

LA REVUE NOUVELLE

DROIT INTERNATIONAL

# *Les tracas de la compétence universelle*

---

La loi belge de compétence universelle a vécu. Bâtie en 1993 et 1999 sur d'ambitieuses mais fragiles assises, elle n'a pas résisté aux humeurs de Washington. À l'heure du bilan, le tour d'horizon invite à prendre, armé d'une pincée d'autocritique, un peu de recul par rapport aux faits, à la lumière des principes qui sont en jeu et de la *realpolitik*. Cette dernière n'a pas encore tiré un trait sur la loi américaine de compétence, car ils en ont une aussi, plutôt méconnue jusqu'ici. Le dossier n'est pas clos.

---

PAR ERIK RYDBERG

La formation du gouvernement Verhofstadt II s'est trouvée assombrie par un incident diplomatique qui lui a quelque peu enlevé de la majesté, lente et inéluctable, que les observateurs de la rue de la Loi s'étaient accordés à lui prêter. Le verdict des urnes, dans sa simplicité arithmétique, ne laissait en effet guère de champ aux recombinaisons du paysage politique, même si les deux mariées, familles libérales et socialistes, naguère perçues comme antinomiques, pouvaient paraître, sans pour autant susciter le commentaire, l'expression d'une étrange fracture dans la volonté populaire.

D'où, sur un plan plus trivial, la lenteur des tractations, une cinquantaine de jours pour ressouder l'essentiel de l'équipe sortante.

Mais ce n'est donc pas ce feuillet qui a eu le don de faire les gros titres. C'est, à la manière d'un vaudeville humiliant, l'incident diplomatique belgo-états-uniens, à répétition durant toute cette période, qui en a assuré la texture dramatique, jusqu'à fournir au nouveau gouvernement sa première décision : abroger la loi dite de compétence universelle, un acte qui, à défaut d'être de sa compétence, est bien entendu de son pouvoir.

LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

La loi de 1999 conférant aux tribunaux belges le pouvoir de juger des génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, où qu'ils aient été perpétrés, a vécu. C'est, pour faire court, le constat qui s'est imposé. Car, du joyau de l'arsenal juridique qui avait propulsé la Belgique parmi les porte-étendards de la chasse aux tyrans du monde entier, il ne reste pour ainsi dire rien.

Dans le projet de loi 103/1 que la nouvelle assemblée élue est invitée à entériner au pas de charge avant les vacances, ne seront plus concernés que les auteurs de violations graves du droit humanitaire qui ont la nationalité belge ou qui ont sur le territoire national leur résidence principale. Il en va de même pour les victimes. Belges, s'il vous plait, ou, à défaut, en mesure d'apporter la preuve qu'elles se trouvaient, sur ce même territoire national (30 507 kilomètres carrés), depuis trois années au moins au moment des faits. Pour couronner le tout: un régime d'immunités qui vaudra sauf-conduit pour la plupart des « tyrans » ainsi définis, carte d'identité en bonne et due forme ou résidence principale belges. C'est naturellement pour rire. Jaune, diront d'aucuns. La plupart des quarante plaintes actuellement déposées ou instruites s'en trouveront caduques.

**CHRONIQUE  
D'UNE DÉBÂCLE**

L'affaire est susceptible de plusieurs lectures. La plus simple, qui a l'avantage de rafraîchir la mémoire et de recadrer la chronologie des faits, consiste à n'en retenir que l'aspect théâtral, que la succession de péripéties, souvent bouffonnes.

Tout avait bien commencé dans les années 1993 et 1999, qui apportèrent les deux étages de la construction juridique: une loi votée à l'unanimité, un élan du cœur tant les travaux parlementaires témoignent d'un débat de faible profondeur. Même constat lors du premier procès en juin 1999 qui, ouvert sous les auspices arc-en-ciel de Verhofstadt I, condamnera lourdement quelques petites mains du génocide rwandais. On peut parler d'une consécration rapide, l'idée de justice universelle est non seulement noble et belle, elle produit des résultats. Les bourreaux du monde entier désormais doivent trembler. Mais, déjà, des ombres se dessinent. Les plaintes suivantes, notamment contre le Premier ministre israélien Ariel Sharon ou le ministre congolais Abdoulaye Yerodia, hommes d'État en fonction, rencontrent plus de frictions, y compris juridiques en raison de l'immunité de juridiction dont bénéficient les membres de gouvernements étrangers.

