé un visa ou le statut de réfugié sont renvoyés vers l'autorité appropriée en charge de la mise en œuvre du droit.
- S'engager à nommer des points de contact en charge des crimes internationaux conformément à l'article 1 de la Décision du conseil établissant le Réseau de l'UE. S'assurer que les points de contact assistent aux réunions du Réseau de l'U.E et que l'information est partagée entre les institutions pertinentes impliquées dans l'investigation des crimes internationaux et leur traduction en justice.

- Coopérer avec Interpol à la création d'une base de données sur les investigations passées et présentes des crimes internationaux dans différents pays.
- Garantir des mesures adéquates de protection des témoins, tant étrangers que nationaux, dans les cas relevant de la compétence universelle. La protection doit comprendre, le cas échéant, la possibilité de déplacer les témoins gravement exposés (à l'intérieur du pays d'origine ou dans un autre pays).
- Ne pas étendre l'immunité à des personnes qui n'occupent plus les fonctions officielles qui leur assuraient l'immunité ou dont les fonctions ne sont pas très similaires à celle d'un chef d'état/de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères.
- Ne pas supprimer le droit des victimes à ouvrir des poursuites privées en justice lorsqu'un tel droit existe déjà dans le droit national. Les préoccupations relatives aux poursuites en justice contrariantes peuvent être traitées par des mesures moins drastiques, comme le renforcement du contrôle judiciaire sur le processus.
- Renforcer la transparence sur la prise de décisions dans l'instruction des crimes internationaux en publiant des directives applicables et un examen judiciaire critique.
- Ne pas accorder d'amnisties dans les cas de génocides, crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou torture.