
Assemblée des États Parties

Distr. générale
21 novembre 2006
FRANÇAIS
Original: anglais

Cinquième session

La Haye

23 novembre – 1^{er} décembre 2006

Conférence de révision: scénarios et options

Document préliminaire établi par M. Rolf Einar Flife *

I. Rôle du coordinateur et premiers contacts établis à ce jour

1. À ses troisième et quatrième 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, prévue à l'article 123 du Statut de Rome, pour être le point de contact des délégations ayant procédé à une première réflexion sur tous aspects de la question. Dans l'exécution de son mandat, le coordinateur a sollicité et reçu un certain nombre d'observations sur la manière de se préparer de façon constructive à une telle conférence. Dans cette optique, il soumettra à l'Assemblée un rapport de situation dans lequel il rendra compte du résultat des contacts établis avec les États Parties, notamment de toutes suggestions avancées concernant les méthodes de travail et les questions de fond qui seront à l'examen lors de futures sessions de l'Assemblée.

2. Jusqu'à présent, peu d'États Parties se sont mis en rapport avec le coordinateur. De surcroît, les prises de contact ont été de portée limitée et de caractère purement exploratoire. Il ressort néanmoins de consultations officieuses que cette situation n'est pas le reflet d'un manque d'intérêt à l'égard de la Cour ou de la conférence de révision. Il semble au contraire que la réserve ainsi marquée relève en grande partie d'une attitude de prudence, traduisant un engagement résolu à l'égard des buts et de l'intégrité du Statut, tout en reconnaissant que la Cour n'existe que depuis quelques années seulement. Les procédures clés n'ont pas encore été mises en œuvre, ce qui restreint les données sur lesquelles on peut se fonder pour examiner de manière concrète la nécessité d'apporter des amendements dans des domaines importants. À ce stade, de tels facteurs peuvent avoir une incidence sur le champ du débat relatif aux amendements et le centrer sur les questions auxquelles la conférence de révision devrait utilement s'attacher pour optimiser les principes et buts du Statut, et renforcer l'appui dont la Cour bénéficie.

* Directeur général du Département juridique du Ministère des affaires étrangères du Royaume de Norvège, coordinateur de l'Assemblée des États Parties de la Cour pénale internationale pour la préparation de la conférence de révision prévue à l'article 123 du Statut de Rome. Les premières opinions exprimées dans le présent document sont officieuses et ne représentent les vues d'aucun gouvernement. Elles ne visent qu'à faciliter la poursuite des discussions.

II. Quelques réflexions sur la préparation de la conférence de révision

3. Dans les paragraphes qui suivent, l'auteur avance quelques réflexions qui pourront contribuer à la définition d'un cadre à la poursuite des discussions, en vue de permettre la réalisation des objectifs, largement admis, décrits ci-dessus.

A. Calendrier de la conférence de révision

4. L'article 123 du Statut dispose 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. Il découle de cette disposition (les formulations espagnole et française étant à cet égard plus claires que la formulation anglaise) que les convocations, ou les invitations, doivent être émises en juillet 2009, ce qui signifie que la conférence devra avoir lieu dans un délai raisonnable après cette date, peut-être en 2010, si cela s'avère réaliste.

5. On voudra peut-être fixer la date de la conférence de manière à éviter qu'elle ne chevauche avec les sessions ordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies et celles de l'Assemblée des États Parties. Le fait de tenir la conférence en 2010 permettrait également au Bureau de l'Assemblée, qui sera élu pour un mandat de trois ans à la fin de 2008, de mettre la dernière main aux préparatifs en 2009.

6. Sur le plan juridique, il n'existe certes aucune obligation de convoquer d'autres conférences de révision et, certes, des amendements peuvent être adoptés par la suite en l'absence de telles conférences. Il n'en est pas moins à noter que l'article 123 du Statut est sans équivoque à cet égard. D'autres conférences de révision peuvent être convoquées à tout moment par la suite, avec l'approbation de la majorité des États Parties. Il serait donc erroné de préparer la première conférence de révision en se disant que ce sera là l'ultime occasion de traiter une question donnée.

B. Nature et objet de la conférence de révision

7. L'article 123 du Statut dispose également la conférence de révision examinera «tout amendement au présent Statut». L'examen pourra porter notamment, mais pas exclusivement, sur la liste des crimes figurant à l'article 5, et de surcroît sur des amendements de caractère institutionnel, comme le prévoit l'article 122 du Statut. Il y a lieu de noter qu'un seul examen est imposé juridiquement à la première conférence de révision, soit l'examen des dispositions transitoires prévues à l'article 124, selon lesquelles un État peut déférer son acceptation de la juridiction de la Cour en ce qui concerne les crimes de guerre. À cette seule exception près, c'est aux États Parties qu'il appartient exclusivement de décider si la conférence procèdera à l'examen d'autres dispositions.

