
Assemblée des États Parties

Distr.: générale
4 décembre 2007
FRANÇAIS
Original: Anglais

Sixième session

New York

30 novembre - 14 décembre 2007

Conférence de révision: scénarios et options

Rapport de situation établi par le coordinateur, M. Rolf Einar Fife*

Introduction

1. Lors de ses troisième, quatrième et cinquième sessions, l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale a nommé un coordinateur pour les questions touchant la conférence de révision qu'a prévue l'article 123 du Statut de Rome. Il appartient à ce coordinateur de servir de point de contact entre les délégations qui ont des vues à présenter sur la conférence. Il est fait ici référence au document préliminaire du coordinateur en date du 21 novembre 2006 (ICC-ASP/5/INF.2), qui a trait aux scénarios et options de la conférence.
2. Le présent rapport de situation, soumis à la sixième session de l'Assemblée, tient compte de nouveaux échanges qui sont intervenus sur la préparation de la conférence depuis la fin de la dernière session.
3. Il convient de relever dès le départ que le Groupe de travail de New York, sous la direction avisée de M. Sivu Maqungo (Afrique du Sud), a accompli un important travail préparatoire, notamment en ce qui concerne la finalisation du projet de Règlement intérieur des conférences de révision. Le groupe de travail a présenté des propositions au Bureau à ce sujet.

Échanges de vues qui ont suivi la cinquième session de l'Assemblée des États Parties

4. Les États ont été invités à soumettre des propositions et à apporter leur contribution en ce qui concerne l'objet, le calendrier, la durée et le lieu de la conférence, de façon à ce que l'Assemblée puisse prendre des décisions lors de sa sixième session.
5. À cette fin, des consultations à participation non limitée ont eu lieu, le 15 juin 2007, à New York et, le 4 juillet suivant, à La Haye. De plus, le coordinateur a adressé une lettre datée du

* Directeur général du Département juridique du Ministère des affaires étrangères du Royaume de Norvège, coordinateur de l'Assemblée des États Parties pour la préparation de la conférence de révision prévue à l'article 123 du Statut de Rome. Les opinions exprimées dans le présent document ont un caractère officieux; il s'agit de considérations provisoires qui ne représentent les vues d'aucun gouvernement et ne visent qu'à faciliter la poursuite des discussions.

8 juin 2007 aux chefs des directions des affaires juridiques des ministères des affaires étrangères de tous les États Parties au Statut de Rome, les invitant à soumettre leurs observations jusqu'au 1^{er} octobre 2007. Il a émis le vœu que sa lettre soit transmise, en tant que de besoin, à tout autre service ou à toute autre autorité, susceptibles d'avoir leur mot à dire sur le sujet en question.

6. Le plus souvent, des commentaires ont été adressés par la voie de communications orales et d'observations officielles. Peu d'États ont présenté des observations par écrit. Plusieurs États ont exposé des vues de caractère général, sans référence particulière à un point particulier. Dans ces conditions, et au terme d'un examen mûrement réfléchi, le coordinateur a pris le parti de rendre compte des vues de portée générale qui avaient été exposées, plutôt que de s'attacher aux opinions émises par tel ou tel État. Le coordinateur exprime sa vive gratitude pour les marques de soutien qu'il a reçues ainsi que pour toutes les contributions qui lui ont été adressées, dans le cadre des consultations qu'il a menées.

7. Nombre d'États et de membres de la société civile, par ailleurs, y compris la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), ont mobilisé des moyens pour contribuer de façon constructive aux discussions préparatoires portant sur les priorités que devrait retenir la conférence de révision. Méritent tout particulièrement d'être signalées les conférences internationales qu'ont organisées le Gouvernement italien en mai 2007 à Turin et les Gouvernements canadien et mexicain en août 2007 au Mexique. De telles initiatives n'ont pas manqué de stimuler l'analyse et de favoriser le débat sur des questions qui ont trait à la conférence de révision.

8. Il est essentiel que les préparatifs aillent de l'avant sur une base transparente et dans un esprit de consensus. Aussi des organes internationaux compétents, et notamment la réunion à New York des conseillers juridiques, ont consacré plusieurs séances, en octobre 2007, au cours de la session ordinaire de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, à l'examen de ces questions.

