Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants

Rapport final

30 septembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES, RACCOURCIS ET DESCRIPTIFS 6

INTRODUCTION 9

RAPPORT 15

***Considérations relatives à l'ensemble de la Cour* 15**

I. GOUVERNANCE 15

A. Gouvernance unifiée 15

B. Gouvernance des Chambres (environnement et culture de travail, structure, gestion et organisation) 32

C. Gouvernance du Bureau du Procureur 47

D. Gouvernance du Greffe 69

II. RESSOURCES HUMAINES 75

A. Généralités 75

B. Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel 76

C. Intimidation et harcèlement 77

D. Gestion des ressources humaines 80

E. Adéquation des ressources humaines - Recrutement 81

F. Engagements de courte durée, recrutement local 84

G. Évaluation du comportement professionnel 85

H. Formation et perfectionnement du personnel 87

I. Multilinguisme 88

J. Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel 89

III. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS 96

A. Cadre éthique 96
B. Prévention des conflits d'intérêts 101
IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES 107
A. Généralités 107
B. Responsabilité des juges 110
V. PROCESSUS BUDGÉTAIRE 122
A. Le processus budgétaire à la Cour 123
B. Le Comité du budget et des finances (CBF) 125
C. Renforcer le trilogue 126
D. L'Assemblée des États parties 128
E. Divers 129
VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE 132
A. Efficience 134
B. Efficacité 135
VII. RELATIONS EXTÉRIEURES 137
A. Relations avec l'Organisation des Nations Unies 137
B. Rôle du bureau de liaison de la Cour à New York auprès de l'ONU 137
C. Relations avec les organismes de l'ONU et d'autres organisations régionales et internationales 138
D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias 140
E. Stratégie de communication 143
F. Stratégie de sensibilisation 145
G. Mesures politiques prises de l'extérieur contre la Cour 149
***Questions spécifiques à chaque organe : les Chambres* 152**
VIII. ÉLECTION DE LA PRÉSIDENCE 152
IX. MÉTHODES DE TRAVAIL 157
A. Formation initiale et perfectionnement continu 157
B. Service à temps complet des nouveaux juges 164
C. Code d'éthique judiciaire 168
D. Collégialité judiciaire 170

X. EFFICACITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE 174

A. Phase préliminaire 175

B. Stade du procès 191

C. Appels interlocutoires 219

D. Gestion des transitions aux Chambres 220

XI. ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES 225

A. Norme d'examen en appel 225

B. Écarts par rapport à la pratique et la jurisprudence établies 226

C. Développement d'une culture de la délibération 228

D. Structure et rédaction des jugements 232

E. Conflits entre différents systèmes juridiques et entre meilleurs pratiques 234

***Questions spécifiques à chaque organe : Bureau du Procureur* 237**

XII. SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE ... 237

A. Sélection initiale des situations et des affaires : examens préliminaires 238

B. Sélection et hiérarchisation des affaires et des auteurs de crimes 245

C. Hiérarchisation, mise en sommeil et clôture des situations 255

XIII. EXAMENS PRÉLIMINAIRES 260

A. Préoccupations concernant la Section des examens préliminaires 261

B. Durée des activités d'examen préliminaire et délais applicables 263

C. Complémentarité et complémentarité positive 269

D. Transparence des examens préliminaires 275

XIV. ENQUÊTES 276

A. Stratégie d'enquête 278

B. Techniques et outils d'enquête 280

C. Présence de la Division des enquêtes sur le terrain dans les pays de situation 292

D. Évaluation et analyse des éléments de preuve 294

XV. MÉCANISMES INTERNES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ AU SEIN DU BUREAU DU PROCUREUR 297

A. Examen des éléments de preuve : examen interne et examen par des pairs 298

B. Suivi du procès 302

C. Enseignements tirés de l'expérience 303

***Questions spécifiques à chaque organe : Greffe* 306**

XVI. DÉFENSE ET AIDE JUDICIAIRE 306

A. Représentation au sein de l'institution 306

B. Aide judiciaire 309

XVII. PARTICIPATION DES VICTIMES 314

A. Description du système 314

B. Fonctionnement du système 317

C. Reconnaissance des victimes en tant que participants 318

D. Préoccupations au sujet du système dans son ensemble 323

E. Représentation légale des victimes 329

F. Retrouver les victimes au cours de la phase des réparations 332

XVIII. VICTIMES : RÉPARATIONS ET ASSISTANCE 334

A. Cadre et fonctionnement du régime de participation des victimes mis en place par le Statut de Rome 334

B. Questions juridiques liées aux réparations 340

C. Le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat : gouvernance et fonctionnement 355

***Gouvernance externe* 364**

XIX. ORGANES DE CONTRÔLE 364

A. Relations entre l'AEP et la Cour 364

B. Mécanismes de contrôle internes et externes 366

C. Secrétariat de l'AEP 368

XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES 369

XXI. DÉVELOPPEMENT DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE 379

OBSERVATIONS FINALES 384

REMERCIEMENTS 385

ANNEXES **386**

ANNEXE I. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES **386**

ANNEXE II. CONSULTATIONS EN CHIFFRES **402**

SIGLES, RACCOURCIS ET DESCRIPTIFS

ACN	ACN (Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge)
ASP	AEP (Assemblée des États parties)
AWA	Demande de délivrance d'un mandat d'arrêt
CAR	RCA (République centrafricaine)
CBF	CBF (Comité du budget et des finances)
CDR	Registres de données d'appels téléphoniques (*call data records*)
CIV	CIV (Côte d'Ivoire)
CLD	Base de données jurisprudentielles (*caselaw database*)
CoCo	Conseil de coordination
CSO	Organisation de la société civile
DCC	Document de notification des charges
DRC	RDC (République démocratique du Congo)
EBCO	Bureau d'éthique et de conduite professionnelle
EU	Union européenne
ExCom	ExCom (Comité exécutif)
FSS	FSS (Section des sciences criminalistiques)
GCU	GCU (Unité des violences sexistes et des enfants)
GS-OL	Agent des services généraux, autre classe
GTA	Poste temporaire
HRS	Section des ressources humaines
IAS	IAS (Section de l'analyse des enquêtes)
IBA	Association internationale du barreau
ICA	Conseiller en coopération internationale
ICC-FDP	Dispositif de transparence financière (*ICC Financial Disclosure Programme*)
ICS	ICS (Section de la coopération internationale)
ICTR	TPIR (Tribunal pénal international pour le Rwanda)
ICTY	TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie)
ID	ID (Division des enquêtes)
IEU	IEU (Unité des informations et des éléments de preuve)
IKEMS	IKEMS (Section de la gestion des informations, des connaissances et des

	éléments de preuve)
ILOAT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail
IO	Organisation internationale
IOM	Mécanisme de contrôle indépendant
IOP	Cabinet du Procureur
IRMCT	Mécanisme (Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux)
IS	Section des enquêtes
JCCD	JCCD (Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération)
JWP	Plateforme de gestion des tâches judiciaires (*judicial workflow platform, JWP*)
KPI	Indicateur de performance clé
LAS	LAS (Section des avis juridiques)
LSU	LSU (Unité des services linguistiques)
LTD	Base de données Legal Tools
ORSU	ORSU (Unité de l'appui opérationnel et de l'évaluation des risques)
OPCD	OPCD (Bureau du conseil public pour la Défense)
OPCV	OPCV (Bureau du conseil public pour les victimes)
OTP	Bureau du Procureur
PD	PD (Division des poursuites)
PE	Examen préliminaire (*preliminary examination*)
PES	PES (Section des examens préliminaires)
PIU	PIU (Unité de l'information)
PIOS	PIOS (Section de l'information et de la sensibilisation)
POS	POS (Section de la planification et des opérations)
PSU	PSU (Unité de la stratégie en matière de protection)
RFA	Demande d'assistance (*request for assistance*)
RPE	Règlement (Règlement de procédure et de preuve)
SALTT	SALTT (équipe chargée de la localisation des suspects en fuite)
SALWG	SALWG (groupe de travail sur les suspects en fuite)
SGG	Groupe d'étude sur la gouvernance
SOP	Procédure de fonctionnement standard
SS	SS (Section des services)
STA	Engagement de courte durée

STL	TSL (Tribunal spécial pour le Liban)
TFV	Fonds au profit des victimes
UNHCR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
VAMS	Système de gestion des demandes émanant des victimes (*Victims Application Management System*)
VPRS	VPRS (Section de la participation des victimes et des réparations)
VTC	Vidéoconférence (*video teleconferencing*)
VWS	Section de l'aide aux victimes et aux témoins
WFA	Méritant une analyse plus poussée (*Warranting further analysis, WFA*)

INTRODUCTION

I. CONTEXTE

1. En décembre 2019, l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après « l'AEP ») a établi le Groupe d'experts indépendants (ci-après « le Groupe d'experts » ou « les experts »)[1]. Le mandat général du Groupe d'experts était « de recenser les moyens de renforcer la Cour pénale internationale et le système du Statut de Rome afin de promouvoir la reconnaissance universelle de leur rôle essentiel dans la lutte mondiale contre l'impunité et de valoriser leur fonctionnement dans son ensemble[2] ». Dans ce but, les experts ont été chargés de formuler « des recommandations concrètes, réalistes et susceptibles d'être mises en pratique afin d'améliorer les performances, l'efficience et l'efficacité de la Cour et du système du Statut de Rome dans son ensemble[3] ».