La machine s'est grippée. Dérégulée, elle va s'emballer. Peu avant les élections législatives, une vague de plaintes contre des acteurs américains de la première guerre du Golfe (George Bush père, Dick Cheney, le général Schwartzkopf) conduira le gouvernement, fortes pressions des États-Unis aidant, à introduire dans la loi un mécanisme lui permettant de s'immiscer dans la procédure, de dessaisir l'ordre judiciaire et renvoyer l'affaire aux autorités du pays concerné.

En contradiction flagrante avec le principe de la séparation des pouvoirs, cette monstruosité juridique sera, critiques du Conseil d'État nonobstant, votée par le Parlement

LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

en avril 2003. Drôle de vote d'ailleurs, puisqu'il sera acquis — libéraux, CD&V et Vlaams Blok contre socialistes et verts — par une majorité alternative qui ne fera aucune vague, au contraire de celle qui, se dessinant peu avant en faveur du vote pour les étrangers, avait conduit les libéraux flamands à agiter la menace de la crise de gouvernement, avec succès. Affaire de rapport des forces, sans doute.

Mais ç'aura été beaucoup d'efforts pour rien. Même court-circuitées par le ministre de la Justice, les plaintes vont continuer à pleuvoir, contre le président Bush cette fois, et contre le Premier ministre britannique, Anthony Blair, et contre le général Thomas Franks, tous visés pour leur rôle dans l'intervention militaire en Irak, de même que contre Louis Michel, pour avoir apposé l'été dernier sa signature sur la vente de cinq-mille-cinq-cents fusils-mitrailleurs au régime népalais (une vente « éminemment éthique », s'était-il défendu): c'en était trop pour le gouvernement, d'autant que les États-Unis n'ont pas manqué de moyens pour signifier qu'ils n'étaient pas « amusés ».

Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld fera savoir, le 12 juin, que le siège de l'Otan pourrait quitter la Belgique pour des cieux plus atlantistes. C'est la goutte qui fera déborder le vase. Le reste ne sera plus que gesticulations autour d'une introuvable porte de sortie honorable. Confier au Parlement le soin de revoir tout cela dans la sérénité à la rentrée? Un moment caressée, l'idée subira, le 13 juillet, le coupe-ret de l'abrogation pure et simple, avec invitation au Parlement de revoir au pied levé sa copie. Il faudra comprendre désormais, par compé-

tence universelle, l'universalité du territoire belge.

**LES CHARMES DISCRETS  
DU CHANTAGE**

C'est une lecture. Elle invite à prendre la mesure de la sujétion d'un petit État aux ultimatums lancés outre-Atlantique. C'est l'affaire du siège de l'Otan, qui représente pour la Belgique quelque quinze milliards d'anciens francs par an sans compter les retombées en termes d'emplois et dont la remise en cause par les États-Unis donnera à l'alliance un gout de propriété privée; le cas du port d'Anvers aussi, qui aurait fait l'objet d'un même chantage, ce qui explique pour une bonne part la campagne que la Flandre montera soudain pour s'opposer à la reconduction de Louis Michel à la tête des Affaires étrangères. Mais, plus que ces ingérences spectaculaires, ce sont les petites marques de déférence multipliées dans la grisaille du quotidien qui donnent la juste tonalité du rapport de subordination.

Ce sont ces rendez-vous avec Robertson, patron de l'Otan, devant lequel il s'agit de se justifier, ces contacts empressés que l'ambassadeur de Belgique aux États-Unis multiplie avec le Pentagone, le département des Affaires étrangères et le Conseil de sécurité nationale, ce sont enfin et surtout les épures successives par lesquelles le gouvernement va chercher à rendre « agréable » la loi de 1993-1999 qui seront aussitôt transmises, pour avis, non pas au Conseil d'État, mais à Washington, aux services compétents... Une rhétorique éthique sonnerait creux pour moins.

LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

Puis, sur le fond, il y a les critiques contre le principe même de la compétence universelle, qui se feront en Belgique moins marginales lorsque le vent tournera contre le sauvetage de la loi. Elles sont de plusieurs ordres mais se massent sur une ligne de démarcation claire : de quel droit ? De quel droit la Belgique — ou la Cour pénale internationale — s'arrogerait-elle le pouvoir de juger des actes qui, ayant été commis dans d'autres États souverains, relèvent de leurs juridictions ? Au moment où la Belgique ne savait trop que faire de sa loi « génocide », début juillet 2003, on apprenait que les États-Unis avaient pris des sanctions contre trente-cinq États, faute pour eux d'avoir signé un accord bilatéral immunisant les ressortissants américains de toute poursuite devant la Cour pénale internationale, et on s'en est ému. Pas jusqu'au cercle des chefs d'État européens, probablement, puisque, réunie en conseil des ministres des Affaires étrangères, l'Union européenne pliait, l'an dernier, en octobre 2002, devant les exigences de Washington, laissant à chaque État membre le soin d'apprécier l'opportunité de signer, ou non, de tels accords bilatéraux...