Impressions générales – large accord sur les objectifs fondamentaux

9. Les démarches accomplies auprès du coordinateur témoignent du profond engagement des États Parties de défendre les buts du Statut de Rome et de veiller à son intégrité. Les objectifs assignés à la conférence de révision, qui tendent à renforcer l'autorité de la Cour et à préserver l'intégrité du Statut, suscitent une large adhésion.

10. Au même moment, on convient que la Cour n'est en fonction que depuis quelques années. Des procédures clés n'ont pas encore été mises en œuvre. Un tel élément réduit le champ des données à prendre en considération, lorsque des propositions de modification viennent en discussion sur des points importants. Aussi l'approche la plus pertinente serait-elle de définir ce que la conférence de révision peut utilement faire pour optimiser les principes et les buts du Statut et renforcer l'appui dont la Cour doit bénéficier.

Calendrier de la conférence de révision

11. L'article 123 du Statut prévoit que «le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoquera» la première conférence de révision sept ans après l'entrée en vigueur du Statut. De nombreux États sont favorables à une approche pragmatique de la question de savoir à quelle date précise doit se réunir la conférence, sur la base d'invitations que devra lancer en juillet 2009 le Secrétaire général. Beaucoup souhaitent que le calendrier de la conférence évite

tout chevauchement entre la session ordinaire de l'Assemblée générale et la session ordinaire de l'Assemblée des États Parties. Prévoir que la conférence se réunirait au cours du premier semestre de l'année 2010 permettrait également au nouveau Bureau de l'Assemblée, qui sera élu pour un mandat de trois ans à la fin de 2008, de mettre la dernière main en 2009 aux préparatifs. De plus, beaucoup s'accordent pour reconnaître l'utilité de réserver à la fin de 2009, dans le cadre de la session de l'Assemblée des États Parties, le temps nécessaire pour procéder à un travail préparatoire bien ciblé.

12. Le coordinateur recommande par conséquent que l'Assemblée des États Parties décide, lors de sa sixième session, que la conférence de révision aura lieu au cours du premier semestre de 2010, sur la base d'invitations qui seront lancées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en juillet 2009.

13. Le calendrier précis de la conférence devra être arrêté dans le cadre de consultations menées avec l'État hôte ou une organisation internationale, en tenant compte de la disponibilité de services de conférence. Cet élément implique que soit précisé le plus tôt possible le lieu où se tiendra la conférence.

Rôle particulier de la huitième session de l'Assemblée des États Parties (2009)

14. Il y a lieu de relever l'importance des préparatifs qui interviendront, à la fin de 2009, au cours de la huitième session de l'Assemblée. Conformément à l'article 121, les États disposeront, pour la première fois, à compter du mois de juillet de 2009, du droit de proposer des amendements au Statut. En 2009, il sera essentiel de mettre l'accent sur les propositions de modification qui emportent une large adhésion et qui pourraient être examinées avec profit lors de la conférence de révision. Plusieurs États, tout en respectant le projet de Règlement intérieur dont les dispositions ont été arrêtées, préfèrent que, lors de la conférence, ne soient examinées que les propositions d'amendement qui bénéficient de l'appui d'une large majorité des États Parties. L'organisation en 2009 d'une discussion préliminaire serait, de toute façon, utile, car elle permettrait d'évaluer s'il y a lieu d'examiner les considérations qui sont à l'origine des amendements proposés, et de déterminer dans quelle mesure ces derniers pourront faire l'objet d'un consensus lors de la conférence.

15. Il sera également très utile de procéder à un examen préliminaire de tout amendement, cette opération devant permettre d'améliorer et de simplifier les propositions de modification. Mettre au point de nouveaux libellés pourra s'avérer particulièrement bénéfique dans le cas où différentes propositions ont le même objet.

16. Prévoir qu'il conviendra de consacrer le temps nécessaire, à la fin de l'année 2009, pour veiller à ce que, comme il vient d'être dit, la conférence de révision soit préparée dans les meilleures conditions, recueille l'assentiment du plus grand nombre.

17. Aucune disposition dans le projet de Règlement intérieur des conférences de révision (règle 49), dont le texte a été arrêté, ne prévoit de date limite pour la présentation de propositions d'amendement à la conférence. Aucune disposition n'oblige par ailleurs les États à soumettre à l'Assemblée une proposition d'amendement aux fins d'un examen préalable. Le coordinateur, toutefois, est convaincu que les États ont bien compris que, pour être examinés avec profit lors de la conférence, les projets de modification doivent disposer du soutien le plus étendu. On peut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas de formuler des directives qui recommandent de

soumettre, aux fins d'un examen préalable, toute proposition d'amendement, lors de la huitième session de l'Assemblée des États Parties en 2009.

