

# Que reste-t-il de la compétence universelle dans la loi du 5 août 2003 ?

*Prof. Dr. Eric DAVID<sup>1</sup>*

## INTRODUCTION

1. Pour comprendre la portée des modifications apportées à la compétence universelle en matière de répression des crimes de droit international humanitaire (DIH) par la loi du 5 août 2003 (3.), il faut commencer par rappeler ce qu'était cette compétence, d'abord, dans la loi du 16 juin 1993 telle que modifiée le 10 février 1999 (1.), puis dans celle du 23 avril 2003 (2.)<sup>2</sup>.

## 1. LA COMPETENCE UNIVERSELLE DANS LA LOI DU 16 JUIN 1993 MODIFIEE LE 10 FEVRIER 1999

2. C'est pour les crimes graves de DIH que le législateur a été le plus loin dans la compétence universelle qu'il a reconnue au juge belge : non seulement, l'auteur de ces faits pouvait être poursuivi sans que son extradition eût été demandée par un autre État mais, en outre, les poursuites et un procès pouvaient être menés, même en l'absence de l'auteur sur le territoire belge. C'est ce qui était prévu par l'art. 7 de la loi du 16 juin 1993<sup>3</sup>, d'abord pour les crimes de guerre (infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 – ci-après « CG » – et à leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977 – ci-après « PA »), ensuite pour le génocide (Convention des N. U. du 9 décembre 1948) et les crimes contre l'humanité (Statut de la CPI du 17 juillet 1998, art. 7) par la loi du 10 février 1999<sup>4</sup> amendant la loi de 1993 (ci-après, « loi de 1993/1999 »).

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Université libre de Bruxelles

<sup>2</sup> Le présent exposé est une version abrégée, limitée et révisée d'une étude plus approfondie « La compétence universelle en droit belge », à paraître dans un n° commun de la Rev. Fac. Dr. ULB et des Annales Fac. Dr. UCL

<sup>3</sup> M.B., 5 août 1993 ; art. 7 : « Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises. [...] » Cfr. ANDRIES, A., DAVID, E., VAN DEN WIJNGAERT, C. et VERHAEGEN, J., « Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire », RDPC, 1994, p. 1173.

<sup>4</sup> Art. 3, M.B., 23 mars 1999.

L'introduction de la compétence universelle *in absentia* dans la loi de 1993 résultait de la croyance erronée que les CG de 1949 l'imposaient aux Etats<sup>5</sup>.

Si c'était une erreur de chercher dans les CG la source d'une obligation d'exercer une compétence universelle par défaut, en revanche, on pouvait soutenir que le droit international n'interdisait pas à la Belgique d'exercer une telle compétence<sup>6</sup>.

3. Au plan purement interne, l'exercice de cette compétence a donné lieu, en Belgique, à une fameuse polémique au plan législatif et judiciaire. Selon l'art. 12 du titre préliminaire du c.p.p., la plupart des compétences extraterritoriales prévues dans ce titre ne peuvent être exercées « que si l'inculpé est trouvé en Belgique ». Or, comme les crimes visés par la loi de 1993/1999 ne figuraient pas dans le titre préliminaire, la condition de présence de l'inculpé ne devait donc pas s'appliquer aux poursuites fondées sur cette loi.

L'exposé des motifs de la loi de 1993 semblait toutefois indiquer que, dans l'esprit du législateur, l'art. 12 s'appliquait aussi à la loi. L'exposé des motifs disait que la loi s'appliquait même si l'inculpé n'était pas présent sur le territoire, mais qu'il était inutile de le préciser dans la loi elle-même puisque l'art. 12 allait, de toute façon, être abrogé<sup>7</sup>.

Il s'agissait, à l'évidence, d'une erreur d'interprétation sur la portée réelle de l'art. 12, mais cette erreur figurait dans l'exposé des motifs ! Or, l'article 12 n'ayant pas été abrogé, cela a conduit la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles à considérer qu'il s'appliquait à la loi de 1993/1999 et que certaines plaintes, avec constitution de partie civile, déposées sur la base de la loi contre des personnes ne se trouvant pas en Belgique – les plaintes dirigées contre l'ancien MAE de la RDC, A. YERODIA, ainsi que contre le 1<sup>er</sup> ministre d'Israël, A. Sharon, et le général A. YARON – n'étaient donc pas recevables<sup>8</sup>.

4. Après un feuillet à rebondissements multiples où certains parlementaires avaient déposé une proposition de loi interprétant la loi de 1993/1999 « comme s'appliquant sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé »<sup>9</sup>, la Cour de Cassation a finalement mis

---

<sup>5</sup> On pouvait lire dans les travaux préparatoires : « En vertu des Conventions, les juridictions belges devront également être compétentes, même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge » (nous soulignons), in D.P., Sénat, 1990-1991, n° 1317/1, in Pasin., 1993, p. 1842. La formule pouvait se justifier dans l'hypothèse où le crime avait été commis en Belgique ou par un Belge, mais certainement pas lorsque le crime n'avait aucun lien avec la Belgique.

<sup>6</sup> Voy. notre étude « La compétence universelle en droit belge », Rev. Fac. Dr., 2003 (sous presse), §§ 26 ss.

<sup>7</sup> D.P., Sénat, 1990-1991, n° 1317/1, in Pasin., 1993, p. 1842.

<sup>8</sup> Arrêts du 16 avril (inédit) et du 26 juin 2002, JT, 2002, pp. 539-543.

<sup>9</sup> Proposition Destexhe et crts., D.P., Sénat, 18 juillet 2002, n° 2 – 1255/1.

fin au débat en concluant que le titre préliminaire du c.p.p. ne s'appliquait pas à la loi de 1993/1999<sup>10</sup>. Le principe de la compétence universelle absolue était donc confirmé.

5. La portée de cette compétence était d'autant plus étendue qu'elle se combinait à deux autres règles : d'une part, la règle de droit commun qui autorise la mise en mouvement de l'action publique par simple constitution de partie civile auprès d'un juge d'instruction (c.i.c., art. 63), d'autre part, l'exclusion de l'immunité comme obstacle aux poursuites (loi de 1993/1999, art. 5 § 3) : c'est la conjugaison de ces trois éléments qui explique le déluge de plaintes à caractère international déposées en Belgique au cours de ces dernières années.

