

28 mai 2009 16h00

Réunion informelle intersessions concernant le crime d'agression 8-10 juin 2009

Document officiel du Président concernant les conditions d'exercice de la compétence

I. Introduction

1. Le présent document officiel a pour but de faciliter la discussion, au Club de Princeton, au sujet des principales questions en suspens touchant les "conditions d'exercice de la compétence" sur le crime d'agression. Ces questions en suspens sont reflétées essentiellement au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis des propositions concernant l'élaboration d'une disposition relative à l'agression élaborées par le Groupe de travail spécial sur le crime d'agression (ci-après dénommé le "Groupe").¹ Dans son rapport de février 2009, le Groupe a notamment relevé qu'il était convenu de procéder au sujet de ce paragraphe "à de nouveaux échanges de vues, y compris en tenant compte de nouvelles idées et propositions".² La question de la procédure d'entrée en vigueur (article 121, paragraphe 4 ou 5) est directement liée à cette question.

2. Il est suggéré que les délégations saisissent l'occasion de la réunion intersessions pour échanger des vues sur les moyens de trouver une solution acceptable aux questions en suspens, y compris sur la base de nouvelles idées et de nouvelles suggestions. Étant donné qu'il s'agit d'une question extrêmement complexe et que de nombreuses variables interviennent dans la discussion, le Président suggère aux participants de centrer leur attention sur des *questions (figurant en italiques ci-dessous) spécifiques*, concernant des scénarios spécifiques, sur la base d'un certain nombre de considérations pouvant être tirées des travaux précédents du Groupe.

¹ Voir le rapport du Groupe de février 2009 dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises), New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, annexe II.

² Ibid., paragraphe 19.

II. Quelques considérations sous-jacentes pour la discussion des questions en suspens

3. Les trois mécanismes de déclenchement existants s'appliquent au crime d'agression. Aux termes du paragraphe 1 du projet d'article 15 bis, le Procureur peut ouvrir une enquête préliminaire sur un crime d'agression à la suite de l'un quelconque des trois mécanismes de déclenchement existants: renvoi par un État, renvoi par le Conseil de sécurité et *proprio motu*. Une distinction doit être établie entre le mécanisme de déclenchement et la question du **filtre de compétence** qui ne se pose qu'à un stade ultérieur, comme envisagé aux paragraphes 2 à 4 du projet d'article 15 bis.

4. En cas de **renvoi par le Conseil de sécurité**, la Cour peut exercer sa compétence sur le crime d'agression **sans égard au consentement de l'État intéressé**. C'est ce qui découle de l'article 13 b) du Statut, et telle a clairement été aussi la position du Groupe.³ Les considérations de territorialité ou de nationalité (article 12, paragraphe 2) n'interviennent pas dans le contexte d'un renvoi par le Conseil de sécurité.

5. En cas de **renvoi par un État ou si l'enquête est ouverte par le Procureur *proprio motu***, la **règle de territorialité ou de nationalité prévue au paragraphe 2 de l'article 12** du Statut s'applique. Dans ces deux cas, la compétence est fondée sur le consentement (c'est-à-dire le consentement d'être lié par le Statut de Rome et par l'amendement relatif à l'agression) de l'État de la nationalité ou de l'État du territoire. Dans ce contexte, il importe de noter que le crime d'agression est **habituellement commis à la fois sur le territoire de l'État agresseur et sur le territoire de l'État victime**.⁴ Dans un souci de clarté, il convient par conséquent, dans les discussions touchant les questions de territorialité, de se référer à l'État potentiellement agresseur (qui est habituellement l'État de la nationalité et l'État sur le territoire duquel a été commis l'agression) et l'État potentiellement victime (qui est habituellement l'État sur le territoire duquel a été commis un crime d'agression).

III. Structure suggérée d'une discussion des questions en suspens

6. Le Président suggère que les questions en suspens soient discutées en en cernant clairement les aspects de fond de manière que les positions de toutes les délégations puissent être bien comprises et que l'on puisse chercher le moyen de parvenir à une solution acceptable. À ce stade, il serait utile de centrer la discussion sur le fond des questions dont se soucient les délégations plutôt que sur la rédaction des dispositions formelles visant à tenir compte de ces préoccupations. Les observations ci-après, de même que les questions figurant en annexe, ont pour but de structurer et de faciliter une discussion ouverte. Deux questions cruciales se posent dans ce contexte: la question du **consentement de l'État potentiellement agresseur** (question étroitement liée au choix du paragraphe 4 ou du paragraphe 5 de l'article 121 du Statut) et la question des **filtres de compétence** (reflétée au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis).