2. En outre, les experts ont été chargés de formuler des recommandations à l'AEP et à la Cour pénale internationale (« la Cour ») « sur des questions techniques spécifiques complexes » réunies dans les sous-groupes (*clusters*) suivants : i) Gouvernance ; ii) Judiciaire et iii) Enquêtes et poursuites[4].

3. Les membres du Groupe d'experts ont été nommés de la façon décrite à l'annexe II, comme indiqué ci-dessous :
   - Sous-groupe 1 – Gouvernance : M. Nicolas Guillou (France), Mme Mónica Pinto (Argentine) et M. Mike Smith (Australie) ;
   - Sous-groupe 2 - Judiciaire : Mme Anna Bednarek (Pologne), M. Iain Bonomy (Royaume-Uni) et M. Mohamed Chande Othman (Tanzanie) ;
   - Sous-groupe 3 – Poursuites et enquêtes : M. Richard Goldstone (Afrique du Sud) ; M. Hassan Jallow (Gambie) et Mme Cristina Schwansee Romano (Brésil).

4. Lors de la première réunion du groupe, M. Richard Goldstone a été nommé président[5].

---

[1] Résolution sur l'examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome, ICC-ASP/18/Res.7 (2019) - Anglais | Français. | Espagnol.
[2] Ibid., Annexe I, A, par. 1.
[3] Ibid.
[4] Ibid., Annexe I, par. 2.
[5] Ibid., Annexe I, C, par. 11 : « Les experts désigneront leur présidence choisie au sein du Groupe et qui servira de point de contact pour les experts. La présidence agira en qualité de coordinateur général pour

5. Les experts ont été assistés dans leur travail par Mme Maria Manolescu (sous-groupe 1), Mme Kritika Sharma (sous-groupe 2) et Mme Gabriele Chlevickaite (sous-groupe 3).

6. L'AEP a demandé aux trois sous-groupes de « coordonn[er] leurs travaux et [de] présent[er] un rapport complet contenant une seule série de recommandations[6] ». Dans ce but, les neuf experts ont organisé des consultations régulières tout au long de leurs travaux. Ils ont tenu cinq réunions plénières – deux en personne à La Haye (du 21 au 23 janvier, et le 24 février) et trois par vidéoconférence (les 14 et 15 juin, les 10 et 11 août, et le 1 et le 3 septembre 2020). En outre, chaque sous-groupe a eu de nombreuses réunions, tant virtuelles qu'en personne. Chaque sous-groupe avait achevé son rapport à la date du 31 juillet 2020.

7. Dans le cadre de leur travail, les experts ont tenu compte du fait que cet exercice fait partie d'un processus d'examen plus vaste mené avec la Cour à l'initiative des États parties. Ils ont cherché à cet égard à éviter toute duplication et à maximiser des synergies potentielles. Ainsi, ils ont consulté par exemple des facilitateurs de l'AEP utiles pour comprendre les questions relevant de leur mandat. Des représentants des sous-groupes ont également assisté en tant qu'observateurs à plusieurs réunions des organes de l'AEP.

8. Comme demandé par l'AEP[7], un rapport intérimaire a été soumis le 29 juin 2020[8]. Le président du Groupe d'experts et des représentants de chaque sous-groupe ont présenté le rapport et ont répondu aux questions des États lors d'une réunion virtuelle conjointe des Groupes de travail de New York et de La Haye de l'AEP, qui s'est tenue le 30 juin 2020[9].

---

les trois sous-groupes afin de veiller à la cohérence, au respect du calendrier, à la bonne gestion des questions transversales, à l'accès à la Cour et à sa coopération, à l'uniformité de présentation des rapports au niveau de la forme et d'autres questions administratives ».

[6] Ibid., Annexe I, A, par. 18.

[7] Ibid., Annexe I, C, par. 19 : « Le Groupe d'experts indépendants présentera un rapport intérimaire, ou pourra également, s'il n'est pas possible de préparer un rapport écrit, informer les États Parties de l'état des travaux ».

[8] Examen par des experts indépendants de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome, Rapport intérimaire (ci-après « le Rapport intérimaire ») – Anglais | Français.

[9] Voir « Remarques liminaires de M. Richard Goldstone, président du Groupe d'experts indépendants, à propos du rapport intérimaire de cet organe daté du 30 juin 2020 » – Anglais | Français.