## **2. LA COMPETENCE UNIVERSELLE DANS LA LOI DE 1993/1999 MODIFIEE LE 23 AVRIL 2003**

6. Les modifications apportées à la loi de 1993/1999 étaient destinées, d'une part, à éviter des plaintes abusives et instrumentalisées, d'autre part, à permettre à la Belgique de se débarrasser de plaintes déjà déposées et qui gênaient le plus sa diplomatie<sup>11</sup>. Ces amendements furent adoptés le 23 avril 2003<sup>12</sup>. Leur durée de vie a été extrêmement brève puisque le système a été complètement révisé trois mois plus tard (infra §§ 8 ss.). Pour l'essentiel, la portée de la compétence universelle était modifiée comme suit :

- il était toujours loisible au parquet de mettre en mouvement l'action publique pour un crime de DIH n'ayant d'autre lien de rattachement avec la Belgique que la présence de son auteur présumé (art. 7 § 1, 1<sup>er</sup> al. nouveau, implicitement) ;

- il était même possible pour le parquet de mettre en mouvement l'action publique in absentia pour un crime de DIH n'ayant aucun lien de rattachement avec la Belgique, mais avec l'accord du procureur fédéral (art. 7 § 1, 2<sup>e</sup> al. nouveau) ; le gouvernement pouvait toutefois dénoncer l'affaire à la CPI ou à un Etat tiers mieux placé pour exercer la poursuite, mais le dessaisissement de la juridiction saisie dépendait d'une décision de la Cour de cassation (art. 7, §§ 2-4 nouveaux) ;

- il était également possible de mettre en mouvement l'action publique in absentia par constitution de partie civile devant un juge

---

<sup>10</sup> Cass. b., 12 février 2003, sur [www.cass.be/juris/jucf.htm](http://www.cass.be/juris/jucf.htm) ; JLMB, 2003, pp. 368 ss. ; JP, 21 février 2003, p. 22 ; commentaire J. Kirkpatrick, *ibid.*, 21 mars 2003, pp. 16-23 ; JT, 2003, obs. P. d'Argent, pp. 243ss.

<sup>11</sup> D.P., Chambre, 2002-2003, doc 50 2265/10, 1<sup>er</sup> avril 2003.

<sup>12</sup> MB, 7 mai 2003.

d'instruction pour un crime de DIH n'ayant aucun lien de rattachement avec la Belgique, avec l'accord du procureur fédéral ; en cas de refus de ce dernier, le plaignant pouvait intenter un recours devant la chambre des mises en accusation qui décidait souverainement (c.i.c., art. 63, et loi art. 7 § 1, al. 2-3 nouveaux) ; ici aussi, même si la plainte était acceptée, le gouvernement pouvait dénoncer l'affaire à la CPI ou à un Etat tiers mieux placé pour exercer la poursuite, le dessaisissement de la juridiction saisie restant de la compétence de la Cour de cassation (art. 7, §§ 2-4 nouveaux) ;

- l'immunité de l'inculpé faisait désormais obstacle aux poursuites dans la mesure où le droit international l'admettait (loi, art. 5 § 3 nouveau).

7. Le nouveau système a subi l'épreuve du feu, le 14 mai 2003, une semaine après son entrée en vigueur (7 mai 2003), lorsque des plaintes ont été déposées en Belgique, contre le général américain, Tommy FRANKS, le colonel Bryan MCCOY et des membres inconnus des forces armées américaines, à propos de l'emploi de bombes à fragmentation en Irak, dans des zones où se trouvaient des civils. Comme les faits en cause avaient été commis à l'étranger par des étrangers contre des étrangers ne résidant pas en Belgique depuis au moins 3 ans, ils ne présentaient aucun lien de rattachement avec la Belgique, hypothèse visée à l'art. 7 § 1, al. 2 : les plaintes ne pouvaient recevoir de suite qu'à la condition d'être admises par le procureur fédéral.

Ces plaintes succédaient à des plaintes déposées quelques semaines auparavant contre l'ex-président américain, G.W. BUSH SR., pour sa responsabilité dans un bombardement à Bagdad, en 1991, ayant entraîné la mort de quelque 400 civils<sup>13</sup>. La Belgique s'attirant, ainsi, à nouveau l'ire des E.-U., le gouvernement belge n'attendait pas la décision du procureur fédéral sur la recevabilité de la plainte et décidait, 6 jours plus tard, d'invoquer l'art. 7 § 4 de la loi pour porter officiellement les faits en cause à la connaissance du gouvernement américain<sup>14</sup> : une manière de montrer à ce dernier qu'on ne voulait pas réserver la moindre suite judiciaire à la plainte en Belgique.

En droit, le procureur fédéral n'en restait pas moins saisi de la plainte et, formellement, il lui appartenait de notifier sa décision d'acceptation ou de refus aux plaignants (art. 7 § 1, 2<sup>e</sup> al.), avec possibilité pour ces derniers d'introduire, ensuite, un recours devant la chambre des mises en accusation. Lors des travaux préparatoires, le ministre de la Justice avait, en effet, précisé à cet égard :

« Même après la décision du Conseil des ministres, la cause demeurera pendante d'un point de vue pénal jusqu'au moment du dessaisissement. »<sup>15</sup> La solution ne risquait donc guère de plaire aux E.-U.

<sup>13</sup> Keesing's Record of World Events, 1991, p. 37984.

<sup>14</sup> Conseil des ministres, séance du 20 mai 2003.

<sup>15</sup> D.P., Chambre, 2002-2003, doc 50 2265/003, 28 mars 2003, p. 57.

### 3. LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE DANS LA LOI DU 5 AOÛT 2003

8. Tout en prétendant sans l'ombre d'un sourire qu'il ne cédait pas aux pressions américaines<sup>16</sup> et qu'il voulait seulement mettre fin aux plaintes abusives<sup>17</sup>, le gouvernement belge a revu une nouvelle fois sa copie. A peine installés, les membres du nouveau parlement issu des élections de mai 2003 étaient sommés de rester à Bruxelles pour remettre l'ouvrage sur le métier. Le 5 août, la nouvelle loi était promulguée<sup>18</sup>. Par son art. 27, elle abrogeait la loi de 1993/1999/2003 mais redistribuait son contenu dans le c.p. ordinaire et dans le c.i.c.

9. Le droit matériel n'a pas été modifié : on n'a touché ni aux incriminations portées par la loi du 23 avril, ni aux délits-obstacles, ni aux formes de participation (ordre, omission à agir, ...), ni à l'exclusion des causes de justification (nécessité, ordre supérieur), ni à l'imprescriptibilité figurant déjà dans la loi de 1993. Simplement, ces règles se retrouvent, désormais, dans les art. 136bis à 136octies nouveaux du c.p. et dans l'art. 21 modifié du titre préliminaire du c.p.p.