7. Il importe de noter que la question du consentement de l'État potentiellement agresseur et celle des filtres de compétence sont indissociablement liées et que les options pouvant être envisagées dans chaque cas doivent être discutées en ayant en vue les différentes

³ Ibid., paragraphes 28 et 29.

⁴ Le Groupe a examiné la question du rattachement du crime au territoire dans les rapports précédents; voir le rapport du Groupe de février 2009, paragraphes 38 et 39, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises)*, New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009 (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, annexe II; et son rapport de novembre 2008, paragraphes 28 et 29, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14-22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. I, annexe III.

formules pouvant être adoptées pour l'autre. L'interdépendance de ces deux questions a des conséquences de très large portée pour la compétence de la Cour dans une affaire déterminée.

IV. Consentement de l'État potentiellement agresseur en tant que condition de l'exercice de la compétence

8. La question du consentement de l'État potentiellement agresseur ne doit être évoquée que dans le cas d'un renvoi par un État ou d'une enquête ouverte *proprio motu*. Étant donné les pouvoirs dont est investi le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,⁵ un tel consentement ne serait pas requis dans le cas d'un renvoi par le Conseil.

a) Acceptation de l'amendement relatif au crime d'agression par l'État potentiellement agresseur

9. L'acceptation de l'amendement relatif à l'agression lui-même pourrait être l'un des moyens par lequel un État pourrait exprimer son consentement à l'exercice par la Cour de sa compétence en ce qui concerne toute future enquête concernant un acte d'agression qu'aurait commis cet État. À l'heure actuelle, les propositions dont le Groupe est saisi reflètent deux approches de cette question:

- i) **L'acceptation de l'amendement relatif à l'agression par l'État potentiellement agresseur ne serait pas requise** dans les deux cas ci-après: premièrement, si l'entrée en vigueur de l'amendement relatif à l'agression est régie par le **paragraphe 4 de l'article 121** du Statut; et, deuxièmement, si l'entrée en vigueur est régie par le **paragraphe 5 de l'article 121** du Statut et que sa deuxième phrase fait l'objet d'une **interprétation "positive"**.⁶ Dans les deux cas, l'acceptation de l'amendement relatif à l'agression par l'État victime suffirait à établir le lien territorial exigé par le paragraphe 2 a) de l'article 12 du Statut. Telle est l'approche adoptée par le Statut de Rome en ce qui concerne les autres crimes lorsqu'une situation implique plus d'un État.
- ii) **L'acceptation de l'amendement relatif à l'agression par l'État potentiellement agresseur serait requise** si son entrée en vigueur est régie par le **paragraphe 5 de l'article 121** du Statut et que sa deuxième phrase fait l'objet d'une **interprétation "négative"**.⁷ En pareil cas, l'acceptation de l'amendement relatif à l'agression par l'État agresseur serait requise pour établir le lien territorial ou le lien de nationalité prévu par le paragraphe 2 de l'article 12 du Statut.

⁵ Rapport du Groupe de novembre 2008, paragraphes 28 et 29, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14-22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. I, annexe III.

⁶ Cette interprétation serait contenue dans la résolution d'habilitation, qui stipulerait ce qui suit: "Il est entendu que le paragraphe 5, deuxième phrase, de l'article 121 du Statut n'interdit pas à la Cour d'exercer sa compétence à l'égard d'un acte d'agression commis à l'encontre d'un État Partie qui a accepté l'amendement portant sur l'agression". Voir le rapport du Groupe de février 2009, paragraphes 34 à 37, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises), New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, annexe II.

⁷ Cette interprétation serait contenue dans la résolution d'habilitation, qui stipulerait ce qui suit: "Il est entendu que le paragraphe 5, deuxième phrase, de l'article 121 du Statut interdit à la Cour d'exercer sa compétence à l'égard d'un acte d'agression commis par tout État qui n'a pas accepté l'amendement portant sur l'agression". Voir le rapport du Groupe de février 2009, paragraphes 34 à 37, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises), New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, annexe II.

b) Autres formules permettant de régler la question du consentement pour l'État potentiellement agresseur

10. Sans égard à la question de l'acceptation de l'amendement relatif à l'agression, les propositions et les rapports du Groupe reflètent plusieurs options qui, dans certaines circonstances, auraient pour effet d'introduire l'exigence d'un consentement direct ou indirect par l'État potentiellement agresseur.

