



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
5 décembre 2014

FRANÇAIS
Original : anglais

Treizième session

New York, 8-17 décembre 2014

Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération

I. Introduction

1. Le paragraphe (2)(f) de l'article 112 du Statut de Rome stipule que « l'Assemblée examine, conformément à l'article 87, paragraphes 5 et 7, toute question relative à la non-coopération des États ».

2. À sa dixième session, l'Assemblée des États Parties (ci-après « l'Assemblée ») a adopté les « Procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération¹ ». L'alinéa (e) du paragraphe 14 appelle le Bureau à remettre un rapport sur l'issue des activités qu'il a menées au sujet du défaut de coopération, en prévoyant des recommandations pour des mesures. Le présent rapport est soumis au titre de cette disposition.

3. L'alinéa (a) du paragraphe 2 de l'annexe I jointe à la résolution ICC-ASP/12/Res.8 intitulée « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », en date du 27 novembre 2013, priait « le Président de l'Assemblée de poursuivre activement et de manière constructive le dialogue qu'il a engagé avec l'ensemble des parties prenantes concernées, conformément aux procédures de non-coopération qu'a définies le Bureau, tout à la fois pour éviter des cas de non-coopération et donner suite à une question de non-coopération déferée par la Cour à l'Assemblée ».

4. Le paragraphe 10 de la résolution ICC-ASP/12/Res.8 « [r]econnaît les conséquences négatives que la non-exécution des requêtes de la Cour peut avoir sur la capacité de la Cour à mener à bien son mandat ; *prend note* du rapport du Bureau relatif au défaut de coopération², et *en appelle* à toutes les parties prenantes pour qu'elles continuent d'assister la Présidente de l'Assemblée des États Parties, notamment lorsqu'elle exerce sa mission d'appui des points focaux régionaux pour la non-coopération ».

5. Le paragraphe 8 de la résolution ICC-ASP/12/Res.3 intitulé « Coopération », « *[n]ote avec satisfaction* les efforts continus déployés par la Présidente de l'Assemblée pour mettre en œuvre les procédures de non-coopération », et « *encourage* l'Assemblée à garder à l'examen les procédures et leur mise en œuvre, afin d'assurer leur efficacité, notamment aux fins de s'assurer que les États Parties sont informés à un stade précoce des possibilités de coopération afin d'éviter les situations de non-coopération ».

6. Le paragraphe 16 des procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération demande la nomination de quatre points focaux régionaux parmi les États membres du Bureau, la Présidente étant, de droit, le point focal de sa région d'origine. En 2012, l'Assemblée a décidé de remplacer ce paragraphe 16³ par une disposition stipulant que le Bureau peut désigner parmi les États Parties quatre, ou, sur demande du Président de

¹ ICC-ASP/10/Res.5, par. 9 et annexe, modifié via ICC-ASP/11/Res.8, par. 10 et annexe.

² ICC-ASP/12/42.

³ ICC-ASP/11/Res.8, annexe I.

l'Assemblée, cinq points focaux, sur la base du principe d'une représentation géographique équitable.

7. À la réunion du Bureau tenue le 24 janvier 2014, la Présidente a rappelé que ce dernier avait précédemment désigné la Belgique, le Japon et l'Uruguay comme points focaux pour la non-coopération de leurs groupes régionaux respectifs, et encouragé les représentants des groupes régionaux non pourvus à assumer ces responsabilités pour le compte de l'Assemblée. Les points focaux sont nommés pour un mandat *à titre national*, ce qui implique que leurs pays respectifs exercent de hautes fonctions diplomatiques et politiques à New York, à La Haye, dans les capitales du monde et, selon les besoins, dans les ambassades.

8. Durant la période considérée dans le rapport, soit du 7 novembre 2013 au 26 novembre 2014, l'Assemblée a été saisie de plusieurs cas, éventuels ou confirmés, de non-coopération pour la situation au Darfour (Soudan) déferée à la Cour par le Conseil de sécurité par sa résolution 1593 (2005). Ces cas concernent les deux mandats d'arrêt non exécutés qui ont été respectivement émis par la Cour le 4 mars 2009 et le 12 juillet 2010 à l'encontre du Président soudanais, M. Omar Al-Bashir, ainsi que le mandat d'arrêt non exécuté émis à l'encontre du Ministre soudanais de la Défense nationale, M. Abdel Raheem Muhammad Hussein, le 1^{er} mars 2012.