En ce qui concerne l'immunité, on a repris dans un nouvel art. 1bis du titre préliminaire du c.p.p. la règle modifiée le 23 avril 2003 et on y a ajouté l'interdiction de toute forme de contrainte contre un invité officiel du gouvernement belge ou d'une organisation internationale avec laquelle la Belgique a conclu un accord de siège.

On ne s'étendra pas sur ces points examinés ailleurs dans le présent ouvrage.

10. Quant à la compétence ratione loci du juge belge – objet principal de la loi du 5 août –, le système a été complètement revu en étendant la portée des compétences personnelles (active et passive) traditionnelles du juge (voir ailleurs dans cet ouvrage) mais surtout,

- en restreignant l'étendue de la compétence universelle aux seules exigences du droit international (3.1.), et
- en soumettant l'exercice de la compétence universelle au contrôle du procureur fédéral (3.2.),
- lequel reste néanmoins soumis au droit international (3.3.)

---

<sup>16</sup> [Voy. Le Soir et les autres journaux belges du 23 juin 2003](#) ; aussi l'intervention de Ph. Mahoux (PS), A.P., Sénat, 3-11, 1<sup>er</sup> août 2003, p. 20.

<sup>17</sup> Réponse du MAE L. Michel (MR), A.P., Sénat, 3-12, 1<sup>er</sup> août 2003, p. 9.

<sup>18</sup> MB, 7 août 2003.

### 3.1. UNE COMPETENCE UNIVERSELLE LIMITEE AUX EXIGENCES DU DROIT INTERNATIONAL

11. Si la plupart des dispositions de la loi de 93/99/03 sont conservées mais disséminées dans le c.p. et le titre préliminaire du c.p.p., en revanche, l'art. 7 tel que modifié en avril 2003 disparaît complètement. La compétence universelle ne disparaît pas pour autant : simplement, elle s'identifie désormais avec la compétence universelle de droit commun énoncée à l'art. 12 bis du titre préliminaire du c.p.p. adopté en 2001 et qui disposait :

« Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites. »

Toutefois, comme l'universalité de la compétence répressive relative aux crimes contre l'humanité, au génocide et à certains crimes de guerre résulte non seulement du droit international conventionnel, mais aussi du droit international coutumier, la loi du 5 août a modifié l'art. 12 bis en remplaçant l'expression « convention internationale » par l'expression « règle de droit international conventionnel ou coutumier ».

Si la compétence universelle se réduit désormais à ce que prévoit le DIH, il faut alors rappeler le contenu de ce dernier.

12. En ce qui concerne les crimes de guerre, les CG de 1949 obligent les Etats parties à

« rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux quelle que soit leur nationalité. Elle pourra aussi, si elle le préfère, et selon les conditions prévues par sa propre législation, les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes. » (CG, art. commun 49/50/129/146)

Le texte montre que l'obligation de poursuivre prévue par les CG se limite au cas où l'auteur présumé du crime est présent sur le territoire de l'Etat partie. La règle applicable aux crimes de guerre visés par les CG de 1949 a été étendue à ceux prévus par le 1<sup>er</sup> PA (art. 85) ainsi qu'à ceux commis dans les conflits armés non internationaux dès lors que pratique et jurisprudence permettent

d'affirmer que les violations graves du DIH commises dans ces conflits sont aussi constitutives de crimes de guerre<sup>19</sup>.

Contrairement à ce qui avait été prétendu lors des travaux préparatoires de la loi<sup>20</sup>, les CG de 1949 énoncent, non une obligation aut dedere aut judicare, mais plutôt une obligation judicare vel dedere.

13. En ce qui concerne les crimes contre l'humanité, l'AGNU a affirmé qu'ils devaient être réprimés « où qu'ils aient été commis »<sup>21</sup>, mais elle n'a guère précisé la portée de cette obligation. Dans la mesure, toutefois, où elle insiste sur la nécessité que les auteurs de ces crimes soient « recherchés, arrêtés traduits en justice et, s'ils sont reconnus coupables, châtiés » (A/Rés. 3074 (XXVIII), 3 déc. 1973, § 1), on peut en déduire qu'on vise l'Etat du lieu d'arrestation comme titulaire de l'obligation d'assurer les poursuites s'il n'extrade pas l'auteur vers un autre Etat.

14. Dans le cas du génocide, la Convention de 1948 sur la répression de ce crime n'oblige que l'Etat du lieu où le génocide a été commis à en poursuivre les auteurs (art. VI) ; les autres Etats n'ont d'autre obligation que celle de d'extrader ces auteurs vers l'Etat du lieu du crime (art. VII).

La jurisprudence de la CIJ précise toutefois :

«que l'obligation qu'a ainsi chaque Etat de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la convention»<sup>22</sup> (nous soulignons).

L'obligation de répression a donc été étendue, mais pas au point d'imposer une obligation de répression *in absentia*.

15. Le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité établi par la Commission du droit international (CDI) en 1996 affirme aussi que l'Etat

« sur le territoire duquel l'auteur présumé d'un crime visé à l'art. 17 [génocide], 18 [crime contre l'humanité], 19 [crime contre le personnel des

---

<sup>19</sup> Cfr. Statut de la CPI, art. 8 § 2, c-f ; Statut du TPIR, art. 4 ; TPIY, aff. IT-94-1-AR72, Tadic, §§ 89 ss TPIR, Chbre I, Aff. ICTR-96-4-T, [Akayesu](#), 2 sept. 1998, §§ 613-615; TPIY, aff. IT-94-14/1-T, Aleksovski, 25 juin 1999, §§ 48-57 et 228; id., aff. IT-95-10-T, Jelicic, 14 déc. 1999, § 34; id., aff. IT-95-14-T, Blaskic, 3 mars 2000, § 176.

<sup>20</sup> On lit dans les travaux préparatoires : « En vue de garantir la poursuite et la répression des infractions graves, les quatre Conventions de Genève de 1949 ont édicté le principe 'aut dedere aut judicare' (art. 49 (I), 50 (II), 129 (III) et 146 (IV)) », in D.P., Sénat, 1990-1991, n° 1317/1, in Pasin., 1993, p. 1842.

<sup>21</sup> A/Rés. 3074 (XXVIII), 3 déc. 1973, § 1.

<sup>22</sup> Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, CIJ, arrêt du 11 juillet 1996, Rec. 1996, p. 616, § 31.