8. L'analyse ci-dessus est également confirmée par les orientations données dans les résolutions E et F de l'Acte final de la Conférence diplomatique de Rome. Ainsi, la résolution E recommande 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.

9. De plus, le paragraphe 7 de la résolution F prévoit que les propositions seront soumises à l'Assemblée des États Parties «lors d'une conférence de révision», en vue de dégager une disposition acceptable touchant le crime d'agression et de l'inclure dans le Statut. Il y a lieu de noter qu'une attention particulière est accordée au crime d'agression, comme il ressort de son inclusion dans l'article 5 du Statut et des travaux effectués à l'heure actuelle par le Groupe de travail spécial sur le crime d'agression, aussi bien au cours des diverses sessions de l'Assemblée des États Parties que lors du débat intersessions. Plusieurs délégations ont

indiqué au coordinateur que les résultats des travaux menés actuellement s'avèreront de première importance lors de l'établissement de l'ordre du jour de la conférence.

10. D'une manière générale, les critères énoncés aux paragraphes 3 à 7 de l'article 121 du Statut s'appliquent de manière décisive à la détermination des amendements pouvant être adoptés. Sur le plan purement pratique, seules les propositions bénéficiant d'un très large appui et d'un quasi-consensus sur le fait que le moment est venu de procéder à une telle inclusion, peuvent être incorporées dans le Statut.

11. Cette brève description des dispositions pertinentes à l'objet de la première conférence de révision ne peut offrir qu'un cadre normatif. Elle ne contient guère d'indications sur les éléments nécessaires au succès d'une telle conférence. La vraie question qui se pose ici, selon l'auteur, est celle de savoir ce que les États Parties, se fondant sur des consultations tenues au préalable et sur un vaste appui transrégional, estiment utile à la Cour et aux intérêts de la justice pénale internationale.

12. La conférence de révision, et ce n'est pas là la considération la moins importante, jouera un rôle central en ce qu'elle projettera au monde extérieur l'image de la Cour au stade de développement auquel elle est parvenue et qu'elle attestera de la pérennité du consensus des États Parties à l'égard de la justice pénale internationale. En pratique, elle offrira l'occasion de procéder à un bilan de la justice pénale internationale et ce ne sera pas là, ici encore, la moindre de ses réalisations, à un moment où les stratégies d'achèvement des travaux du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, respectivement, sont bien avancées.

13. Les critères clés du succès de la conférence tiennent par conséquent moins aux amendements à apporter au Statut qu'au type de message qui sera transmis à la communauté internationale dans son ensemble sur la justice pénale internationale, au travers de la conférence de révision.

C. Modèles possibles offerts par d'autres conférences et processus de révision

14. Plusieurs traités comportent des mécanismes de révision. À des régimes conventionnels différents, correspondent différents types de conférences de révision. Mises à part les nombreuses variations qui interviennent d'une situation à l'autre et les divergences tenant au libellé de chaque traité, il est possible de dégager certaines perspectives communes et intéressantes. Dans certains cas, des modèles ou des enseignements peuvent être tirés des expériences passées.

15. Les traités sur l'interdiction des armes sont fréquemment assortis de mécanismes de révision permettant de compléter les listes d'armes en fonction des évolutions de la technologie et autres. De tels régimes peuvent être particulièrement adaptés au cas qui nous intéresse, dans la mesure où ils prévoient un mécanisme permettant de dresser le bilan de la situation. En l'occurrence, la conclusion d'un accord sur l'élargissement de la liste des armes faisant l'objet d'une interdiction totale peut intéresser les États Parties à la Cour pénale internationale.

16. L'expérience de la Convention de 1979 sur la protection physique des matières nucléaires est également valable. Elle témoigne de l'évolution de circonstances qui ont été à l'origine de modifications touchant le fond de la Convention. Cette dernière, entrée en vigueur en 1987, est assortie d'un mécanisme de révision quinquennal. Les premières révisions n'ont pas dégagé de sentiments généralisés au sujet de la nécessité d'amendements. Toutefois, des modifications portant sur le fond ont été apportées lors de la conférence de 2005, un consensus s'étant alors dégagé sur la nécessité d'une telle révision.