II. Procédures et décisions de la Cour : États Parties

9. Conformément aux articles 86 et 89 du Statut de Rome, les États Parties sont tenus de répondre à toute demande d'arrestation et de remise émanant de la Cour.

10. Dans le rapport du Bureau relatif au défaut de coopération soumis à la douzième session de l'Assemblée⁴, il était indiqué que M. Hussein avait effectué une visite au Tchad, du 24 au 25 avril 2013, et en République centrafricaine, le 19 août 2013. M. Al-Bashir aurait également visité le Tchad pour participer au « Forum des tribus de la frontière entre le Soudan et le Tchad », se déroulant du 25 au 29 mars 2014. En outre, durant la période considérée dans le présent rapport, M. Al-Bashir s'est rendu en République démocratique du Congo du 26 au 27 février 2014, afin de participer au sommet du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe tenu à Kinshasa. Le Tchad est un État Partie au Statut de Rome depuis le 1^{er} janvier 2007, la République centrafricaine, depuis le 3 octobre 2001 et la République démocratique du Congo, depuis le 11 avril 2002.

11. Le 13 novembre 2013, la Chambre préliminaire II de la Cour a rendu deux décisions, l'une portant sur la visite de M. Hussein au Tchad⁵, et l'autre, sur la visite de M. Hussein en République centrafricaine⁶. Dans ses deux décisions, la Chambre a pris acte de l'explication fournie par les autorités tchadiennes et centrafricaines sur ces visites respectives, et constaté que les circonstances prévalant à la date des séjours de M. Hussein ne justifiaient pas le renvoi de l'affaire devant l'Assemblée ou le Conseil de sécurité. Dans ses décisions, la Chambre a rappelé au Tchad et à la République centrafricaine l'obligation qui leur est faite d'exécuter les mandats d'arrêt émis contre M. Hussein qui sont encore en attente. Elle a également demandé à ces deux États, au cas où M. Al-Bashir se rendrait sur leur territoire respectif, de l'arrêter sans délai et de le remettre à la Cour.

12. Le 9 avril 2014, la Chambre préliminaire II de la Cour s'est prononcée sur le manquement de la République démocratique du Congo à l'égard des demandes de coopération de la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise de M. Al-Bashir⁷. La Chambre a constaté que la RDC avait manqué à l'obligation qui lui incombait de la consulter, conformément à l'article 97 du Statut de Rome, au sujet du/des problème(s) ayant empêché l'exécution des demandes d'arrestation et de remise concernant M. Al-Bashir. La Chambre a également établi que la République démocratique du Congo ne coopérait pas avec la Cour, en refusant délibérément d'arrêter et de remettre M. Al-Bashir,

⁴ ICC-ASP/12/34

⁵ « Décision relative à la coopération de la République du Tchad aux fins de l'arrestation et de la remise à la Cour d'Abdel Raheem Muhammad Hussein », ICC-02/05-01/12-20 (13 novembre 2013).

⁶ « Décision relative à la coopération de la République centrafricaine aux fins de l'arrestation et de la remise à la Cour d'Abdel Raheem Muhammad Hussein », ICC-02/05-01/12-21 (13 novembre 2013).

⁷ « Décision relative à la coopération de la République démocratique du Congo concernant l'arrestation et la remise d'Omar Al-Bashir à la Cour », ICC-02/05-01/09-195 (9 avril 2014).

et en empêchant ainsi la Cour d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le Statut de Rome. La décision de la Chambre a été communiquée à la fois au Conseil de sécurité des Nations Unies⁸ et à l'Assemblée des États Parties. La Cour a également publié un communiqué de presse portant sur sa notification au Conseil de sécurité et à l'Assemblée des États Parties⁹.

13. La Cour n'a rendu aucune décision en vertu de l'article 87(7) au sujet de la visite de M. Al-Bashir au Tchad en mars 2014¹⁰.

III. Procédures et décisions de la Cour : États non Parties

14. Le Bureau rappelle que, conformément au paragraphe 2 de la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité, le Gouvernement du Soudan, qui n'est pas État Partie au Statut de Rome, et les autres parties en conflit au Darfour doivent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire. Cette même résolution demande instamment à tous les États et à toutes les organisations régionales et internationales concernées de coopérer pleinement avec la Cour.

15. Durant la période considérée dans le rapport, la Chambre préliminaire II de la Cour a rendu des décisions au sujet des voyages de M. Al-Bashir au Koweït, du 18 au 19 novembre 2013¹¹ et du 25 au 26 mars 2014¹²; en Éthiopie, le 30 janvier 2014¹³, le 17 février 2014¹⁴, du 26 au 27 avril 2014¹⁵, et le 5 novembre 2014¹⁶; au Qatar, le 8 juillet 2014¹⁷; en Arabie Saoudite le 1^{er} octobre 2014¹⁸, et en Égypte, du 18 au 19 octobre 2014¹⁹.