N.U. et associé] ou 20 [crime de guerre] est découvert extradé ou poursuit ce dernier. » (art. 9)

Contrairement à la plupart des conventions actuelles de droit pénal international, l'obligation de poursuivre, n'est pas subordonnée à une demande d'extradition de la part d'un Etat tiers. Pour la CDI, « l'Etat de détention a le choix entre deux lignes de conduite, qui doivent, l'une et l'autre, aboutir à l'ouverture de poursuites contre l'auteur présumé »<sup>23</sup>, mais elle précise que

« En l'absence de demande d'extradition, l'Etat de détention n'aurait pas d'autre possibilité que de soumettre l'affaire à ses autorités nationales pour l'exercice de l'action pénale. Cette obligation supplétive vise à garantir que les auteurs présumés seront poursuivis devant une juridiction compétente, qui sera celle de l'Etat de détention à défaut d'autres tribunaux nationaux ou internationaux. »<sup>24</sup> (nous soulignons)

16. Le DIH oblige, donc, les Etats à poursuivre ou extraditer l'auteur d'un crime grave de DIH de manière parfaitement alternative, sans que l'exercice de la poursuite dépende d'une demande préalable d'extradition et du refus d'y donner suite, comme dans le classique *aut dedere aut judicare*<sup>25</sup>. L'obligation n'est subordonnée qu'à la présence de l'auteur présumé du crime sur le territoire de l'Etat. Certains parlementaires semblent vouloir subordonner cette obligation à l'exercice de poursuites à l'étranger (et, donc, à une demande d'extradition préalable) mais ce n'est ni la position du gouvernement<sup>26</sup> ni – on vient de le voir – celle du droit international. Il serait, d'ailleurs, absurde de subordonner la poursuite dans l'Etat du for à la volonté répressive d'un Etat tiers, dès lors que, le plus souvent, il ne pourrait s'agir que de l'Etat au nom duquel le crime a été commis et qu'il serait utopique d'espérer que ce dernier – sauf changement de gouvernement – veuille poursuivre l'exécuteur zélé de ses basses œuvres<sup>27</sup>.

17. En outre, le droit international oblige les Etats à lutter contre l'impunité des auteurs des crimes de DIH, comme en attestent les règles précitées (supra §§ 12 ss.) et bien d'autres (Statut de la CPI, préambule, consid. 4 à 6 ; diverses résolutions du Conseil de sécurité<sup>28</sup>). Contrairement aux conventions classiques de droit pénal international, la demande d'extradition, par un Etat tiers, de l'auteur présumé du crime de DIH conditionne, non l'obligation de poursuivre, mais seulement le droit de ne pas poursuivre si l'Etat requis accepte d'accorder l'extradition ! C'est, en effet,

---

<sup>23</sup> Ann. CDI 1996, II, 2<sup>e</sup> partie, p. 33.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> DAVID, E., *Eléments de droit pénal international*, PUB, 2002-2003, § 11.19a.

<sup>26</sup> A. Zenner (MR) et Chr. Defraigne (MR), A.P., Sénat, 3-11, 1<sup>er</sup> août 2003, pp. 7 et 15.

<sup>27</sup> I. Durant (Ecolo), *ibid.*, p. 32.

<sup>28</sup> E.g., S/Rés. 1464 (Côte d'Ivoire), 4 févr. 2003, § 7 ; 1468 (RDC), 20 mars 2003, §§ 6-7 ; 1470 (Sierra Leone), 28 mars 2003, préambule, 7<sup>e</sup> consid.



seulement si une telle demande est adressée à l'Etat du lieu d'arrestation de l'auteur présumé que cet Etat peut échapper à son obligation de poursuite en livrant cette personne à l'Etat requérant.

18. Contrairement, donc, à ce qu'on a pu dire<sup>29</sup>, la règle de l'art. 12 bis maintient le principe de la compétence universelle en droit belge, mais une compétence universelle limitée à ce que le droit international exige, à savoir une « compétence universelle dite territoriale »<sup>30</sup>. Rien de plus.

### 3.2. UNE COMPETENCE UNIVERSELLE PLACEE SOUS CONTROLE DU PROCUREUR FEDERAL

19. La mise en mouvement de la compétence universelle par des poursuites ex officio ou par constitution de partie civile dépend, désormais, du seul procureur fédéral.

Comme le prévoyait la loi d'avril 2003 pour les crimes de DIH sans lien avec la Belgique (supra § 6), le procureur fédéral peut exclure toute constitution de partie civile si la plainte est manifestement mal fondée (e.g., absence de commencement de preuve)<sup>31</sup>, ou si elle ne porte pas sur un crime de DIH, ou si l'action publique est irrecevable (e.g., en cas d'immunité de l'auteur présumé), ou s'il existe un meilleur for (doctrine du forum more conveniens : Etat du lieu du crime, Etat de la nationalité de l'auteur présumé, Etat du lieu où se trouve l'auteur présumé, ou juridiction pénale internationale compétente – e.g., la CPI), à condition, toutefois, que ce for présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité requises et que le refus par le procureur fédéral de donner suite à la plainte ne porte pas atteinte aux obligations internationales de la Belgique<sup>32</sup>.

Ce contrôle soulève un certain nombre de problèmes :

- n'instaure-t-il pas une discrimination par rapport à la répression des infractions visées aux art. 10ter et 10quater du titre préliminaire du c.p.p. ? (3.2.1.)
- les critères d'appréciation du for étranger sont-ils adéquats ? (3.2.2.)
- le contrôle du Procureur fédéral est-il discrétionnaire ? (3.2.3.)
- les parties civiles disposent-elles de recours contre la décision du procureur fédéral ? (3.2.4.)

<sup>29</sup> G. Gobert (Ecolo), M. Wathelet (cdH), Chambre, CR, CRIV 51 plen 011, 29 juillet 2003, pp. 27 et 29 ; I. Durant (Ecolo), A.P., Sénat, 3-11, 1<sup>er</sup> août 2003, p. 32.

<sup>30</sup> Conclusions de l'avocat général J. Spreutels avant Cass. 24 sept. 2003, Bush, JT, 2003, p. 639.

<sup>31</sup> Cfr. la pratique de la Commission EDH, in La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article, éd. par E. Decaux et al., commentaire de l'art. 27 par S. Trechsel, Paris, Economica, 1995, p. 634.

<sup>32</sup> D.P., Chambre, SE 2003, doc. 51-0103/001, projet de loi, Exposé des motifs, 22 juillet 2003, p. 6.

- quelles sont les conséquences du refus du procureur fédéral d'admettre l'exercice de la compétence universelle ? (3.2.5.)

