



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
30 novembre 2011

FRANÇAIS
Original : anglais

Dixième session

New York, 12-21 décembre 2011

Rapport du Bureau sur les procédures auxquelles l'Assemblée pourrait avoir recours en cas de non-coopération

Remarque du Secrétariat

En vertu du paragraphe 12 de la résolution ICC-ASP/9/Res.3 du 10 décembre 2010, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet par la présente à l'examen de l'Assemblée son rapport relatif au défaut de coopération.

I. Contexte

1. L'article 112, paragraphe 2, du Statut de Rome se lit comme suit :
 - « 2. L'Assemblée :
 - f) Examine, conformément à l'article 87, paragraphes 5 et 7, toute question relative à la non-coopération des États ;
 - g) S'acquitte de toute autre fonction compatible avec les dispositions du présent Statut et du Règlement de procédure et de preuve. »
2. L'article 87, paragraphes 5 et 7, se lit comme suit :
 - « 5. a) La Cour peut inviter tout État non partie au présent Statut à prêter son assistance au titre du présent chapitre sur la base d'un arrangement ad hoc ou d'un accord conclu avec cet État ou sur toute autre base appropriée.
 - b) Si, ayant conclu avec la Cour un arrangement ad hoc ou un accord, un État non partie au présent Statut n'apporte pas l'assistance qui lui est demandée en vertu de cet arrangement ou de cet accord, la Cour peut en informer l'Assemblée des États Parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie. »
 - « 7. Si un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le présent Statut, et l'empêche ainsi d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie. »

3. Le paragraphe 12 de la résolution omnibus qu'a adoptée l'Assemblée le 10 décembre 2010 se lit comme suit¹ :

« 12. *Reconnaît* les retombées négatives que la non-exécution des requêtes de la Cour peut avoir sur la capacité de la Cour à mener à bien son mandat ; et *demande* au Bureau de préparer un rapport sur les procédures dont l'Assemblée pourrait avoir besoin pour s'acquitter de son mandat, afin d'examiner toute question relative à un défaut de coopération et de soumettre ce rapport à l'Assemblée pour examen lors de sa dixième session ».

II. Portée générale et nature des procédures à considérer en cas de non-coopération

4. Aux fins des procédures pertinentes de l'Assemblée, la non-coopération peut s'entendre comme le refus d'un État Partie ou d'un État ayant conclu un arrangement spécial ou un accord avec la Cour (ci-après « l'État requis ») d'accéder à une demande spécifique de coopération formulée par cette juridiction (articles 89 et 93 du Statut) dans le cas de figure prévu à l'article 87, paragraphes 5 b) et 7, du Statut.

5. Il convient de distinguer cette situation de celle où la Cour n'a formulé aucune demande et où l'État Partie n'a pas encore mis en œuvre le Statut de Rome dans son ordre interne de manière à être en mesure d'accéder aux demandes de la Cour, et il y a là des circonstances susceptibles de déboucher sur un cas de non-coopération à moyen ou à long terme. Ce scénario n'est pas pris en considération dans le présent rapport, dans la mesure où il a déjà été envisagé par l'Assemblée dans le contexte des réflexions en cours sur la question de la coopération et notamment des discussions tenues au sein du Groupe de travail de La Haye du Bureau.

6. Compte tenu des rôles respectifs de la Cour et de l'Assemblée, toute réaction de cette dernière serait de nature non judiciaire et devrait dériver des compétences que lui confère l'article 112 du Statut. L'Assemblée peut assurément contribuer à l'effectivité dudit Statut en déployant des efforts politiques et diplomatiques pour promouvoir la coopération et pour réagir en cas de non-coopération. Ces efforts, cependant, ne sauraient remplacer les décisions judiciaires que la Cour doit rendre dans le cadre des procédures en cours.

7. Concernant les cas concrets de non-coopération, les deux scénarios suivants pourraient exiger une action de l'Assemblée :

a) Un scénario dans lequel la Cour a signalé un cas de non-coopération à l'Assemblée². En fonction des circonstances, la question pourrait exiger ou ne pas exiger une action urgente de l'Assemblée en vue d'obtenir une coopération.

b) À titre exceptionnel, un scénario dans lequel la Cour pourrait ne pas encore avoir signalé un cas de non-coopération à l'Assemblée, mais dans lequel il existe également des raisons de penser qu'un incident spécifique et grave de non-coopération – concernant une demande d'arrestation et de remise d'une personne (article 89 du Statut de Rome) – est sur le point de se produire ou est en train de se produire et dans lequel une action urgente de l'Assemblée pourrait permettre d'obtenir une coopération³.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, neuvième session, New York, 6-10 décembre 2010* (ICC-ASP/9/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/9/Res.3.

² Voir, par exemple, les décisions suivantes rendues par la Chambre préliminaire I : « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la présence d'Omar Al-Béchir sur le territoire de la République du Kenya », 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome du récent séjour d'Omar Al-Béchir en République du Tchad, 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; et « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome de la récente visite d'Omar Al-Béchir à Djibouti, 12 mai, ICC-02/05-01/09.