17. La première conférence de révision de l'Accord de 1995 sur l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, portant sur la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs a eu lieu en mai 2006, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord. Pendant les préparatifs de la conférence, un consensus s'est dégagé sur la priorité à donner à certaines questions clés, notamment:

- la mesure dans laquelle les règles pertinentes ont été incorporées dans les législations nationales;
- la mesure dans laquelle les dispositions pertinentes sont effectivement appliquées;
- la mesure dans laquelle les États interviennent dans les cas où ces dispositions ne sont pas effectivement appliquées.

18. L'entrée en vigueur de l'Accord de 1995 est encore récente. Il a été considéré qu'il était utile de procéder à des échanges de vue et de se familiariser avec l'application des normes posées par le traité aux niveaux national et régional et les questions relatives à l'application des dispositions de cet instrument et autres problèmes connexes. Un tel tour d'horizon n'avait pas pour objet de soumettre les États à un contrôle mais de permettre une synergie entre les vues des États et autres acteurs importants, notamment la société civile. Cet exercice était perçu comme une contribution importante au renforcement de l'efficacité de l'Accord et de la participation. L'examen d'amendements éventuels était repoussé à un stade ultérieur, en fonction de l'évaluation des besoins.

19. Avant de prendre une décision sur la durée et l'ordre du jour d'une conférence de révision, il faut s'interroger franchement sur ce qui serait utile du point de vue du traité et de la réalisation de ses buts.

D. Cadre institutionnel possible pour les travaux préparatoires complémentaires

20. D'après les contacts, peu nombreux, qui ont été pris avec le coordinateur à ce jour, il ne semble ni utile ni urgent d'amender le Statut, sans préjudice des travaux en cours sur le crime d'agression.

21. Néanmoins, les préparatifs doivent être lancés en 2006 de façon à pouvoir tirer parti du temps dont on dispose avant la conférence (en pratique, les deux prochaines années) et assurer le succès de cette dernière.

22. Dans un premier temps, on pourrait envisager de créer un groupe de travail de l'Assemblée des États Parties à cette fin. Des réunions intersessions informelles pourraient se tenir sur des questions spécifiques.

23. Un tel groupe de travail pourrait examiner les trois ensembles de questions ci-après et établir les documents pertinents:

- a) Donner des précisions quant au règlement intérieur qui s'appliquera particulièrement à la conférence de révision (voir le paragraphe 2 de la règle 2 et autres dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée des États Parties),
- b) Modalités de la hiérarchisation des questions ci-après en vue de leur inscription à l'ordre du jour de la conférence:
 - i) Bilan des activités de la Cour et mise en évidence des grandes questions qui se poseront pour la Cour, les deux démarches étant utiles à la Cour;
 - ii) Examen des progrès faits dans les diverses instances existantes ayant une incidence sur les éventuels amendements au Statut;

iii) Examen des résultats des travaux du Groupe de travail spécial sur le crime d'agression (ce point étant prioritaire);

iv) Examen de toute question pouvant donner lieu à des amendements et dont il devra être débattu au sein du groupe de travail. Ces travaux seraient entrepris étant entendu que le groupe de travail ne répéterait pas les travaux en cours dans le cadre d'autres instances. En outre, l'examen en question tiendrait pleinement compte de la nécessité de recueillir un large soutien en faveur des propositions, de façon que ces dernières puissent aboutir;

c) Questions d'ordre pratique et organisationnel concernant les arrangements financiers, administratifs et autres, y compris l'examen des besoins spécifiques du Secrétariat.

24. Le Bureau de l'Assemblée des États Parties pourrait examiner la question du choix du lieu de la conférence ainsi que d'autres questions qui pourraient être utilement abordées ailleurs qu'au sein du groupe de travail.

25. Les conditions générales préalables à la poursuite des discussions sont la transparence et une large participation des États de façon que les évaluations faites assurent une base correcte aux décisions relatives aux mesures qui pourraient être prises pour appuyer la Cour pénale internationale.

26. Il va sans dire que la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, participera tout autant à la réussite de la conférence de révision qu'à la promotion de l'établissement et de la consolidation de la justice pénale internationale, comme elle le fait, pour que les atrocités de masse ne restent pas impunies. Il convient d'ajouter que les autorités nationales spécialisées en justice pénale internationale et chargées des poursuites ainsi que d'autres institutions internationales pourront également apporter une contribution importante à la conférence.

- - - 0 - - -