### 3.2.1. Un contrôle discriminatoire ?

20. Si le contrôle du procureur fédéral s'étend désormais à tous les cas de compétence universelle pouvant résulter de l'art. 12bis, à savoir, aussi bien le cas des crimes de DIH que celui du terrorisme, du trafic de stupéfiants, etc, il n'en subsiste pas moins une discrimination entre la compétence universelle applicable aux crimes de DIH en vertu de l'art. 12bis et celle applicable, d'une part, aux infractions sexuelles commises contre des mineurs (titre prélim. du c.p.p., art. 10ter), d'autre part, aux faits de corruption (titre prélim. du c.p.p., art. 10quater)<sup>33</sup> : le contrôle du procureur fédéral prévu pour l'exercice de cette compétence dans le cas des crimes de droit international n'existe pas, en effet, pour les infractions visées aux art. 10ter et 10quater. Cette différence de traitement repose-t-elle sur un « critère objectif » et « raisonnablement justifié », pour reprendre les formules consacrées de la Cour d'arbitrage ?

21. Ni le projet de loi, ni les déclarations du gouvernement ne répondent à cette question, et s'il existe des différences entre les crimes visés à l'art. 12bis et ceux visés aux art. 10ter et 10quater, elles ne sont pas toujours de nature à justifier la discrimination constatée :

- la compétence universelle visée à l'art. 12bis est imposée par le droit international alors que celle visée aux art. 10ter et 10quater résulte de la volonté du législateur ; à y regarder de près, la différence est cependant plus apparente que réelle car le droit international ne s'impose aux Etats que dans la mesure où ceux-ci l'acceptent ; si un certain nombre de règles internationales obligent la Belgique à exercer la compétence universelle, c'est parce que la Belgique s'est volontairement soumise à ces règles (volontarisme<sup>34</sup> et relativité du droit international<sup>35</sup>) ; la règle énoncée aux art. 10ter et 10quater a, donc, le même fondement que celle de l'art. 12bis : la volonté de l'Etat ;

- le droit international, on l'a vu (supra §§ 12-17), oblige les Etats à réprimer, d'une part, les crimes de droit international en cas de demande d'extradition d'un Etat tiers, d'autre part, les crimes de DIH lorsque leur auteur présumé se trouve sur leur territoire, dans un cas comme dans l'autre, quels que soient la nationalité de l'auteur, celle de la victime et le lieu du crime ; or, les règles internationales relatives à la répression de la pédo-criminalité et de la corruption n'obligent pas les Etats à exercer de compétence universelle<sup>36</sup> ; si le droit international est moins exigeant pour la répression de ces formes de

---

<sup>33</sup> Voy. l'avis du Conseil d'Etat in projet de loi relative aux violations graves du droit international humanitaire, D.P., Chambre, SE 2003, 51 0103/001, 22 juillet 2003, p. 26.

<sup>34</sup> Aff. du Lotus, 1927, CPJI, Série A, n° 10, p. 18.

<sup>35</sup> Aff. des Intérêts allemands en Haute Silésie, 1926, CPJI, Série A, n° 7, p. 29.

<sup>36</sup> Voy. notre étude « La compétence universelle en droit belge », loc. cit., § 20.

criminalité que pour la répression des crimes de DIH, il y a encore moins de raison de prévoir un filtre quand on est obligé de réprimer et de ne pas en prévoir quand cette obligation n'existe pas mais qu'on décide pourtant d'exercer la répression !

- l'expérience a montré que l'exercice de la compétence vis-à-vis de crimes de DIH avait conduit au dépôt de plaintes qualifiées d' « abusives » par le gouvernement<sup>37</sup> et que cela n'avait pas été le cas des crimes visés aux art. 10ter et 10quater ; cette différence de fait justifie-t-elle une discrimination de droit ? La pratique de la Cour d'arbitrage montre que rien ne lui interdit de se fonder sur des circonstances de fait pour admettre qu'une discrimination n'est pas déraisonnable ou disproportionnée au regard des art. 10-11 de la Constitution, notamment pour prévenir des abus<sup>38</sup>.

22. Contrôle ou non du procureur fédéral sur la constitution de partie civile selon qu'il s'agit d'un crime de DIH ou d'un crime visé aux art. 10ter et 10quater, la différence est finalement marginale car, si une constitution de partie civile pour crime de DIH est fondée, la Belgique doit veiller à ce qu'il lui soit donné suite (supra §§ 12-17 et infra § 33), que ce soit dans le cadre de sa justice ou dans le cadre d'une justice étrangère. La discrimination ne paraît donc pas introduire, en théorie du moins, une discrimination arbitraire et injustifiée entre les victimes de crimes visés aux art. 10ter et 10quater et les victimes de crimes visés à l'art. 12bis du titre préliminaire du c.p.p. : dans le premier cas, il n'y a pas de filtre, et on peut poursuivre ; dans le second, il y a un filtre, mais il ne peut empêcher la poursuite ...

23. L'instauration d'un filtre limité à la poursuite des crimes de droit international n'en crée pas moins un double standard d'exercice de la répression par rapport aux infractions de droit commun. Il aurait été plus sage et plus simple de reconnaître au juge d'instruction un pouvoir général de filtrage de toutes les constitutions de partie civile qu'il reçoit et de pouvoir d'emblée opérer un tri entre les plaintes fantaisistes et celles qui paraissent sérieuses, et dans le cas plus particulier des crimes de DIH, entre celles qui peuvent entraîner des difficultés diplomatiques pour la Belgique et les autres.

En cas de recours à la Cour d'arbitrage, celle-ci pourrait tenir compte du fait que le législateur n'a pas choisi la meilleure solution pour éviter la discrimination introduite par la loi.

---

<sup>37</sup> Exposé des motifs in projet de loi relative aux violations graves du droit international humanitaire, D.P., Chambre, SE 2003, 51 0103/001, 22 juillet 2003, p. 3.

<sup>38</sup> Cfr. arrêt 44/94 cité in SAROT, J., VANDERNOOT, P. et PEREMANS, E., Dix ans de jurisprudence de la Cour d'arbitrage (1985-1995), Bruxelles, Bruylant, 1995, II, p. 701.

### 3.2.2. Des critères adéquats pour l'appréciation des qualités du for étranger ?

24. Les qualités d'impartialité, d'indépendance et d'équité du for étranger doivent être appréciées, « notamment », au regard de traités (titre prélim., art. 12bis, 3<sup>e</sup> al., 4<sup>o</sup> nouveau) tels que le Traité UE, le Traité de l'Atlantique Nord, le Statut du Conseil de l'Europe, la Convention européenne d'extradition de 1957 et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959<sup>39</sup>.