9. Le Rapport intérimaire contenait des détails sur les consultations tenues par les experts, indiquant le nombre d'entretiens et de réunions organisés entre janvier et avril 2020[10]. Ces consultations ont été tenues auprès d'anciens et d'actuels responsables et fonctionnaires de la Cour, de représentants de la Défense et des victimes, des chefs d'organe de la Cour, du Conseil du syndicat du personnel, des États parties, de représentants de l'AEP et de ses organes, d'ONG et d'universitaires. Des détails provenant de documents écrits reçus par les experts étaient également inclus dans le rapport. Les chiffres mis à jour sont contenus dans l'Annexe II au présent rapport final (« le Rapport »).

10. L'AEP a demandé à la Cour et à la Présidence de l'AEP de faciliter l'accès sans entrave des experts au personnel et aux documents pertinents, sous réserve des exigences statutaires et réglementaires et des dispositions applicables en matière de confidentialité[11]. En conséquence, les experts ont consulté, et pris en considération, un large éventail d'informations, dont certaines étaient confidentielles ou à caractère sensible. Le cas échéant, il est fait référence à certaines de ces sources, avec l'accord du propriétaire des informations confidentielles, dans le cadre des conclusions et des recommandations formulées et de l'analyse les sous-tendant. Le fait de mentionner de telles informations dans le Rapport ne change pas le niveau de confidentialité des documents, dont le contenu demeure à accès restreint ou confidentiel[12].

11. Compte dûment tenu des termes de référence contenus dans la résolution de l'AEP, et après examen des observations écrites et orales présentées, chaque sous-groupe a décidé des questions qu'il traiterait. Ces questions ont été énumérées dans le Rapport intérimaire[13] et font objet des conclusions et recommandations figurant dans le Rapport.

12. Chacun des trois sous-groupes a préparé des rapports contenant ses conclusions et recommandations sur les questions de son ressort. Ces conclusions ont été discutées par tous les experts, qui se sont toujours efforcés de parvenir à un consensus. Le Rapport, avec toutes les conclusions et recommandations qu'il inclut, bénéficie de l'assentiment de l'ensemble des experts.

---

[10] Voir Rapport intérimaire, Appendice.
[11] ICC-ASP/18/Res.7, A, par. 10 ; C, par. 16.
[12] Lorsqu'une version publique du document référencé était disponible en ligne, elle a été incluse sous forme de lien hypertexte dans la note de bas de page correspondante.
[13] Rapport intérimaire, par. 31.

13. Le Rapport est présenté selon les souhaits de l'AEP, qui avait demandé aux experts de présenter au Bureau, à l'AEP, à la Cour et aux autres parties prenantes leur rapport final et leurs recommandations le 30 septembre au plus tard[14].

14. Respectant les langues de travail de la Cour, les experts auraient préféré publier simultanément le Rapport en anglais et français, comme cela a été fait pour le Rapport intérimaire. Toutefois, pour garantir la pleine confidentialité du Rapport, ils ont décidé de ne partager son contenu avec aucune tierce personne avant sa distribution publique. Le Rapport en anglais a été rendu public en même temps qu'une traduction française de son introduction et du résumé des recommandations dont les experts pensent qu'elles devront avoir la priorité (Annexe II). Le Secrétariat de l'AEP a pris des dispositions pour que la traduction en français du Rapport dans son intégralité débute dès le 30 septembre. En cas de divergence entre le Rapport et l'une de ses versions traduites, la version anglaise devrait être considérée comme faisant foi.

II. COOPÉRATION REÇUE PAR LE GROUPE D'EXPERTS

15. Les experts ont bénéficié de la pleine coopération de la Présidence de l'AEP, de la Cour et du Secrétariat de l'AEP. De nombreux responsables et fonctionnaires de la Cour (actuels et anciens) se sont portés volontaires pour parler avec eux, et beaucoup d'autres ont accepté leur invitation. De même, un grand nombre d'États parties et d'organisations de la société civile ont partagé leurs points de vue avec les experts. Ceux-ci ont également reçu de multiples documents, que leur ont fournis les responsables et le personnel de la Cour, spontanément ou sur demande. Une grande partie des documents partagés avec les experts ont fait l'objet d'accords relatifs à leur niveau de confidentialité.

16. Chaque organe a nommé un représentant chargé d'assurer la liaison avec les experts, pour faciliter leur communication avec la Cour. Ces représentants ont répondu avec diligence aux demandes d'informations et aux questions des experts. Il s'agissait de l'assistant spécial auprès du Greffier (pour le Greffe), du Chef de Cabinet du Président de la Cour (pour la branche judiciaire) et du Chef de Cabinet du Procureur (pour le Bureau du Procureur).

[14] Ibid., par. 9 ; Annexe I, C, par. 19 ; E, par. 25 e).

III. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

17. Tout au long du processus, les experts ont été guidés par l'objectif consistant à identifier des mesures concrètes axées sur des problèmes systémiques plutôt que sur des acteurs individuels. Dans la plupart des cas, les recommandations ne prévoient ni des amendements au Statut de Rome, ni des augmentations de budget.

18. En termes d'approche, les experts ont comparé la Cour avec d'autres organisations internationales, des cours nationales et internationales, ainsi que d'autres institutions publiques, pour importer des bonnes pratiques et des mesures innovantes, ainsi que pour comprendre si les défis auxquels la Cour est confrontée lui sont propres ou s'ils sont rencontrés aussi par d'autres organisations similaires. Plusieurs propositions sont inspirées par d'autres institutions, que ce soit en matière de procédures internes de traitement des réclamations, de ressources humaines, de gouvernance interne ou de procédures judiciaires.

19. Les experts ne se sont pas concentrés seulement sur la Cour elle-même, mais aussi – suivant les instructions de l'AEP – sur « l'écosystème » du Statut de Rome et les rôles complémentaires de la Cour, de l'AEP et des organisations de la société civile (ces trois éléments étant qualifiés ci-après de « parties prenantes »).

20. Les experts notent que leur mandat était d'identifier des mesures pour renforcer la Cour et le système du Statut de Rome. En conséquence, les conclusions formulées dans le Rapport sont axées sur les domaines à améliorer et ne présentent pas un aperçu exhaustif de tous les aspects positifs constatés au sein de la Cour ou du système du Statut de Rome. Si le Rapport n'est pas axé sur ces résultats positifs, tous les experts en ont toutefois tenu compte.

21. Tout au long du processus, les experts ont été impressionnés par un engagement évident — notamment chez les fonctionnaires et les responsables de la Cour, mais aussi les représentants des États parties et des organisations de la société civile — manifesté envers le but et la mission du système du Statut de Rome. Les experts saluent le soutien important reçu par la Cour de la part de nombreuses organisations gouvernementales et non gouvernementales, issues de tous les continents, lorsqu'elle a dû faire face récemment à des menaces politiques.

22. Dans le climat politique actuel, et vu les violations des droits de l'homme commises de façon persistante à travers le monde, la mission de la Cour est plus cruciale que jamais. Les États parties devront démontrer leur engagement envers l'organisation qu'ils ont fondée, afin de s'assurer que le processus d'examen permette de renforcer la Cour et le système du Statut de Rome. Les experts sont fermement convaincus que l'on pourra améliorer grandement le fonctionnement de la Cour et du système du Statut de Rome grâce à une coopération forte et efficace de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport, ainsi que de toute autre recommandation qui découlera du processus d'examen plus vaste de la Cour mené à l'initiative des États.

IV. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

23. Le Rapport contient 384 recommandations, à la fois pour le court et le long terme, présentant divers degrés de complexité et d'urgence quant à leur mise en œuvre. Les experts sont conscients du fait que la mise en œuvre complète de ces recommandations demandera du temps, de même que le déploiement d'efforts conjoints et une grande détermination de la part de la Cour, de l'AEP et des États parties.

24. Vu les nombreuses recommandations faites dans le Rapport, les experts ont considéré qu'il serait utile d'attirer l'attention sur celles qui, selon eux, devraient être mises en œuvre en priorité. Une liste résumée de ces recommandations est contenue dans l'Annexe I.

25. Les experts préconisent la constitution d'un groupe de coordination ou de travail permanent chargé de suivre la mise en œuvre de ces recommandations, de développer des plans d'action en ce sens, d'attribuer des tâches et d'assurer le suivi des étapes intermédiaires. Ce groupe de travail devra faire rapport à l'AEP de manière régulière et transparente des progrès réalisés. Ces rapports devraient également être partagés avec la Cour. Si les experts ne souhaitent pas avoir une attitude directive sur ce sujet, ils estiment néanmoins qu'il serait bénéfique que tous les organes de la Cour, ainsi que l'AEP (par le biais de la Présidence ou de membres du Bureau par exemple), soient représentés dans ce groupe.

RAPPORT

Chaque (sous-)section du présent rapport comporte deux parties, la première reprenant les constatations des experts et la deuxième présentant leurs recommandations.

Considérations relatives à l'ensemble de la Cour

I. GOUVERNANCE

A. Gouvernance unifiée

1. Structure de la Cour

Conclusions

26. La CPI, comme toute juridiction internationale, est à la fois une entité judiciaire (la CPI/Cour) et une organisation internationale (CPI/OI) ; cette dualité est intrinsèque à sa structure[15]. En tant qu'entité judiciaire, la Cour doit être judiciairement indépendante. En tant qu'organisation internationale, les États parties peuvent raisonnablement s'attendre à pouvoir la guider et la façonner. Cette dualité peut donner lieu à des contradictions, et on a effectivement observé des tensions entre la CPI et l'Assemblée des États parties. Si cette double nature de la CPI ne peut pas être modifiée, le fait d'opérer cette distinction peut améliorer la lisibilité de la structure hiérarchique de la Cour et permettre de mieux coopérer.