**SOUVERAINETÉ  
ET DÉMOCRATIE**

Par son opposition, farouche et constante, à la Cour pénale internationale, les États-Unis en sont venus à la symboliser, seuls pour ne pas dire isolés face à la « communauté internationale », bien que celle-ci comporte, numériquement, à bien compter, plus de grands États réfractaires que l'inverse (l'Inde, la Chine, le Japon et la Russie repré-

sentent avec les États-Unis, pays avec lequel ils font sur ce point cause commune, quelque trois milliards d'habitants). C'est le côté « ethnocentrique » de la compétence universelle, il ne fait pas tache à la tradition qui, depuis quelques siècles, voit l'Occident donner forme à l'universel.

Jacques Vergès a eu sur le sujet de la justice pénale internationale une boutade qui, pour être lapidaire, résume bien le malaise : « C'est un très beau rêve. Mais je croirai à ce rêve quand un Vietnamien pourra mettre en accusation le général Westmoreland. » Il n'est pas dit, en effet, que l'apparition de tribunaux de compétence universelle dans le tiers monde serait du gout de tout le monde, pas même des capitales occidentales. Et il y a fort à parier, à supposer que tous les États du monde mettent universellement en place de tels systèmes, que l'échafaudage n'y résisterait pas.

C'est qu'on touche ici, en la faisant dangereusement vaciller, une des pierres angulaires du droit international, à savoir la souveraineté des nations. Admettre qu'elle souffre des exceptions, fût-ce pour les meilleures causes comme c'est le cas avec les diverses manifestations prises aujourd'hui par « l'ingérence humanitaire », ouvre la porte à un droit qui ne saurait rimer qu'avec celui du plus fort, il ne laissera personne à l'abri des puissants.

Il est à cet égard significatif que les organisateurs du procès de Nuremberg, référence s'il en est pour fonder une justice internationale, ont pris soin de qualifier les faits de telle sorte, comme le relève Annette Wiewiorka dans son analyse des procès Barbie et Touvier, que les accu-

LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

sés ne puissent pas être jugés pour des crimes commis par l'État sur ses propres nationaux ou sur les étrangers résidant dans le pays, mesure qui était, insiste-t-elle, « liée à la volonté des États-Unis, largement partagée par les autres États [visant à] ne pas permettre d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État devant rester souverain ». La démocratie n'ayant jusqu'ici d'autre assise que nationale, c'est elle, la première, qui risque de faire les frais de toute atteinte à la souveraineté, principe fondateur des Nations unies pour qui l'aurait oublié.

**COMPÉTENCE  
UNIVERSELLE MADE IN USA**

Sur un plan plus prosaïque, cependant, les aléas tragi-comiques de la compétence universelle belge trouvent dans une petite phrase du ministre des Affaires étrangères, Louis Michel, leur meilleure épitaphe. À un moment où il s'agissait encore de faire croire que la Belgique allait rester de marbre devant les pressions des États-Unis, le 24 juin 2003, Louis Michel a laissé échapper que, depuis quatre ans, « cette loi de compétence a été un boulet que je trainais à mes pieds car elle handicapait ma diplomatie ».

L'appréciation a le mérite de la franchise. Elle gagne à être rapprochée d'un commentaire qui, publié en mai 2001 par les juristes américains Anne-Marie Slaughter et David Bosco dans le *Crimes of war Project Magazine*, montre que la préoccupation est partagée outre-Atlantique: « Le phénomène n'est pas sans danger. Dès lors que les tribunaux américains jugent de crimes commis à l'étranger, le risque de politisation n'est pas à exclure. Pour

les diplomates américains, ces procès peuvent entraver et compliquer des négociations et initiatives diplomatiques qui, éventuellement, constituent le meilleur espoir de changements durables. » La pointe est piquante. Car elle indique, chose peu connue en Belgique, que les États-Unis traînent aussi un boulet à leur pied, frère jumeau de celui qui entrave la marche de Louis Michel.

Cette loi porte le nom d'Alien Tort Claims Act — loi de plainte en dédommagement des étrangers. Elle date de 1789 et, frappée au coin par une époque où le législateur se signalait par la sobre limpidité de sa plume, énonce que « le tribunal de district sera premier compétent pour connaître de toute action civile mue par un étranger et ce uniquement pour des griefs portant atteinte à la loi des nations ou à un traité des États-Unis ».