16. Dans ses décisions, la Chambre a invité les autorités compétentes à arrêter Omar Hassan Ahmad Al-Bashir dans le cas où il entrerait sur leur territoire, et à le remettre à la Cour; rappelé la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité; invité les États concernés à coopérer avec la Cour en vue de l'arrestation et de la remise de M. Al-Bashir à la Cour; et ordonné au Greffier d'informer les autorités compétentes de sa décision, et de rédiger un rapport à son intention.

17. Un seul État concerné, le Koweït, a transmis sa réponse à la Cour²⁰.

IV. Mesures prises par la Présidente de l'Assemblée, le Bureau, les États Parties et les autres parties prenantes

18. Lorsque le Bureau de la Présidence de l'Assemblée reçoit des informations sur la visite programmée, dans un État Partie, d'une personne dont l'arrestation a été ordonnée par la Cour, il vérifie ces informations auprès de l'État concerné et des autres parties prenantes susceptibles de posséder des renseignements pertinents, en coordination avec les points focaux pour la non-coopération et les organes de la Cour pertinents. La Présidence informe

⁸ Document de l'ONU S/2014/297 (24 avril 2014).

⁹ http://icc-cpi.int/FR_Menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/pages/pr994.aspx

¹⁰ « Décision relative à une éventuelle visite d'Omar Al-Bashir en République du Tchad », ICC-02/05-01/09-194 (25 mars 2014).

¹¹ « Decision regarding Omar Al-Bashir's potential travel to the State of Kuwait », ICC-02/05-01/09-169 (18 novembre 2013) (en anglais).

¹² « Decision regarding Omar Al-Bashir's potential travel to the State of Kuwait », ICC-02/05-01/09-192 (24 mars 2014) (en anglais).

¹³ « Decision on the 'Prosecution's urgent notification of travel in the case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-180 (30 janvier 2014) (en anglais).

¹⁴ « Decision on the 'Prosecution's Urgent Notification of Travel in the Case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-184 (17 février 2014) (en anglais).

¹⁵ « Decision Regarding the Visit of Omar Hassan Ahmad Al Bashir to the Federal Republic of Ethiopia », ICC-02/05-01/09-199 (29 avril 2014) (en anglais).

¹⁶ « Decision on the 'Prosecution's Urgent Notification of Travel in the Case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-215 (4 novembre 2014) (en anglais).

¹⁷ « Prosecution's Urgent Notification of Travel in the Case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-203 (7 juillet 2014) (en anglais).

¹⁸ « Decision on the 'Prosecution's notification of travel in the case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-208, 1^{er} octobre 2014.

¹⁹ « Prosecution's Notification of Travel of Suspect Omar Al Bashir in the Case of The Prosecutor v Omar Al Bashir », ICC-02/05-01/09-210 (14 octobre 2014) (en anglais).

²⁰ Réponse dans l'annexe confidentielle que cite le « Second report of the Registry on the 'Decision Regarding Omar Al-Bashir's Potential Travel to the State of Kuwait », ICC-02/05-01/09-197 (25 avril 2014) (en anglais).

ensuite les États Parties, les États observateurs et les organisations de la société civile, et les encourage à unir leurs efforts aux fins de prévenir tout défaut de coopération. Par ailleurs, la Présidente a rappelé dans ses messages adressés aux États Parties que, comme le stipule la résolution de l'Assemblée ICC-ASP/12/Res.3, lorsqu'une personne recherchée par la Cour prévoit de participer à une réunion multilatérale en présence de fonctionnaires d'États Parties, « les contacts avec les individus faisant l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la Cour qui n'a pas été exécuté, doivent être évités lorsqu'ils compromettent les objectifs du Statut de Rome ».

19. En outre, la Présidente a alerté, sur son compte Twitter, les États Parties et les États non Parties au Statut de Rome des visites de personnes contre lesquelles la Cour a émis un mandat d'arrêt. La Présidente a également adressé des lettres aux ministres des affaires étrangères des pays concernés, leur demandant de coopérer pleinement avec la Cour. La Présidente a aussi publié des communiqués de presse dans lesquels elle appelle l'ensemble des parties prenantes à unir leurs efforts aux fins de prévenir tout défaut de coopération. La Présidente a de plus convoqué des réunions avec les représentants de l'État concerné. Enfin, elle tient régulièrement le Bureau informé de ses activités.