27. La CPI/OI ne mène pas d'activités judiciaires, mais elle leur apporte un soutien indirect. Elle gère les services administratifs que l'on trouve traditionnellement dans une organisation internationale (comme les ressources humaines, le budget et les finances, les achats, la gestion des locaux, les services généraux, etc.). Elle est dirigée par le Greffier, qui en est le responsable administratif principal, à l'instar d'un secrétaire général. Le fonctionnement de la CPI/OI devrait être celui d'une organisation unifiée, suivant une structure hiérarchique verticale. Les États parties jouent un rôle clé au sein de la CPI/OI, notamment parce qu'ils élisent ses responsables, financent ses dépenses et surveillent son fonctionnement.

28. La CPI/Cour fait référence à l'activité judiciaire de la CPI. Il faut ici introduire une autre distinction, celle entre justice et administration de la justice. L'activité judiciaire et de poursuites (comme les jugements, les délibérations des juges, la

[15] Le terme « Cour » est utilisé tout au long du rapport comme l'abréviation de « Cour pénale internationale », mais sans qu'il soit mis un accent particulier sur la partie judiciaire de l'organisation.

décision du Procureur d'ouvrir une affaire ou d'engager des poursuites, les enquêtes) exige une indépendance absolue. Les juges et le Bureau du Procureur doivent pouvoir mener leurs activités sans ingérence. Les États parties doivent s'abstenir de jouer de leur rôle au sein de la CPI/OI pour influencer ces activités, que ce soit par des décisions budgétaires ou des nominations. Le contrôle des activités des juges et du Bureau du Procureur est assuré au moyen des procédures judiciaires prévues à cet effet par le cadre juridique de la Cour.

29. L'administration de la justice, par contre, ne nécessite pas le même niveau d'indépendance. La confidentialité et l'indépendance ne sauraient être un moyen d'éviter de rendre des comptes et d'empêcher les contrôles. L'administration de la justice, dans les systèmes nationaux, fait l'objet d'audits – il faudrait que ce soit également le cas à la CPI. L'efficacité de l'administration de la justice se mesure aussi à l'aide d'indicateurs de performance[16].

30. Au sein de la CPI/Cour, le rôle des États parties se limite aux fonctions législatives et à la coopération judiciaire.

31. Les distinctions que nous venons de souligner amènent à un modèle de gouvernance de la CPI **en trois strates**, correspondant aux dispositions du Statut de Rome :

    - Strate 1 : activité judiciaire et poursuites ;
    - Strate 2 : administration de la justice ;
    - Strate 3 : administration de l'organisation internationale.

32. En fonction du type ou de la portée d'une activité, celle-ci relèvera d'une strate ou d'une autre. Chaque strate s'inscrit dans un cadre et requiert différents niveaux d'indépendance et d'obligation de rendre des comptes.

33. **La strate 1**, à savoir l'activité judiciaire et de poursuite, est gérée par la Présidence, les juges et le Procureur. L'activité judiciaire ne peut faire l'objet d'un audit ni par les États parties, ni par l'Assemblée des États parties, ni par des éléments extérieurs. Il en va de même des activités du Bureau du Procureur, à ceci près que celui-ci peut – et il y est même encouragé – se pencher sur les « enseignements tirés » afin de réviser et d'améliorer ses pratiques internes, notamment en faisant appel à des experts extérieurs à la Cour[17].

---

[16] Voir *infra* section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.
[17] Voir *infra* section XV.C. Enseignements tirés de l'expérience.

34. La Présidence et le Procureur étant respectivement à la tête de la **strate 2**, il faudrait mettre en place un système permettant de déterminer devant qui ils sont responsables. Si les États parties ne peuvent imposer au Président ou au Procureur un mode d'administration des chambres ou du Bureau du Procureur, un audit des activités judiciaires et de poursuites, effectué par des pairs, devrait être réalisé pour permettre un examen objectif. Il est recommandé à cet égard de faire appel à un Comité d'audit judiciaire, qui serait composé de juges et de procureurs extérieurs à la Cour. Pour évaluer l'efficacité au sein de la strate 2, il est aussi utile de comparer les indicateurs de performance de l'administration de la justice entre les différents tribunaux.

35. Le Greffe fournit un appui aux strates 1 et 2, à savoir que le Greffier coopère avec le Procureur et suit les directives de la Présidence.