18. Compte tenu des considérations qui précèdent, le coordinateur recommande que l'Assemblée, lors de sa sixième session, fasse savoir que les propositions d'amendement que la conférence de révision examinera devront être débattues lors de la huitième session de l'Assemblée des États Parties, afin de susciter le consensus et favoriser la bonne préparation de la conférence. On peut envisager de faire paraître, à cet effet, des directives appropriées.

Durée de la conférence

19. Des consultations qui ont eu lieu, il ressort que l'adoption d'une recommandation sur la durée de la conférence est largement défendue, en particulier pour des besoins d'organisation et au nom de considérations budgétaires.

20. Une durée de cinq à dix jours ouvrables emporte un large appui. Certains États ont fait savoir que cinq jours, à leur avis, devraient suffire, mais ils conviennent que maintenir une certaine flexibilité, au stade des préparatifs, peut s'avérer nécessaire et, par conséquent, ils acceptent que l'on conserve une plage de cinq à dix jours. D'autres États ont indiqué que, selon eux, la durée de la conférence devrait avoisiner dix jours ouvrables plutôt que cinq, en tenant compte également de la nécessité de prévoir le temps qui convient pour les déclarations de portée générale. La durée précise de la conférence dépendra inévitablement des décisions qui seront prises en définitive sur son objet et son ordre du jour. Mais diverses considérations de caractère pratique font qu'il est essentiel de prévoir un laps de temps réaliste, tout en conservant le bénéfice d'une certaine souplesse.

21. Dans ces conditions, le coordinateur recommande que l'Assemblée décide, lors de sa sixième session, que la conférence se déroulera sur une période de cinq à dix jours ouvrables.

Objet de la conférence

22. L'article 123 du Statut prévoit que la conférence de révision pourra «examiner tout amendement au présent Statut. L'examen pourra porter notamment, mais pas exclusivement, sur la liste des crimes énumérés à l'article 5». De plus, la conférence pourra également examiner des amendements portant sur des dispositions de caractère institutionnel, conformément à l'article 122 du Statut. Il y a lieu de noter que la première conférence de révision n'est tenue en droit de réexaminer qu'un seul article. Il s'agit de l'article 124, disposition de caractère transitoire, qui prévoit qu'un État peut reporter à une date ultérieure l'acceptation de la compétence de la Cour en matière de crimes de guerre. Ce cas de figure mis à part, les États Parties ont toute latitude pour décider si d'autres dispositions du Statut doivent être réexaminées lors de la conférence de révision.

23. Il se pourrait que de hauts responsables de la Cour proposent des amendements, mais la Cour n'a pas encore franchi la totalité des étapes d'un procès et, à ce stade, rien ne permet d'escompter que de telles propositions soient présentées dans un avenir proche.

24. La résolution E, incluse dans l'annexe I de l'Acte final de la conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour criminelle internationale, a recommandé qu'une conférence de révision «étudie le cas des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue en vue de dégager une définition acceptable de ces crimes et de les inscrire sur la

liste de ceux qui relèvent de la compétence de la Cour». Le paragraphe 7 de la résolution F prévoit que des propositions seront soumises à l'Assemblée des États Parties «lors d'une conférence de révision», en vue d'arriver à inclure dans le Statut une disposition acceptable sur le crime d'agression. Il y a lieu de noter qu'est conférée au crime d'agression une certaine prééminence, et cet élément ressort aussi bien de l'inclusion de ce crime dans l'article 5 du Statut que des travaux qu'a accomplis le Groupe de travail spécial sur le crime d'agression, au cours de diverses sessions de l'Assemblée des États Parties et à l'occasion de forums intersessions. Plusieurs délégations ont indiqué au coordinateur que, lorsque sera arrêté l'ordre du jour de la conférence de révision, on ne manquera pas de relever le bilan très positif des réflexions engagées à l'heure actuelle sur la question de l'agression.

25. En règle générale, les critères énoncés aux paragraphes 3 à 7 de l'article 121 du Statut auront une importance essentielle dès lors qu'il s'agira de déterminer les amendements qui devront être adoptés, comme le confirme le projet de Règlement intérieur des conférences de révision. En fait, ne pourront être introduites dans le Statut que les propositions qui bénéficient d'un très large appui et qui sont considérées, quasiment par consensus, comme devant être retenues.