11. L'on trouve dans les rapports du Groupe l'idée consistant à stipuler que l'État potentiellement agresseur doit avoir accepté la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression en faisant une **déclaration d'acceptation**. Exiger une telle déclaration aurait pour effet de limiter la compétence de la Cour sur la base de renvois par un État et d'enquêtes *proprio motu* aux cas d'agression allégués par les États Parties qui ont à la fois accepté l'amendement concernant l'agression et formulé une déclaration acceptant l'amendement.⁸ Par voie de conséquence, la différence résultant de l'application du paragraphe 4 ou du paragraphe 5 de l'article 121 à l'amendement concernant l'agression se trouverait très amenuisée: dans un cas comme dans l'autre, aucun État Partie ne pourrait être soumis à la compétence de la Cour en matière d'agression contre sa volonté.

12. L'idée d'une déclaration pourrait être adaptée davantage pour accroître la probabilité que la Cour ait effectivement compétence à l'égard du crime d'agression lors de futures affaires. Plutôt que d'exiger une déclaration d'acceptation, les États pourraient se voir offrir la possibilité de faire une **déclaration déclinatoire** concernant le crime d'agression, comme dans le contexte de l'article 124 du Statut. Pour tenir compte pleinement des soucis de souveraineté, une telle déclaration pourrait être renouvelable et, le cas échéant, pourrait également être faite par des États non-Parties.

13. L'on pourrait également envisager à titre de consentement indirect de l'État potentiellement agresseur de confier un rôle à la Cour internationale de Justice (CIJ) en tant que filtre de compétence: le constat d'un acte d'agression par la CIJ en application du paragraphe 4 du projet d'article 15 bis, variante 2, option 4, pourrait être rendu dans le cadre d'une **procédure contentieuse devant la CIJ**, laquelle est fondée sur le consentement.

V. Filtres de compétence

14. Les différentes options concernant les filtres de compétences prévues au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis (Conseil de sécurité, Chambre préliminaire, Assemblée générale, Cour internationale de Justice) constitueraient chacune un préalable à l'exercice de la compétence et devraient être envisagées dans le contexte de la question du consentement évoquée ci-dessus.

15. Lors des précédentes discussions du Groupe, les délégations ont manifesté des préférences diverses concernant les variantes et options figurant au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis. Pour faciliter cette discussion, il est suggéré d'examiner séparément certains scénarios spécifiques:

⁸ Rapport du Groupe de février 2009, paragraphe 9, dans *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises)*, New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009 (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, annexe II.

a) Renvoi par l'État agresseur lui-même

16. Il pourrait surgir une situation dans laquelle un État ayant commis une agression contre un autre État serait disposé à renvoyer la question à la Cour, par exemple à la suite d'un changement de gouvernement.⁹ L'État agresseur pourrait, pour des raisons pratiques, se trouver dans l'impossibilité de mener une enquête et d'entamer des poursuites tout en pouvant invoquer toutes les lois nationales nécessaires pour poursuivre l'ancien ou les anciens dirigeants du chef de ce crime d'agression.

b) Renvoi par le Conseil de sécurité

17. Le Conseil de sécurité pourrait renvoyer une situation à la Cour sans constater l'existence d'un acte d'agression. Il pourrait apparaître que seuls ont été commis d'autres crimes visés par l'article 5 du Statut, ou bien le Conseil de sécurité pourrait, pour d'autres raisons, décider de ne pas faire un tel constat. Si la Cour était néanmoins autorisée à poursuivre un crime d'agression sur la base d'un tel renvoi de caractère général par le Conseil de sécurité, le Conseil pourrait décider de s'abstenir purement et simplement de renvoyer la situation à la Cour.

c) Enquête *proprio motu* et renvoi par l'État victime

18. Jusqu'à présent, les alternatives et options concernant le paragraphe 4 du projet d'article 15 bis n'ont été discutées que dans le contexte d'enquêtes *proprio motu* et de renvois par l'État victime ou par des États tiers. Il est suggéré de discuter des différentes options en ayant en vue le rôle qu'elles pourraient jouer en tant qu'éléments d'une solution de compromis.