20. Au sujet de la visite de M. Hussein au Tchad et en République centrafricaine, la Présidente avait pris contact avec les représentants de ces deux États, et adressé, en 2013, les messages requis, comme le notifie le rapport du Bureau relatif au défaut de coopération ICC-ASP/12/34. En réaction aux visites de M. Al-Bashir en République démocratique du Congo et au Tchad, citées ci-dessus, la Présidente a adressé les messages requis aux États Parties et aux autres parties prenantes le 25 février 2014 et le 26 mars 2014 respectivement. La Présidente a adressé une lettre au Ministre des affaires étrangères de la République démocratique du Congo le 25 février. Dans sa lettre de réponse à la Présidente Intelmann en date du 5 mars, le Ministre des affaires étrangères de la République démocratique du Congo a rappelé l'engagement de son pays à l'égard de la Cour, et établi les circonstances de la visite de M. Al-Bashir à Kinshasa. En réaction à l'annonce de l'arrivée de M. Al-Bashir en République démocratique du Congo, la Présidente a également publié un communiqué de presse le 26 février 2014. Elle a rencontré les représentants permanents de la République démocratique du Congo et du Tchad auprès des Nations Unies à New York, en vue de discuter de ces visites, le 25 mars et le 3 avril 2014 respectivement.

21. À la réunion du Bureau tenue le 17 mars 2014, la Présidente a informé ses membres de la visite de M. Al-Bashir en République démocratique du Congo, de sa lettre au Ministre des affaires étrangères de cet État à son sujet, et de la réponse de ce dernier. À cette même réunion, un point de contact pour la non-coopération a fait état des mesures prises par plusieurs États Parties et organisations régionales en vue d'empêcher cette visite, notamment dans le cadre de démarches bilatérales, de communiqués de presse et de déclarations faites sur les médias sociaux. À sa réunion tenue le 16 avril 2014, le Bureau a pris acte de la décision rendue le 9 avril 2014 par la Chambre préliminaire II au sujet de la coopération de la République démocratique du Congo, et transmise à la Présidente de l'Assemblée par le Président de la Cour le 11 avril 2014.

22. Les États Parties ont eu recours au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour souligner l'importance de la coopération avec la Cour. Lors du dialogue interactif tenu à l'occasion de la 19^{ème} session de l'examen périodique universel, qui a eu lieu le 29 avril 2014, certains États ont rappelé l'importance de la coopération de la République démocratique du Congo avec la Cour. De plus, la République démocratique du Congo a accepté la recommandation qui demande de « coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale pour toutes les affaires examinées, en particulier pour l'exécution des mandats d'arrêt émis par la Cour »²¹.

²¹ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel, République démocratique du Congo, UN Doc. A/HRC/27/5, 7 juillet 2014, par. 134.12.

V. États concernés

23. La République démocratique du Congo a soumis ses observations à la Cour concernant les questions soulevées par la Chambre préliminaire II²². Dans une Note Verbale en date du 1er décembre 2014 de la Mission permanente de la République démocratique du Congo auprès des Nations Unies adressée au Bureau de l'Assemblée des États Parties, la République démocratique du Congo a réitéré son engagement envers la pleine coopération avec la Cour.

24. À la réunion du Groupe de travail de New York, tenue le 28 mars 2014, le Représentant permanent du Tchad a informé les États Parties et les observateurs que la visite de M. Al-Bashir, ayant eu lieu plus tôt dans le mois, s'inscrivait dans le contexte des impératifs de la sécurité frontalière et de la médiation assumée par le Tchad aux fins des accords de paix en cours de négociation parmi les divers groupes ethniques. Il a réitéré que cette visite ne devait pas être interprétée comme un refus de se conformer aux obligations qui incombent au Tchad à l'égard de la Cour. Il a également rappelé l'appui continu que le Tchad fournit à la Cour dans la conduite des enquêtes, et son adhésion au Statut de Rome. Il a répété à cet égard que la Tchad poursuivra le dialogue noué avec les fonctionnaires de la Cour, comme il l'a fait récemment, notamment avec le Président de la Cour et la Présidente de l'Assemblée, et aura recours à l'article 97 du Statut de Rome pour consulter la Cour en cas de futurs incidents éventuels. Le Représentant permanent du Tchad a ensuite souligné l'importance de discuter des difficultés rencontrées par les pays de l'Union africaine en matière de coopération dans le cadre des décisions prises par l'Union africaine, et invité instamment les États Parties à trouver ensemble les solutions correspondantes. Il a appelé de ses vœux l'approfondissement du dialogue visant à renforcer les mécanismes voués à la non-coopération, en particulier ceux existant au niveau de l'Assemblée, et affirmé qu'il n'approuvait pas l'intervention du Conseil de sécurité dans ces questions. Les délégués se sont félicités de la volonté du Tchad de dialoguer avec les États Parties en vue de connaître leurs positions et d'expliquer l'incident récent. Certains délégués ont également admis la nécessité, lorsque la Cour établit un défaut de coopération, d'ouvrir une discussion sur les mesures à prendre dans le cadre de l'Assemblée. La Présidente a, elle aussi, souligné l'importance de l'engagement et du dialogue parmi les États Parties, et remercié le Représentant du Tchad pour sa présence et sa mobilisation.