La référence à ces textes doit sans doute être comprise de la manière suivante : l'extradition et l'entraide judiciaire sont des mécanismes d'assistance mutuelle fondés sur la confiance de chaque Etat partie envers le système judiciaire des autres Etats parties, ce qui implique que les Parties contractantes aux instruments précités disposent d'un appareil judiciaire répondant aux qualités précitées. Il en irait de même pour les Etats parties aux actes constitutifs de certaines organisations internationales qui, par leur caractère régional, impliquent une solidarité particulière entre Etats membres, et l'adhésion de ces Etats aux mêmes principes fondamentaux du droit.

25. A vrai dire, la présomption qu'un Etat dispose d'une justice équitable, impartiale et indépendante parce qu'il est partie à un des accords précités laisse perplexe. Qu'on pense à la Grèce qui, bien que partie au Statut du Conseil de l'Europe et à la Convention EDH, a connu en 1967 un coup d'Etat qui a singulièrement remis en cause l'indépendance et l'impartialité de sa justice. Qu'on pense à la manière dont les E.-U., membre de l'OTAN, envisagent la situation judiciaire des personnes détenues à Guantanamo à la suite du conflit afghan en 2001<sup>40</sup>.

Plusieurs parlementaires ont admis que le fait pour un Etat d'être partie à ces instruments ne garantissait pas que le caractère indépendant de sa justice : un changement de régime n'entraînait pas caducité des conventions liant un Etat devenu brutalement totalitaire. Réciproquement, un Etat non partie à ces traités n'était pas ipso facto réputé non démocratique. La liste devait donc être considérée comme indicative, chaque cas restant un cas d'espèce<sup>41</sup>. C'est pourquoi l'art. 12 bis, 3<sup>e</sup> al., 4<sup>o</sup>, parle des « qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité » qui peuvent « notamment ressortir des engagements internationaux relevant (sic) liant la Belgique »<sup>42</sup> (nous soulignons).

---

<sup>39</sup> D.P., Chambre, SE 2003, doc. 51-0103/001, projet de loi, Exposé des motifs, 22 juillet 2003, p. 6.

<sup>40</sup> Voy. aussi les exemples cités par le député B. Laeremans (VI. Bl.) (Albanie, Kazakhstan et Ouzbékistan) mais qui paraissent refléter davantage les préjugés xénophobes de son auteur que la réalité, in D.P., Chambre, SE 2003, doc. 51-0103/003, Rapport Goris, 28 juillet 2003, p. 43.

<sup>41</sup> F. Borginon et S. Goris (VLD), *ibid.*, p. 43.

<sup>42</sup> Voy. la réponse de la ministre de la Justice L. Onkelinx, *ibid.*, p. 44.

Ces critères doivent donc être considérés avec prudence et en tenant compte de tous éléments pertinents de fait et de droit.

### *3.2.3. Un contrôle discrétionnaire du procureur fédéral ?*

26. Ni le texte de la loi, ni les travaux préparatoires ne confèrent au procureur fédéral un pouvoir purement discrétionnaire dans le filtrage des plaintes. Celles-ci ne peuvent donc être bloquées que pour une des raisons mentionnées à l'al. 3 de l'art. 12bis. Si, par exemple, le procureur fédéral contestait la qualité de victime au plaignant, il semble que cela ne pourrait empêcher la saisine du juge d'instruction dès lors que l'appréciation de cette qualité relève de l'appréciation du juge du fond<sup>43</sup>.

### *3.2.4. En cas de désaccord avec le refus du procureur fédéral d'autoriser la mise en œuvre de la compétence universelle, les parties civiles disposent-elles d'un recours ?*

27. Si le procureur fédéral classe une affaire sans suite pour une des raisons prévues par la loi, il en avise le ministre de la Justice. Contrairement à ce que prévoyait la loi d'avril 2003 (supra § 6), aucun recours n'est prévu contre cette décision. Il s'agit sans doute d'éviter qu'un tel recours n'entraîne une publicité qui serait gênante pour l'intéressé et pourrait exposer la Belgique et sa diplomatie à des représailles de la part d'alliés traditionnels, comme on a pu le réaliser lors des plaintes dirigées contre des dirigeants américains (supra § 7).

28. Si la victime considère que le refus du procureur fédéral de poursuivre l'affaire est abusif au regard de la loi, son seul recours possible consisterait à porter l'affaire devant la Cour EDH sur la base de l'art. 6 § 1 (droit à un juge pour toute contestation portant sur des « droits et obligations de caractère civil ») combiné à l'art. 13 (droit à un recours) de la Convention EDH, voire à l'art. 14 (interdiction de toute discrimination dans les droits reconnus par la Convention). Le succès de ce recours est loin d'être garanti<sup>44</sup> à moins de montrer qu'il y a eu entrave injustifiée à l'exercice du droit reconnu à l'art. 6 § 1<sup>45</sup>.

### *3.2.5. Quelles sont les conséquences du refus du procureur fédéral d'admettre l'exercice de la compétence universelle ?*

29. Dans l'hypothèse où le classement sans suite est fondé sur l'irrecevabilité de la plainte (titre préliminaire, art. 12bis, 3<sup>e</sup> al., 3<sup>o</sup>) ou sur

---

<sup>43</sup> Cfr. Cass., 3 déc. 1984, P., 1985, I, n° 209.

<sup>44</sup> DRZECZEWSKI, A. et GIAKOUMOPOULOS, CH., commentaire de l'art. 13 de la Convention EDH, in La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article, dir. Par L. E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert, Paris, Economica, 1995, p. 462.

<sup>45</sup> Cfr. Cour EDH, Iatridis c/ Grèce, 25 mars 1999, § 66.

l'existence d'un for plus adéquat (ibid., 4°) et si les faits ont été commis après le 30 juin 2002, le ministre de la Justice en informe la CPI (ibid., in fine).

Cette notification est conforme à l'art. 14 du Statut de la CPI qui prévoit que tout Etat partie

« peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis, et prier le Procureur d'enquêter sur cette situation en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes identifiées devraient être accusées de ces crimes. »

30. On observera que le ministre de la Justice n'a pas à vérifier si le crime a été commis, soit, par un national d'un Etat partie, soit, sur le territoire d'un Etat partie, conditions alternatives de la compétence de la CPI (Statut, art. 12 § 2), car même si ces conditions ne sont pas satisfaites, il n'est pas exclu, ou bien, que l'Etat concerné, non partie au Statut de la CPI lui permette de juger ces crimes en reconnaissant sa compétence (Statut, art. 12 § 3), ou bien que le Conseil de sécurité saisisse la CPI de la situation où le crime a été commis (Statut, art. 13, b).