19. Les considérations évoquées ci-dessus (paragraphe 8 à 13) concernant l'exigence du consentement par l'État potentiellement agresseur pourraient utilement être examinées à nouveau dans le contexte du filtre de compétence après avoir eu le bénéfice d'une analyse détaillée de cette dernière question.

⁹ Éventuellement par le biais d'une déclaration faite conformément au paragraphe 3 de l'article 12 du Statut.

Annexe

Questions à discuter

I. Consentement de l'État potentiellement agresseur en tant que condition d'exercice de la compétence

Renvoi par le Conseil de sécurité	Renvoi par un État et enquête <i>proprio motu</i>
<i>(Le consentement de l'État potentiellement agresseur n'est pas requis)</i>	<p>Acceptation de l'amendement concernant le crime d'agression par l'État potentiellement agresseur</p> <p>1. <i>La Cour devrait-elle pouvoir exercer sa compétence en ce qui concerne le crime d'agression sur la base d'un renvoi par un État ou d'une enquête proprio motu lorsque l'État potentiellement agresseur n'a pas accepté l'amendement concernant l'agression ou n'est pas Partie au Statut de Rome?</i></p> <p>2. <i>Serait-il possible de tenir compte différemment des préoccupations des délégations qui, en principe, préfèrent que l'État prétendument agresseur doit avoir accepté l'amendement concernant l'agression par le biais d'autres éléments liés au consentement ou du filtre de compétence?</i></p> <p>Autres formules permettant de régler la question du consentement pour l'État potentiellement agresseur</p> <p>3. <i>L'idée selon laquelle l'État potentiellement agresseur devrait non seulement être lié par l'amendement concernant l'agression mais aussi faire une déclaration d'acceptation pourrait-elle apaiser les préoccupations des délégations ayant dit pouvoir difficilement accepter la procédure d'entrée en vigueur prévue au paragraphe 4 de l'article 121 du Statut?</i></p> <p>4. <i>L'idée d'une déclaration déclinatoire pourrait-elle être explorée plus avant pour concilier le désir d'investir la Cour d'une large compétence à l'égard du crime d'agression et le désir de respecter les considérations de souveraineté?</i></p> <p>5. <i>L'établissement d'un lien avec la compétence de la CIJ en matière contentieuse, qui est fondée sur le consentement, pourrait-il, tout au moins indirectement, donner satisfaction aux délégations qui considèrent que le consentement de l'État potentiellement agresseur est requis?</i></p>

II. Filtres de compétence

Renvoi par le Conseil de sécurité	Renvoi par un État et enquête <i>proprio motu</i>
<p>1. Lorsque la Cour n'est saisie d'une situation que parce qu'elle lui a été renvoyée par le Conseil de sécurité, pourrait-on soutenir que le Conseil de sécurité devrait conserver le droit prioritaire de constater l'existence d'un acte d'agression étant donné qu'autrement, le Conseil pourrait simplement décider de ne pas la lui renvoyer du tout?</p>	<p>2. Si le consentement préalable d'un État potentiellement agresseur était requis (par exemple par le biais de l'acceptation de l'amendement ou d'une déclaration, ou indirectement par le biais d'une procédure contentieuse devant la CIJ), un filtre de compétence demeurerait-il nécessaire en cas de renvois par les États et d'enquêtes <i>proprio motu</i>?</p> <p>3. Un filtre de compétence demeurerait-il nécessaire si un État renvoie une situation à la Cour expressément dans le but de poursuivre ses anciens dirigeants du chef d'un crime d'agression commis par cet État?</p> <p>4. Lequel des éléments figurant au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis pourrait-il faire partie d'une solution de compromis? Où se situerait exactement le compromis pour chacun de ces éléments? Quelles autres suggestions touchant le filtre de juridiction pourraient-elles être utiles dans la recherche d'un compromis?</p> <p>5. L'un quelconque des filtres de juridiction prévus au paragraphe 4 du projet d'article 15 bis devrait-il être combiné à l'exigence du consentement par l'État potentiellement agresseur?</p>