³ Lorsque le cas n'a pas encore été signalé à l'Assemblée par la Cour, mais qu'il ne revêt pas non plus de caractère urgent, il semble qu'aucune procédure spécifique ne doive être adoptée. Dans une telle situation, il appartiendrait à la Cour de décider s'il convient ou pas de provoquer une action de l'Assemblée en la saisissant du dossier.

8. Les procédures proposées, telles qu'elles sont brièvement décrites dans le présent rapport, concernent les États requis au sens prêté à ce terme ci-dessus, à l'exclusion des États non parties n'ayant pas encore conclu d'arrangements ou d'accords pertinents avec la Cour⁴. Ces procédures seraient cependant engagées sans préjudice des mesures prises éventuellement par l'Assemblée (et ses organes subsidiaires) en matière de coopération (et de défaut de coopération) desdits États.

III. Approche générale concernant les procédures à considérer en cas de non-coopération

9. Les scénarios de non-coopération 7 a) et 7 b) exigent des procédures différentes qui peuvent toutefois se recouvrir partiellement.

10. Le scénario 7 a) exigerait une réponse formelle, comprenant certains éléments publics, dans la mesure où il résulte d'une décision formelle de la Cour signalant le cas à l'Assemblée. En fonction des particularités de l'espèce, il y aurait peut-être lieu de réagir dans un premier temps de manière informelle et urgente préalablement à une réaction formelle, notamment lorsqu'il est encore possible d'obtenir une coopération.

11. Le scénario 7 b) exigerait une réponse urgente mais totalement informelle – au niveau diplomatique et politique –, difficilement conciliable avec le calendrier ordinaire des sessions de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires actuels. L'expérience a révélé que le Bureau, lequel se réunit chaque mois au siège des Nations Unies à New York, peut être amené à adapter ses méthodes de travail pour pouvoir répondre suffisamment rapidement à une situation immédiate de non-coopération comme indiqué ci-dessous.

IV. Suggestions spécifiques visant les procédures à considérer en cas de non-coopération

12. Les procédures indiquées ci-dessous devraient être menées par le Bureau et l'Assemblée dans le respect total de l'autorité et de l'indépendance de la Cour et de ses procédures, telles qu'intégrées dans le Statut de Rome et dans le Règlement de procédure et de preuve⁵. Ces procédures sont destinées à améliorer la mise en œuvre des décisions de la Cour. Tous les acteurs concernés doivent veiller à ce que leur participation à ces procédures ne provoque pas de discussion sur le fond de la demande de la Cour et ne portent pas non plus atteinte, de quelque autre manière, aux conclusions de cette juridiction. Lesdites procédures tiennent compte du rôle de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires et ne préjugent pas des actions entreprises par les États – au niveau bilatéral ou régional – en vue de promouvoir la coopération.

A. Procédure de réaction formelle : mesures successives devant être prises par le Bureau et l'Assemblée

1. Engagement

13. Toute procédure formelle – et, dans une certaine mesure, publique – engagée par l'Assemblée pour répondre à un cas de non-coopération devrait se fonder sur une décision de la Cour relative à un cas de non-coopération qui serait soumis à l'Assemblée⁶. Toute décision de ce type devrait être communiquée sans retard à l'ensemble des États Parties. Le grand public devrait être informé au moyen d'un communiqué de presse du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties.

⁴ Le Statut de Rome ne contient aucune disposition relative à la « non-coopération » de ces États.

⁵ *Documents officiels ... Première session ... 2002* (ICC-ASP/1/3 et Corr.1), partie II.A.

⁶ Voir, par exemple : Chambre préliminaire I de la CPI, ICC-02/05-01/09, 27 août 2010 (Kenya) ; Chambre préliminaire I de la CPI, ICC-02/05-01/09, 27 août 2010 (Tchad) ; et Chambre préliminaire I de la CPI, ICC-02/05-01/09, 12 mai 2011 (Djibouti).

2. Procédure à considérer

14. Une fois la décision prise par la Cour, plusieurs mesures pourraient être adoptées pour s'attaquer au problème, compte tenu du fait que le Président de l'Assemblée pourrait également continuer à proposer ses bons offices selon les modalités décrites ci-dessous :

a) Réunion d'urgence du Bureau : lorsque l'affaire se présente de telle manière qu'une mesure d'urgence de l'Assemblée a encore des chances de provoquer une coopération, il conviendrait de convoquer sans retard une réunion du Bureau. Cette réunion serait l'occasion d'entendre un rapport oral du Président sur les mesures éventuelles déjà prises et de décider de mesures supplémentaires opportunes ;

b) Une lettre ouverte du Président de l'Assemblée, s'exprimant au nom du Bureau, à l'État concerné, afin de rappeler à celui-ci son obligation de coopérer et de lui demander de revoir sa position sur la question dans un certain délai n'excédant pas deux semaines⁷. Le Président de l'Assemblée pourrait envoyer une copie de la lettre à tous les États Parties pour les encourager à aborder le problème dans le cadre de leurs relations bilatérales avec l'État requis, si nécessaire ;