26. Pour assurer un véritable débat, notamment en ce qui concerne le crime d'agression, plusieurs délégations ont souligné qu'il convenait d'éviter de prévoir des délais artificiels, lorsqu'interviendrait l'examen de cette question. Simultanément, les mêmes délégations ont déclaré que les États devraient faire tout leur possible pour veiller à ce que les propositions concernant le crime d'agression jouissent du plus large soutien.

27. Compte tenu des consultations qui ont eu lieu, il apparaît que beaucoup s'accordent pour que soient examinées, lors de la conférence de révision, en plus de l'article 124 et du crime d'agression, diverses autres questions, mais seulement à la condition que les sujets en cause, de l'avis de la plupart des États, méritent d'être discutés. Ce souci a conduit plusieurs États à souhaiter que la conférence de révision n'aille pas au delà de l'examen d'un nombre réduit d'amendements. Ils considèrent qu'il est primordial de préserver l'intégrité du Statut.

28. Beaucoup ont émis le vœu que la conférence ne se limite pas uniquement à l'examen d'amendements, car ce n'est pas le nombre de modifications qui auront été adoptées qui permettra de se prononcer sur le succès de la conférence. D'autres questions, inscrites à l'ordre du jour de la conférence, visent également à affermir l'autorité de la Cour, à assurer l'universalité du Statut, à opérer des actions de sensibilisation, à promouvoir la justice internationale et à renforcer la coopération de la Cour avec les États ainsi qu'avec d'autres institutions internationales.

29. Le rôle important qui reviendra à la conférence de révision sera notamment de faire connaître au monde extérieur l'état actuel du développement de la Cour ainsi que le large consensus, qui existe parmi les États, en ce qui concerne la justice pénale internationale. En pratique, la conférence permettra également de procéder en particulier à une évaluation de la justice pénale internationale, à une époque où les projets de mettre un terme à l'activité du Tribunal pénal international pour le Rwanda, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal spécial pour la Sierra Leone prennent progressivement effet.

30. Pour se prononcer sur la réussite de la conférence, les critères essentiels à prendre en considération ne seront pas les amendements qui auront été apportés au Statut mais le type de message général qui aura été adressé, lors de la conférence de révision, à la communauté internationale dans son ensemble à propos de la justice pénale internationale.

31. Le coordinateur approuve les délégations qui considèrent que procéder à une évaluation de la situation n'implique pas nécessairement que l'on s'engage dans un débat général qui pourrait avoir lieu à l'occasion d'une session de l'Assemblée des États Parties. Au contraire, la conférence peut fournir l'occasion de s'exprimer à des personnes faisant autorité, qu'il s'agisse: i) de représentants de tribunaux pénaux internationaux, confrontés aux projets en cours de réalisation qui visent à mettre un terme à l'activité de ces juridictions; ii) d'autorités nationales chargées de mener des enquêtes et d'engager des poursuites, et disposant d'une expérience en matière de coopération transfrontière qui soit conforme aux principes consacrés par le Statut; iii) de témoins de faits qui se sont produits dans des zones de conflit et pouvant faire état d'informations sur l'action qu'ont déployés les organes de la justice pénale, afin de déterminer ce qu'ont été la contribution de ces organes et le bilan de leur action, ainsi que les enseignements que l'on peut en tirer; et iv) d'intervenants qui témoignent des liens étroits qui existent entre une situation de paix durable et la justice, ainsi que l'ont souligné, par exemple, les spécialistes des sciences sociales et les historiens.

32. Il va sans dire que les représentants de la société civile, y compris, en tant que de besoin, les représentants d'organisations non gouvernementales intervenant dans des zones de conflit, contribueront également au succès de la conférence, comme ils l'ont fait pour promouvoir la cause de la justice pénale internationale et participer à son renforcement, de façon à mettre un terme à l'impunité dont bénéficient les auteurs d'atrocités commises sur une grande échelle. Il convient d'ajouter que les autorités nationales, chargées d'engager l'action pénale et versées dans le domaine de la justice pénale internationale, de même que d'autres institutions internationales, pourront également apporter une importante contribution à la conférence.