31. Contrairement à ce que prévoyait la loi d'avril 2003 (supra § 6), la dénonciation des faits à l'Etat dont le for serait plus adéquat n'est plus mentionnée dans la présente loi, mais elle n'en reste pas moins possible conformément à une pratique courante de l'exécutif<sup>46</sup>.

### 3.3. UN PROCUREUR FEDERAL SOUS CONTROLE DU DROIT INTERNATIONAL

32. Le droit du procureur fédéral de refuser l'exercice de la compétence universelle ne peut en aucune manière aboutir à une absence de répression : l'obligation *judicare vel dedere* qui s'applique en matière de crimes de DIH (supra § 12) suppose que, si la Belgique s'abstient de poursuivre l'auteur présumé d'un crime de DIH (alors que la poursuite est recevable et que l'imputabilité du crime semble avérée), c'est parce qu'il existe un autre for – interne ou international – où la répression du crime peut avoir lieu. Il devrait même s'agir d'un Etat qui requiert l'extradition de l'intéressé, demande qui, seule, permet de supposer que des poursuites auront lieu. A défaut, l'absence de poursuite par la Belgique engagerait sa responsabilité internationale.

33. Même si l'art. 12 bis n'avait pas été modifié, la Belgique n'en resterait pas moins tenue d'exercer la compétence universelle dans les conditions prévues tant par le DIH conventionnel auquel renvoyait cet article que par le droit international coutumier. C'est au nom de ce droit coutumier

---

<sup>46</sup> BOSLY, H.-D. et VANDERMEERSCH, D., *Droit de la procédure pénale*, Brugge, La Chartre, 2001, pp. 824-825.

qu'en 1998, le juge d'instruction VANDERMEERSCH avait affirmé sa compétence pour connaître des crimes contre l'humanité reprochés à PINOCHET alors que la loi belge de l'époque ne prévoyait rien à ce sujet<sup>47</sup>.

34. Ce ne serait pas la première fois que la jurisprudence applique la coutume internationale<sup>48</sup>, mais il est intéressant d'observer qu'aujourd'hui, les plus hautes autorités judiciaires semblent envisager favorablement le contrôle de l'application correcte du droit international coutumier<sup>49</sup>. Aussi, lorsque le député O. MAINGAIN (MR) regrette la modification apportée à l'art. 12 bis par la loi du 5 août et juge

« hasardeux d'admettre l'extension de compétences dans nos juridictions sur la base du seul droit coutumier, règle non écrite dont la portée contraignante relève pour une large part de l'appréciation de la juridiction saisie »<sup>50</sup>,

il ne voit pas que ce droit fait, de toute façon, partie du droit belge !.

35. Certes, le droit international coutumier n'impose pas la « répression extraterritoriale » des crimes de DIH<sup>51</sup> (supra §§ 12 ss.), mais contrairement à ce que le député suggère, la coutume ne permet pas – du moins, dans son contenu actuel – aux « plus astucieux des plaideurs » de se constituer parties civiles à propos de crimes sans lien avec la Belgique<sup>52</sup>, dès lors que l'auteur présumé de ces crimes ne se trouve pas en Belgique. En revanche, s'il s'y trouve, alors, la coutume, non seulement, autorise, mais même, oblige la Belgique à assurer, d'une manière ou d'une autre, la répression du crime, ainsi qu'on l'a vu (supra §§ 12 ss.).

36. Si l'on garde ces principes à l'esprit, on constate que la volonté monomaniaque des représentants du Vlaams Blok de supprimer complètement la loi<sup>53</sup> et, donc, toute hypothèse de compétence universelle, n'a aucun sens : qu'on le veuille ou non, l'exercice de la compétence universelle dans les

<sup>47</sup> Bruxelles, ord. 6 nov. 1998, J.T., 1999, p. 311, obs. crit. VERHOEVEN ; obs. conformes BOSLY et LABRIN in RDCP, 1999, pp. 278 ss. ; WEYEMBERGH, A., « Sur l'ordonnance du juge d'instruction Vandermeersch rendue dans l'affaire Pinochet le 6 novembre 1998 », RBDI, 1999, pp. 178 ss. ; GOFFIN, J., DENIS, C., CHAPAUX, B., MAGASICH, J. et GOLDMAN, A., « La mise en œuvre du droit pénal international dans l'ordre juridique belge : perspectives au regard de l'ordonnance du 6 novembre 1998 », Rev. dr. étr., 1999, pp. 415 ss. ; texte anglais in ILR, 119, p. 357.

<sup>48</sup> Cass. b., 25 janvier 1906, P., 1906, I, 109.

<sup>49</sup> Voy. les conclusions du premier avocat-général Leclercq, avant Cass. 12 mars 2001, Adm. Publ., T. 1/2001, p. 66 ; Cass. b., 12 févr. 2003, Sharon, supra, n. 9.

<sup>50</sup> Chambre, CR, CRIV 51 PLEN 011, 29 juillet 2003, p. 15.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid., p. 16.

<sup>53</sup> Proposition de loi Annemans, Laeremans et Van Steenberge, D.P., Chambre, SE 2003, 51 0087 ; B. Laeremans (Vl. Bl.), in D.P., Chambre, SE 2003, doc. 51-0103/003, Rapport Goris, 28 juillet 2003, p. 30 ; id., Chambre, CRIV 51 PLEN 011, 29 juillet 2003, pp. 17-20 ; J. Ceder (Vl. Bl.), A.P., Sénat, 3-11, 1<sup>er</sup> août 2003, p. 24.

conditions qui viennent d'être indiquées, est non une faculté mais une obligation ! Dans l'aff. du mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (YERODIA), les juges de la CIJ opposés à la compétence universelle absolue ont reconnu, explicitement ou implicitement, la légalité de l'exercice de la compétence universelle fondée sur *aut dedere aut judicare*<sup>54</sup> ; le président G. GUILLAUME en a même souligné le caractère obligatoire :

« Lorsque l'auteur de l'une des infractions couvertes par ces conventions est trouvé sur le territoire d'un Etat, ce dernier est dans l'obligation de l'arrêter, puis de l'extrader ou de le poursuivre. »<sup>55</sup>

A fortiori doit-il en aller ainsi lorsque l'obligation est fondée sur la règle *judicare vel dedere* (supra § 12).

37. L'exercice de la compétence universelle en vertu du droit international conventionnel ou coutumier se limite, pour l'instant, à l'hypothèse où l'auteur présumé d'un crime de droit international est trouvé en Belgique. Cela n'exclut pas le droit du procureur fédéral d'ouvrir une information à l'égard d'un tel auteur même s'il n'est pas trouvé en Belgique, exactement de la même manière que des informations peuvent être recueillies par le parquet à l'égard de toute infraction extraterritoriale dont l'auteur n'est pas trouvé en Belgique (c.i.c., art. 28bis combiné à l'art. 24).