VI. Conseil de sécurité

25. Le Procureur s'est inquiété à plusieurs reprises de la situation qui a cours au Darfour dans les rapports qu'elle a adressés au Conseil de sécurité conformément à la résolution 1593 (2005), et en particulier de l'impunité persistante des auteurs de crimes prévus par le Statut de Rome. Cette impunité apparaît dans la non-arrestation des quatre personnes visées par les cinq mandats d'arrêt que la Cour a émis séparément contre MM. Omar Al-Bashir, Abdel Rahem Husein, Ahmad Harun et Ali Kushayb.

26. La Présidente de l'Assemblée a rencontré le Président du Conseil de sécurité durant le mois de mars 2014 au Luxembourg. Elle a affirmé à cette réunion que l'assistance et l'appui du Conseil de sécurité étaient essentiels puisque c'était lui qui avait déféré la situation au Darfour à la Cour. Elle a également souligné l'importance de la coopération avec la Cour, et l'obligation faite aux États Parties de respecter les obligations que leur impose le Statut de Rome. La Présidente a rappelé qu'en vertu des paragraphes 5) et 7) de l'article 87 du Statut de Rome, la Cour peut référer au Conseil de sécurité les cas de non-coopération survenus dans le contexte d'une situation dont celui-ci l'a saisie. Elle a souligné la double responsabilité de l'Assemblée et du Conseil de sécurité en pareil cas. La Présidente a énuméré les communications et décisions que la Cour a adressées au Conseil de sécurité à ce jour²³, et souligné l'importance de la suite donnée par ce dernier à cette question et à ses communications.

²² Voir ICC-02/05-01/09-190-AnxI ; ICC-02/05-01/09-190-AnxII-tFRA ; voir aussi "Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court", ICC-02/05-01/09-195, 9 avril 2014, par. 12-34.

²³ Voir l'annexe I.

27. Le Conseil de sécurité a examiné lors de ses consultations les communications de la Cour, au titre des points « divers », et étudié, tout au long de l'année 2014, les propositions faites par les États Parties pour faire suite à ces communications, notamment la possibilité de réponses écrites. Il n'a pas été en mesure à ce jour de décider de sa réponse. Il continue d'examiner les propositions émanant des États Parties.

28. Dans le contexte d'un récent incident de non-coopération, le 28 mars 2014, le Conseil a adopté, pour la première fois dans une résolution visant un pays, une référence insistant sur le besoin de coopération avec la Cour pénale internationale (CPI) et l'importance de la participation active aux efforts pour tenir responsables les auteurs des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dans le pays, et de la coopération régionale et internationale à cette fin²⁴.

29. De même, comme la Présidente rencontre régulièrement le Président du Conseil de sécurité en cas de défaut de coopération, et conformément à la décision rendue par la Cour le 9 avril 2014, et communiquée au Conseil de sécurité le 24 avril 2014, la Présidente s'est entretenue avec le Président du Conseil de sécurité en fonctions pour le mois de mai 2014, à savoir la République de Corée, au sujet de la notification de la Cour sur la non-coopération.

30. Dans le cadre des débats tenus au Conseil de sécurité²⁵, les États Parties ont appuyé l'idée que le Conseil de sécurité devait faire suite aux communications de la Cour.

VII. Consultations sur le défaut de coopération

31. Les points focaux et la Présidente ont engagé des consultations avec plusieurs parties prenantes en vue d'améliorer l'exécution des procédures concernant la non-coopération. Les points focaux ont tenu plusieurs consultations avec le Bureau du Procureur afin d'élaborer des outils internes susceptibles de suivre les défauts, éventuels ou confirmés, de coopération, de rassembler des informations à leur sujet et de réagir le cas échéant.