33. L'évaluation de la situation qui sera menée pourra bénéficier de l'intérêt prioritaire qui sera porté à l'élaboration d'un document final, à savoir une déclaration précise ou un relevé de conclusions. Des renseignements qu'ont fournis les représentants de la société civile et des gouvernements, il ressort que la volonté de se conformer aux décisions de la Cour, qu'elle se traduise par l'adoption d'une législation nationale adéquate, par l'utilisation des moyens dont disposent les ministères publics et par des mesures d'étroite coopération avec la Cour, pourraient être les thèmes essentiels qui seront débattus. La forme que revêtira un tel document final aura un caractère secondaire; l'important sera que ce document corresponde, de façon concrète, à ce que seront les priorités essentielles et l'état de la justice pénale internationale en 2010.

34. Le coordinateur recommande que l'Assemblée fasse savoir, lors de sa sixième session, que, par delà l'attention qui sera consacrée à l'examen d'amendements qui devront mobiliser un très large soutien, de caractère consensuel de préférence, il y aura lieu de procéder à une évaluation de la situation, qui tienne compte des considérations susmentionnées, permettant ainsi d'engager un débat qui touche à l'essentiel, qui soit d'actualité et qui permette aux représentants de la société civile d'apporter leur contribution.

Lieu de la conférence

35. En ce qui concerne le lieu de la conférence, trois options, en principe, peuvent être envisagées: New York, La Haye ou une autre ville. New York dispose de services de conférence, et la plupart des États disposent d'une représentation dans cette ville. À La Haye se sont déroulées trois sessions de l'Assemblée. S'agissant du choix d'un troisième lieu, le Gouvernement de l'Ouganda a aimablement proposé d'accueillir la conférence.

36. À cet égard, les États, à l'occasion de consultations, ont accueilli positivement la proposition de l'Ouganda, étant donné qu'elle pourrait concourir à mettre en œuvre des actions de sensibilisation dans la région et avoir des effets bénéfiques sur les relations qu'entretient la Cour avec les représentants de la société civile et les victimes. Toutefois, les membres du groupe de travail ont sollicité des informations supplémentaires, de caractère plus détaillé, sur les termes exacts de la proposition de l'Ouganda, notamment en ce qui concerne les conditions de sécurité, les facilités d'hébergement, les installations disponibles pour accueillir les délégations, les représentants des médias et de la société civile, etc. De plus, il a été relevé que tous les États ne disposent pas d'une représentation à Kampala, ni dans un troisième autre lieu, et que, pour de nombreuses délégations, les frais de transport seraient élevés, ce qui réduirait, par rapport à d'autres villes, et en particulier pour les pays en développement, le nombre de représentants qu'un État pourrait désigner pour prendre part aux travaux de la conférence. À cet égard, a été évoquée la possibilité de créer un fonds d'affectation spéciale, ou un autre dispositif, de nature à faciliter l'envoi de délégations.

37. Enfin, les groupes de travail ont également estimé qu'il y avait lieu d'adopter une liste de critères minimaux sur les conditions à satisfaire par un État qui souhaite accueillir la conférence de révision. Les États Parties pourraient également envisager de visiter la ville susceptible d'être le troisième lieu de la conférence.

38. Le coordinateur souhaite souligner que les représentants de la société civile devraient pouvoir prendre part à la conférence de révision, quel que soit le lieu qui sera choisi par l'Assemblée. De plus, les États Parties tireront profit des réflexions qui seront engagées sur la question de savoir comment les actions de sensibilisation à mettre en œuvre peuvent contribuer au mieux à promouvoir les objectifs susmentionnés qui ont trait à l'objet de la conférence.

Réflexions finales

39. Il est évident qu'un important travail préparatoire doit encore être effectué. Toutefois, tous les États ont montré qu'ils s'associaient à une approche constructive, en s'attachant, pour la préparation de la conférence, à des considérations empreintes de commodité et de réalisme.

40. Aucune obligation n'impose la convocation d'autres conférences de révision ultérieurement, et des amendements au Statut pourront être adoptés ensuite en dehors du cadre d'une conférence de révision, mais il est dans la logique des choses de reconnaître que l'article 123 du Statut est sans ambiguïté. D'autres conférences de révision pourront se réunir, à tout moment, dans le futur, si la majorité des États Parties en décide ainsi. La préparation de la première conférence de révision, par conséquent, ne doit pas être opérée sur la base d'une vision erronée des choses, à savoir qu'«il s'agirait de la dernière occasion pour traiter d'une question déterminée».