On relèvera, parmi les particularités de cette loi qui s'est trouvée « réactivée » en 1980, qu'elle n'existe qu'au bénéfice des plaignants étrangers, qu'elle ne leur ouvre des droits que civils (dommages et intérêts), qu'elle impose de citer en justice la partie incriminée sur le sol américain afin que celle-ci puisse être régulièrement informée des éléments de procédure (Robert Mugabe, chef d'État du Zimbabwe, s'est ainsi vu remettre ce cadeau empoisonné en se rendant en septembre 2000 à New York pour participer au sommet du Millénaire des Nations unies), que sa jurisprudence parait sauvegarder le principe d'immunité de juridiction dont jouissent les représentants officiels d'États étrangers (la condamnation de Radovan Karadzic, président de la Republika



LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

Srpska, aura ainsi été facilitée par le fait que les États-Unis n'ont pas reconnu cet État) et cette même jurisprudence pose, lorsque la partie attaquée est une entreprise transnationale, que le plus ténu des liens avec les États-Unis suffit à rendre la plainte recevable (cas de l'action contre la société pétrolière britannique Shell, attaquée pour les faits de répression dont a été victime le peuple Ogoni au Nigeria : le simple fait de disposer d'un agent aux États-Unis a conduit la Shell à être « aspirée » dans l'Alien Tort Claims Act).

**LA REALPOLITIK  
GARDE LE DERNIER MOT**

Moyennant ces conditions, quels que soient le lieu ou l'auteur, toute violation grave du droit international peut être cause de procès, ce qui équivaut à une interprétation très large de la compétence universelle. La « loi des nations » qu'avait à l'esprit le législateur américain de 1789 en est venue à être assimilée, en effet, à la *jus cogens*, expression par laquelle on entend, parmi les normes de droit international, celles qui lient les nations même lorsqu'elles ne les acceptent pas : crimes de génocide ou contre l'humanité, torture, exécutions sommaires, traitements cruels, inhumains et dégradants, disparitions et esclavage. Et la liste des plaintes, pour reprendre le parallèle belge, est longue. Ferdinand Marcos, Radovan Karadzic, Ben Laden et Li Peng pour ne citer que ces quatre-là parmi les personnalités politiques, auxquels s'ajoutent, bien plus nombreuses, des transnationales, Coca-Cola, Texaco, Del Monte, Union Carbide, Chevron, Nike, Ford, ExxonMobil, Price

Waterhouse, Talisman Energy, Crédit Suisse, Citigroup ou encore, plus remarquables dans la presse anglosaxonne, les déboires de la société pétrolière californienne Unocal qui a fait l'objet, en septembre 2002 d'un jugement la rendant civilement responsable, par complicité, des exactions commises par l'armée birmane lors de la construction d'un oléoduc, une affaire qui vient de rebondir en juin dernier par le dépôt, avant réouverture des débats, d'un avis rédigé par le département américain des Affaires étrangères.

C'est intéressant. Car à suivre cet avis, le procès Unocal serait susceptible de nuire « aux intérêts de la nation dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme ». Un point de vue semblable avait été émis par les Affaires étrangères dans l'affaire ExxonMobil, où ce département invita les juges américains à prendre en considération le fait que ce dossier « pourrait porter gravement préjudice aux relations entre les États-Unis et l'Indonésie ». Là-bas, aussi, le dispositif est perçu comme un boulet pour la diplomatie.

Un lobby puissant cherche, aux États-Unis, à faire abroger cette loi. Il n'y a pas encore réussi. On n'en dira pas autant de sa « variante » belge. Dans sa mercuriale, en septembre 2002, l'avocat général Pierre Morlet avait mis en exergue la tension extrême entre « l'évolution du droit international, vers une plus grande responsabilisation des États et de leurs dirigeants, et les impératifs de la realpolitik ». Cette dernière donne probablement la mesure des marges de manœuvre en matière éthique.

LA REVUE NOUVELLE  
DROIT INTERNATIONAL

Les États-Unis peuvent se permettre le luxe d'une loi de compétence universelle, la Belgique non. A-t-elle durant ces derniers mois consulté, avec la même fébrilité qu'auprès de Washington, les chancelleries de Bujumbura, de Tripoli ou de Yaoundé? Le doute est permis. Ce qui paraît certain, par contre, c'est

qu'elle n'avait rien qu'elle pouvait menacer de déménager hors des États-Unis. « Si tu ne peux démêler une pelote, le plus sage est de le reconnaître; et le plus honorable de l'admettre », comme aimait à le dire Wittgenstein.

*Erik Rydberg*