36. C'est le Greffier qui, conformément à l'article 43 du Statut de Rome, est en charge des questions liées à l'administration de l'organisation internationale (la **strate 3**)[18]. Il a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des processus administratifs, et notamment du budget. Il consulte sur ce point les autres dirigeants de la Cour, mais c'est lui qui prend les décisions. Dans le cadre de ces fonctions, il est responsable devant l'Assemblée des États parties. Il devrait être donné pleinement effet au principe de Cour unique[19] au sein de la strate 3, en appliquant de façon uniforme les processus administratifs, les normes d'éthique, le règlement du personnel, les valeurs de l'organisation, les processus disciplinaires, et ainsi de suite.

37. Le modèle des trois strates de gouvernance est conforme aux dispositions pertinentes du Statut de Rome. L'article 38-3-a dispose que la Présidence est chargée de « la bonne administration de la Cour[20] ». Il faut ici comprendre qu'il est question de la fonction judiciaire de la CPI (CPI/Cour, strates 1 et 2). Cette

---

[18] À l'exception des relations extérieures, puisque c'est le Président qui est le « visage » de la Cour – voir *infra*, paragraphes 41 et 42.

[19] Bien qu'il n'y ait pas de définition ni d'interprétation précises de ce principe, il est entendu que les différentes entités composant la Cour et les activités conjointes de leurs chefs sont considérées comme une seule institution.

[20] La Chambre préliminaire II de la CPI a récemment fait état de cette distinction entre les trois strates : « [TRADUCTION] *(…) le juge unique rappelle que les textes juridiques applicables à la Cour établissent clairement une distinction entre la Cour en tant qu'institution judiciaire investie du pouvoir d'exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale ; les fonctions de l'AEP, qui examine et vote le budget de la Cour ; et la branche judiciaire et les chambres. Il est indéniable que la branche judiciaire n'a aucun rôle à jouer dans le processus budgétaire, et a fortiori en matière de négociation d'accords financiers. La Chambre n'est aucunement fondée à s'occuper des questions financières de la Cour, et le juge unique n'a pas non plus le pouvoir de renvoyer une telle demande devant la Présidence ». Le Procureur c. Ali Kushayb, Decision on the Defence request under article 115(b) of the Rome Statute*, ICC-02/05-01/20-101, 23 juillet 2020, par. 8.

interprétation est aussi conforme aux dispositions de l'article 43-1, selon lequel le Greffe est « responsable des aspects non judiciaires de l'administration et du service de la Cour » (CPI/OI – strate 3), et est dirigé par le Greffier, qui est le « responsable principal de l'administration de la Cour ». Pareillement, les dispositions investissant le Procureur de « toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau [du Procureur], y compris le personnel, les installations et les autres ressources[21] » doivent être interprétées comme s'appliquant à la strate 2. Le Greffier agit sous la direction de la Présidence s'agissant des activités ou des services relevant de la première ou de la deuxième strate. Pour ce qui relève de la strate 3, le Greffier est responsable devant les États parties.

38. Cette distinction entre la CPI/Cour et la CPI/OI au regard de l'autorité et de la responsabilité est également conforme aux dispositions de l'article 119. Précisons ici que la Cour a autorité pour régler tout différend relatif à ses fonctions judiciaires, mais que les questions d'interprétation ou d'application du Statut de Rome sont renvoyées devant l'Assemblée des États parties.

(1) La gouvernance de la CPI/Cour

39. Les questions relatives aux activités judiciaires et de poursuites (strate 1) relèvent respectivement des juges, de la Présidence et du Procureur.

40. Au sein de la strate 2, c'est la Présidence qui détient l'autorité. Elle est donc en charge d'élaborer les outils et de prendre les mesures nécessaires pour gérer efficacement les procédures. Les indicateurs de performance clés (KPI) sont l'un des principaux instruments dont elle dispose pour en mesurer l'efficacité et l'efficience[22].

41. La Présidence est responsable de toutes les questions relevant des ressources humaines concernant les juges, comme les demandes de congé ou de participation à des activités extérieures. En outre, elle gère les activités de renforcement de capacités à l'intention des juges et du personnel des Chambres, notamment le programme de formation initiale des nouveaux juges, la formation professionnelle continue des juges et du personnel, et les séminaires organisés régulièrement pour débattre de sujets spécifiques et s'entendre sur des principes directeurs communs[23].

42. Enfin, le Président représente la Cour à l'extérieur ; il en est le « visage » en matière de relations extérieures. Sur ce point, le Président joue un rôle clé dans le domaine

[21] Statut de Rome, article 42-2.
[22] Voir *infra* section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.
[23] Voir *infra* section IX.A. Formation initiale et perfectionnement continu.

de la promotion de l'universalité du Statut de Rome, de l'image qui est donnée de la Cour, et, plus généralement, de l'obtention de l'appui politique international dont bénéficie la Cour.