c) Une fois le délai expiré ou une réponse écrite reçue, une réunion (au niveau des ambassadeurs) du Bureau pourrait se tenir dans le cadre de laquelle un représentant de l'État concerné serait invité à faire part de ses vues sur la manière dont son pays compte coopérer à l'avenir avec la Cour ;

d) Par la suite – et à condition que la prochaine session de l'Assemblée ne soit pas prévue avant trois mois à compter de la réunion du Bureau mentionné au point (c) –, le Bureau pourrait demander au Groupe de travail de New York de tenir une réunion publique sur l'affaire, de manière à permettre un dialogue ouvert avec l'État requis. Les participants incluraient les États Parties, des observateurs et des représentants de la société civile, conformément aux règles de procédure de l'Assemblée des États Parties⁸ ;

e) Par la suite, un rapport du Bureau sur l'issue de ce dialogue – contenant une recommandation sur la question de savoir si l'Assemblée doit intervenir – pourrait être soumis à la session suivante (ou en cours) de l'Assemblée ; et

f) Au cours de la session suivante (ou en cours) de l'Assemblée, le rapport pourrait être discuté en session plénière dans le cadre du point de l'ordre du jour relatif à la coopération. De plus, le Bureau pourrait, si nécessaire, nommer un facilitateur spécialement chargé de mener des consultations sur un projet de résolution contenant des recommandations concrètes.

B. Procédure de réaction informelle : bons offices du Président de l'Assemblée

15. La capacité de l'Assemblée de réagir à une situation imminente ou en cours de non-coopération – laquelle peut encore évoluer vers une coopération effective en l'instance – suppose un mécanisme souple permettant l'adoption de mesures immédiates. L'une des solutions passerait par l'institutionnalisation, et l'utilisation sur une base ad hoc, auprès des États requis, des bons offices que le Président de l'Assemblée a prêtés dans le passé. Cette proposition repose sur l'action déployée antérieurement par l'intéressé, mais a pour but de renforcer son efficacité grâce aux activités et aux relations personnelles des membres du Bureau originaires d'autres régions, ainsi que de souligner l'importance attachée à la coopération par l'Assemblée.

1. Points de contact régionaux en matière de coopération

16. Afin d'aider le Président à prêter ses bons offices, le Bureau pourrait désigner parmi ses membres quatre points de contact sur la base du principe d'une représentation géographique équitable.

⁷ Voir le précédent constitué par les lettres adressées aux ministres des Affaires étrangères du Kenya, du Tchad et de Djibouti, les 28 août 2010, 13 septembre 2010 et 17 mai 2011 respectivement.

⁸ *Documents officiels ... Première session ... 2002* (ICC-ASP/1/3 et Corr.1), partie II.c ; partie XX.

2. Engagement

17. Le Président de l'Assemblée interviendrait de sa propre initiative, dès lors qu'il estimerait que les conditions du scénario décrit plus haut au point 7 b) sont réunies. De plus, il pourrait également agir de sa propre initiative, dès lors qu'il estimerait que les conditions du scénario 7 a) sont remplies et que la possibilité d'obtenir l'acceptation d'une demande d'arrestation et de remise risque de disparaître avant que le Bureau ne soit en mesure de convoquer une réunion d'urgence pour débattre de la question. En tout cas, le Président ferait part immédiatement aux membres du Bureau de son initiative.

18. Autrement, le Président pourrait devenir ou rester actif conformément à la décision du Bureau.

3. Mandat et procédures à considérer

19. À supposer que le Président ait été amené à prêter ses bons offices comme expliqué ci-dessus, il pourrait en cas de besoin soulever la question de manière informelle et directe avec des représentants officiels de l'État requis et d'autres parties prenantes, dans le but de promouvoir une pleine coopération. Le but de ces échanges avec l'État requis serait de sensibiliser davantage celui-ci au problème et de promouvoir une pleine coopération tant que cela demeure possible, sans pour autant formuler de conclusions revêtant un caractère judiciaire, cette opération relevant de la seule prérogative de la Cour. Le Président pourrait également rappeler à l'État requis la possibilité pour celui-ci, en vertu de l'article 97 du Statut, de se concerter la Cour. Le Président pourrait demander à l'un quelconque des points de contact régionaux ou à tout autre membre du Bureau, selon le cas, de favoriser cette interaction. En présence du scénario décrit ci-dessus au point 7 b), le Président devrait profiter de ce dialogue avec les responsables de l'État requis pour vérifier l'information sur la base de laquelle il est entré en action.

20. Le Président présenterait un rapport oral au Bureau immédiatement après ces échanges de vues, au besoin dans le cadre d'une réunion éventuellement convoquée dans un délai très court. Après avoir dressé ce rapport, le Président continuerait à intervenir sur la question conformément à la décision du Bureau.

V. Recommandation

Le Bureau recommande que l'Assemblée fasse bon accueil au présent rapport et aux procédures qu'il décrit dans le contexte de la Résolution d'ensemble censée être adoptée au cours de la 10^e session de l'Assemblée en décembre 2011.