32. Le 18 juin 2014, la Belgique et l'Uruguay ont organisé, en coopération avec le Bureau du Président, une session de réflexion sur la coopération et la non-coopération dans la situation du Darfour. Cette session a bénéficié de la présence du Procureur, et entendu le témoignage d'une victime du Darfour. Les États Parties participants ont présenté la liste des questions qui devront être examinées par les points focaux et l'Assemblée, et qui nourriront les discussions tenues tout au long de l'année 2015.

33. Les points focaux et la Présidente s'accordent à reconnaître le rôle essentiel de la société civile dans le suivi des déplacements des personnes recherchées par la Cour, ainsi que celui du Bureau du Procureur dans la recherche des réponses à apporter à tous les défauts, éventuels ou confirmés, de coopération.

34. Le Bureau reconnaît l'importance d'améliorer les voies diplomatiques susceptibles de mettre fin aux cas de non-coopération ; d'accroître la collaboration et la solidarité parmi les États Parties dans la prévention des défauts de coopération ; d'aider les États visés dans l'exécution des ordres de la Cour ; et de renforcer le dialogue engagé au niveau de l'Assemblée sur les obstacles et les enseignements tirés en cas de défaut.

35. Les points focaux ont, à cet égard, été saisis de la « Note sur la réponse de l'Union européenne à la non-coopération des États tiers avec la Cour pénale internationale », publiée par le Groupe « Droit international public » (Cour pénale internationale) (COJUR-ICC) le 27 novembre 2013²⁶.

²⁴ Résolution du Conseil de sécurité 1247 (2014), UN Doc S/Res/2147, 28 mars 2014, préambule, paragraphe 21. Voir aussi paragraphe 21.

²⁵ 7081^{ème} réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies, Document de l'ONU S/PV.7081 (11 décembre 2013) ; 7199^{ème} réunion de Conseil de sécurité de l'ONU, Doc. S/PV.7199 (17 juin 2014), et 7285^{ème} réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies, Document de l'ONU S/PV/7285 (21 octobre 2014).

²⁶ http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/st_16993_2013_init_en.pdf.

VIII. Conclusions

36. Les procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération se fixent l'objectif de renforcer la mise en œuvre des décisions de la Cour. C'est dans cette perspective que l'effet des mesures prises par la Présidente et le Bureau devra être apprécié.

37. MM. Al-Bashir et Hussein se sont rendus dans plusieurs États en 2014 sans que leurs mandats d'arrêt ne soient exécutés. La Chambre préliminaire II a établi un cas de non-coopération pour la visite de M. Al-Bashir en République démocratique du Congo. La Cour n'a rendu aucune décision pour sa visite au Tchad. Dans le cas des visites de M. Hussein au Tchad et en République centrafricaine, la Chambre préliminaire II a pris acte des explications tchadiennes et centrafricaines, et n'a pas jugé nécessaire d'en référer à l'Assemblée ou au Conseil de sécurité.

38. La Présidente a entrepris des efforts considérables pour empêcher la survenance de cas de non-coopération, avec l'aide du Bureau, de plusieurs États Parties et d'autres parties prenantes. Dans ses lettres aux ministres des affaires étrangères de la République centrafricaine, du Tchad et de la République démocratique du Congo, la Présidente a indiqué que les États Parties accordent une attention soutenue à la question de la non-exécution des demandes de la Cour, en ajoutant que l'Assemblée a exprimé, à plusieurs reprises, ses préoccupations au sujet de l'incidence négative que tout manquement au respect de ces demandes exerce sur l'aptitude de la Cour à s'acquitter de ses fonctions.

39. La République centrafricaine, le Tchad et la République démocratique du Congo ont, à la demande de la Chambre préliminaire II, expliqué leur refus allégué d'arrêter les personnes recherchées par la Cour, et de consulter la Cour. Il n'en a pas toujours été ainsi pour les demandes adressées dans le passé aux États par la Cour. Dans leurs explications transmises à la Cour, les trois États ont présenté dans le détail les circonstances les ayant empêchés d'exécuter les mandats d'arrêt, et lors de leurs réunions avec la Présidente, les représentants de ces trois États ont réitéré leur engagement et leur appui à la Cour.

40. Les informations fournies par le Représentant permanent du Tchad lors de la réunion du Groupe de travail de New York ont été saluées par les autres États Parties. D'une manière générale, les États Parties recherchent de plus en plus les moyens de s'entraider aux fins de la coopération, et de respecter l'article 97 du Statut de Rome.