## CONCLUSIONS

38. D'une compétence universelle absolue, la Belgique est passée à une compétence universelle limitée aux seules exigences du droit international. Certes, il s'agit d'un recul dans les efforts déployés pour lutter contre l'impunité mais, si l'on y réfléchit bien, il s'inscrit dans la volonté réelle du législateur de 1993 puisque celui-ci n'avait décidé de s'octroyer une compétence universelle absolue que dans la conviction erronée que les CG de 1949 l'exigeaient (supra § 3). Il s'agissait donc moins, à l'époque, d'un souci éthique particulier, que d'une interprétation inexacte de la portée des CG de 1949.

Iran, Rép. dém. du Congo, Israël, E.-U., etc, la Belgique a, ensuite, découvert le prix diplomatique de cette erreur. Certes, abstraitement et théoriquement, le

---

<sup>54</sup> CIJ, Rec. 2002, op. indiv. Guillaume, §§ 7-8 ; op. indiv. Ranjeva, §§ 5-7 ; op. indiv. Rezek, § 11 ; op. indiv. Bula-Bula, §§ 63 et 65.

<sup>55</sup> Ibid., op. indiv. Guillaume, § 9 ; le juge Guillaume est toutefois moins clair pour les obligations découlant des CG de 1949, voy. § 17 ; pour le juge Ranjeva, les CG de 1949 « sont sources d'obligations juridiques internationales », loc. cit., § 7 ; le juge Bula-Bula reconnaît que les CG énoncent « trois obligations essentielles » pour chaque Etat partie : « rechercher » l'auteur présumé du crime, le « juger » ou le « remettre » à un Etat soucieux de le poursuivre, loc. cit., § 66.



droit international n'interdit pas aux Etats de s'octroyer une compétence universelle absolue, mais si celle-ci ne soulève pas de difficultés tant qu'il s'agit d'infractions de droit commun, il en va tout autrement des crimes graves de DIH qui s'inscrivent presque toujours dans le cadre d'une politique étatique. Vouloir les réprimer revient à mettre en cause, au-delà des individus, l'Etat qui est à l'origine de ces crimes. De là, ces réactions hystériques de certains appareils politiques étrangers qui s'estiment – souvent à juste titre ... – directement visés à travers la mise en œuvre de règles qu'ils ont pourtant acceptées. C'est dès lors moins la compétence universelle *in absentia* que la compétence universelle tout court qui est en cause : les problèmes politiques nés de poursuites dirigées contre un général russe ou américain pour crimes de guerre ne sont pas moins grands si ces poursuites ont lieu en présence plutôt qu'en l'absence de l'intéressé. Au contraire !

39. Que faire alors ? Considérer la compétence universelle absolue à l'égard des crimes de DIH comme un mythe, un vœu pieux, un « idéal à atteindre » dans le meilleur des cas, ou y voir l'application d'une règle permissive de droit positif, mais une règle difficile à mettre en œuvre en raison du rapport de forces qui continue à régir les relations internationales ?

40. De fait, dans l'état actuel des relations internationales, la Belgique n'avait pas les moyens politiques de continuer à jouer au chevalier blanc du DIH même si le droit international ne le lui interdisait pas. Pour concilier les impératifs de ce dernier avec les contraintes de la politique internationale, elle a donc opéré un virage, non à 180°, mais à 90°, en imposant des critères de rattachement avec la Belgique (à défaut de tout autre lien, présence de l'auteur présumé en Belgique), et en confiant au parquet le soin de filtrer les plaintes qui pourraient sembler abusives tout en respectant les obligations du droit international.

41. De toute façon, on ne peut pas exiger d'un Etat qu'il en fasse plus, tout seul, que ce que les quelque 193 Etats de la société internationale ont jamais accepté de faire ensemble. La justice pénale internationale instaurée par cette société est elle-même à deux vitesses : les TMI de Nuremberg et de Tokyo n'ont connu que des crimes commis par les vaincus ; rien sur les bombardements de Dresde, Tokyo, Hiroshima et Nagasaki ; les TPI n'ont été créés que pour l'ex-Yougoslavie, le Rwanda, la Sierra Leone : rien sur l'Indonésie en 1965, le Nigeria/Biafra en 1970, le Bangladesh à la même époque, le Cambodge en 1975-1979, le Soudan depuis 1980, le Burundi en 1972 et depuis 1993, l'Algérie dans les années 90, etc ; la CPI n'a de compétence qu'à l'égard des Etats qui l'acceptent (formellement ou informellement), sauf hypothétique renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité.

Si le double standard est la règle de la justice pénale internationale, on ne peut espérer qu'un Etat puisse davantage faire preuve d'une cohérence absolue.

42. Dans les limites qui précèdent, la compétence universelle n'est pas un mirage. La Belgique s'est donné les armes nécessaires pour continuer à lutter contre l'impunité des crimes de DIH, mais en se limitant strictement à ce que requiert la norme internationale. Les exigences de cette dernière ne lui permettaient pas d'en faire moins et les rapports de force de la société internationale ne lui permettaient pas d'en faire plus. Si la politique est l'art du possible, ces nouvelles modifications en sont une parfaite illustration.

43. La compétence universelle reste donc une réalité juridique pour les pires atrocités que les hommes, à l'abri du voile étatique, peuvent commettre. Elle n'est, certes, pas toujours facile à mettre en œuvre, mais elle existe. Le monde ne peut qu'évoluer vers une plus grande application de ses principes.

44. En attendant, on méditera les célèbres mots du meunier de Sans-Souci à Frédéric II de Prusse qui voulait l'exproprier de son moulin pour agrandir son parc : « Es gibt noch Richter in Berlin », n'hésita-t-il pas à répondre au roi de Prusse. Même si aujourd'hui, il n'y a pas encore beaucoup de pays où les juges peuvent recevoir les plaintes des victimes des pires atrocités, leur nombre augmente et, quoi qu'en pensent les détracteurs de la compétence universelle, il s'agit d'un mouvement qui ne s'arrêtera pas.

Comme l'a dit un sénateur, paraphrasant CLAUSEWITZ, lors du vote sur les amendements apportés en avril 2003 à la loi de 1993, si « la diplomatie finit là où commence la guerre, [...] nous devons oser dire : la diplomatie s'arrête là où le génocide est en jeu. »<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> V. Van Quickenborne, A.P., Sénat, 2-289, 5 avril 2003.