41. À la réunion informelle organisée par les points focaux pour la Belgique et l'Uruguay sur la non-coopération, de concert avec le Bureau de la Présidence, il a été convenu que les États Parties et l'Assemblée doivent collaborer avec les États Parties susceptibles de recevoir la visite de personnes recherchées par la CPI en vue d'éviter des instances de non-coopération.

42. À cette même réunion, il a également été convenu que les discussions visant à prévenir la non-coopération et à renforcer les procédures en cas de non-coopération doivent prendre en compte et mettre l'accent sur le rôle des activités judiciaires de la Cour visant à faire justice aux victimes des crimes les plus graves en vertu du droit international.

43. Le Bureau reconnaît l'importance de la coopération de l'ensemble des États, et prend acte de l'attention accrue que la Cour et l'Assemblée des États Parties portent aux cas de non-exécution des mandats d'arrêt dus à des États non Parties, notamment dans le contexte de l'appel lancé par le Conseil de sécurité à l'ensemble des États pour qu'ils coopèrent pleinement avec la Cour.

44. Le Bureau reconnaît l'importance de la surveillance des déplacements éventuels des personnes recherchées par la Cour, étant entendu que ce suivi a déjà réduit les déplacements de certaines d'entre elles. Le Bureau salue le rôle essentiel que jouent les organisations de la société civile dans ce domaine et dans la transmission des informations à la Cour et à la Présidente de l'Assemblée.

45. Le Bureau se félicite des efforts accomplis par les États Parties pour dialoguer de manière constructive avec le Conseil de sécurité au sujet des défauts de coopération établis pour les situations qu'il a déferées à la Cour, et trouver les réponses à y apporter.

IX. Recommandations

46. Le Bureau recommande que l'Assemblée prenne acte du présent rapport dans sa résolution omnibus.

47. Le Bureau recommande que la Présidente et les points focaux poursuivent leurs consultations avec tous les organes pertinents de la Cour, et continuent d'améliorer de concert les procédures opérationnelles qui visent à résoudre les défauts éventuels ou confirmés de coopération ;

48. Le Bureau demande à l'ensemble des parties prenantes de continuer à aider la Présidente de l'Assemblée, notamment en lui fournissant des informations sur les cas de non-coopération en temps voulu.

49. Le Bureau recommande que des points focaux soient nommés pour l'ensemble des régions, que leur travail soit appuyé par des mesures que leurs capitales et leurs représentations diplomatiques prendront en des lieux opportuns hors de New York, et que la Présidente continue de mettre en œuvre les procédures concernant la non-coopération.

50. Le Bureau recommande que les États Parties poursuivent leurs consultations, afin que soient partagées les pratiques exemplaires existant dans la prévention de la non-coopération et la résolution des défauts.

51. Le Bureau recommande que l'Assemblée devrait avoir une discussion sur la non-coopération dans un cadre approprié à sa quatorzième session.

Annexe I

Communications reçues conformément au Statut de Rome par l'Assemblée ou le Conseil de sécurité au sujet de la non-coopération (au 1^{er} décembre 2014)

Situation au Darfour (Soudan)

| Cas | Intitulé du document | Document de la Cour pénale internationale | Document du Conseil de sécurité |
|---|--|--|---|
| 1. Le Procureur c. Ahmed Harun et Ali Kushayb | Decision informing the United Nations Security Council about the lack of cooperation by the Republic of Sudan ¹ (en anglais) | ICC-02/05-01/07-57 (25 mai 2010) | S/2010/265 (1 ^{er} juin 2010) |
| 2. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's recent visit to the Republic of Tchad (en anglais) | ICC-02/05-01/09-109 (27 août 2010) | S/2010/456 (31 août 2010) |
| 3. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's presence in the territory of the Republic of Kenya (en anglais) | ICC-02/05-01/09-107 (27 août 2010) | S/2010/456 (31 août 2010) |
| 4. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's recent visit to Djibouti (en anglais) | ICC-02/05-01/09-129 (12 mai 2011) | S/2011/318 (19 mai 2011) |
| 5. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Rectificatif à la décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome relativement au manquement par la République du Malawi à l'obligation d'accéder aux demandes de coopération que lui a adressées la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Hassan Ahmad Al-Bashir | ICC-02/05-01/09-139-Corr (13 décembre 2011) | S/2012/9 (9 janvier 2012) |
| 6. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Decision pursuant to article 87(7) of the Rome Statute on the refusal of the Republic of Tchad to comply with the cooperation requests issued by the Court with respect to the arrest and surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir (en anglais) | ICC-02/05-01/09-140-tENG (13 décembre 2011) | S/2012/8 (9 janvier 2012) |
| 7. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Decision on the Non-compliance of the Republic of Tchad with the Cooperation Requests Issued by the Court Regarding the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al-Bashir (en anglais) | ICC-02/05-01/09-151 (26 mars 2013) | S/2013/229 (15 avril 2013) |
| 8. Le Procureur c. Omar Al Bashir | Décision relative à la coopération de la République démocratique du Congo concernant l'arrestation et la remise d'Omar Al-Bashir à la Cour | ICC-02/05-01/09-195 (9 avril 2014) | S/2014/297 (24 avril 2014) |

¹ Cette décision a été transmise au Conseil de sécurité uniquement.

Annexe II

Procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération (ICC-ASP/10/Res.5, annexe)

L'Assemblée des États Parties¹,

[...]

9. *Reconnaît* les conséquences négatives que la non-exécution des requêtes de la Cour peut avoir sur la capacité de la Cour à mener à bien son mandat ; *se félicite* du Rapport du Bureau sur les éventuelles procédures de l'Assemblée en cas de non-coopération² et *décide* d'adopter les procédures figurant en annexe de la présente résolution ;

[...]

Appendice¹

A. 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 omnibus³ qu'a adoptée l'Assemblée le 10 décembre 2010 se lit comme suit :

« 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

¹ Documents officiels ... Dixième session ... 2011 (ICC-ASP/10/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/10/Res.5, par. 9.

² ICC-ASP/10/37.

¹ Documents officiels ... Dixième session ... 2011 (ICC-ASP/10/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/10/Res.5, annexe.

³ Documents officiels ... Neuvième session ... 2010 (ICC-ASP/9/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/9/Res.3.

défaut de coopération et de soumettre ce rapport à l'Assemblée pour examen lors de sa dixième session ».

B. 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'Assemblée⁴. 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 coopération⁵.

8. Les procédures brièvement décrites dans le présent rapport concernent les États requis au sens prêté à ces termes ci-dessus, à l'exclusion des États non parties n'ayant pas encore conclu d'arrangements ou d'accords pertinents avec la Cour. 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

C. 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 dans un premier temps de réagir 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.

D. Procédures spécifiques 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 preuve⁶. 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.

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

(a) 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'Assemblée⁷. 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.

(b) Procédure

14. Une fois la décision prise par la Cour, plusieurs mesures pourraient être adoptées pour s'attaquer au problème, compte tenu du fait que la Présidence 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 de la Présidence sur les mesures éventuelles déjà prises et de décider de mesures supplémentaires opportunes ;

⁶ Documents officiels ... Première session ... 2002 (ICC-ASP/1/3 et Corr.1), partie II.A.

⁷ 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).

(b) Une lettre ouverte de la Présidence 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 semaines⁶. La Présidence 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 du Bureau pourrait se tenir (au niveau des ambassadeurs) 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 mentionnée 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.

2. Procédure de réaction informelle : bons offices de la Présidence 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 la Présidence de l'Assemblée a prêtés dans le passé. Cette proposition repose sur l'action déployée antérieurement par l'intéressée, 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.

(a) Points de contact régionaux en matière de coopération

16. Afin d'aider la Présidence à prêter ses bons offices, le Bureau pourrait désigner parmi ses membres quatre ou, à la demande de la Présidence de l'Assemblée, cinq points focaux sur la base du principe d'une représentation géographique équitable.

(b) Engagement

17. La Présidence de l'Assemblée interviendrait de sa propre initiative, dès lors qu'elle estimerait que les conditions du scénario 7 b) décrit plus haut sont réunies. De plus, elle pourrait également agir de sa propre initiative, dès lors qu'elle 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, la Présidence ferait part immédiatement aux membres du Bureau de son initiative.

18. Autrement, la Présidence pourrait devenir ou rester active conformément à la décision du Bureau.

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

(c) Mandat et procédures

19. À supposer que la Présidence ait été amenée à prêter ses bons offices comme expliqué ci-dessus, elle 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. La Présidence pourrait également rappeler à l'État requis la possibilité pour celui-ci, en vertu de l'article 97 du Statut, de se concerter avec la Cour. La Présidence pourrait demander à l'un quelconque des points focaux 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), la Présidence devrait profiter de ce dialogue avec les responsables de l'État requis pour vérifier l'information sur la base de laquelle elle est entrée en action.

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