43. Le Procureur est à la tête des activités de poursuites et dirige l'administration du Bureau du Procureur. Actuellement, cette administration s'occupe des questions directement liées aux enquêtes et aux poursuites (strate 1), et des questions relatives à l'administration de l'Organisation (strates 2 et 3). Dans les nombreux commentaires reçus du personnel, les experts ont relevé plusieurs exemples de services au sein du Bureau du Procureur dont les activités dupliquaient et chevauchaient celles du Greffe. Si les experts ont relevé que la Cour s'était par le passé efforcée de recenser les chevauchements d'activités entre les organes et de renforcer les synergies[24], ils pensent que si le Bureau du Procureur déléguait au Greffe certaines fonctions se rapportant à la troisième strate, cela permettrait d'utiliser plus efficacement les ressources et d'uniformiser l'application des politiques et règlements internes. En outre, cette délégation de pouvoir rejoint les recommandations de l'auditeur externe[25].

44. À ce sujet, le Bureau du Procureur et le Greffe devraient se consulter pour déterminer quels services ou activités pourraient être délégués au Greffe et dans quelle mesure ce dernier a la capacité d'appuyer le Bureau du Procureur. Rien n'empêche le prochain Procureur de déléguer certains services ou tâches, comme cela a été fait dans d'autres juridictions internationales. Une telle approche permettrait aussi au Bureau du Procureur de concentrer ses ressources sur le cœur de ses activités. Il est conseillé aux États parties d'aborder cette question avec les candidats au poste de Procureur.

(2) La gouvernance de la CPI/OI

45. Le rôle du Greffier est double : il est à la fois secrétaire général d'une organisation internationale et greffier d'un tribunal. S'agissant de la première fonction, il est responsable devant les États parties[26] ; s'agissant de la deuxième, il est responsable devant la Présidence.

46. En tant que secrétaire général de la CPI/OI, le Greffier en est le dirigeant, le décideur et le responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et

---

[24] Rapport de la Cour sur les synergies interorganes, CBF/28/12 (2017).
[25] Rapport d'audit sur le processus budgétaire, ICC-ASP/18/2/Rev.1 (2019), Recommandation 1, p. 2.
[26] Cela est conforme – par exemple – aux dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière de la CPI, selon lesquelles le Greffier est responsable devant l'Assemblée des États parties de la bonne gestion et administration des ressources financières, Règlement financier et règles de gestion financière de la CPI, article 4.9.

des processus administratifs, et notamment du budget. Les autres responsables de la Cour sont consultés, mais la décision finale revient au Greffier. Les activités de la CPI/OI, comme dans les autres organisations internationales, peuvent faire l'objet d'un audit, tant interne, par le Bureau de l'audit interne, qu'externe, au moyen de la comparaison interorganisationnelle des indicateurs de performance clés, qui permet d'évaluer les performances[27].

47. C'est au sein de la CPI/OI que le principe de Cour unique trouve sa juste application. Son adoption a été bénéfique à la Cour et a renforcé la coopération entre les organes. Dans le même temps, il a été dit aux experts qu'il fallait définir ce principe et indiquer clairement ce qu'il impliquait en pratique. Pour lui donner pleinement effet, il faut tenir compte de la distinction entre la CPI/Cour et la CPI/OI. Au sein de la CPI/Cour, l'application de ce principe est impossible car elle se heurte à la séparation inhérente qui existe entre les Chambres, le Bureau du Procureur, la Défense et les victimes.

48. Dans le droit fil du principe de Cour unique, il faudrait, pour tous les aspects relatifs à la CPI/OI, donner la priorité à des instruments et à des approches uniformes à l'échelle de la Cour. Il faudrait éviter les doublons ou les groupes de travail parallèles dans les différents organes (p. ex. programmes de mentorat ou de formation, que l'on trouve aussi bien au Greffe qu'au Bureau du Procureur). Tout le personnel devrait être traité de la même façon, indépendamment de l'organe où il travaille, et être uni autour des mêmes valeurs partagées par l'ensemble de l'Organisation[28]. Nombreux sont les membres du personnel à être d'avis que l'interprétation ou l'application des politiques administratives ou relatives aux ressources humaines de la Cour ne sont pas les mêmes pour le personnel du Bureau du procureur, et parfois des Chambres, et celui des autres organes.

49. Le Greffe doit être le moteur de la plus grande intégration des bureaux ou des unités qui effectuent des tâches similaires au sein de la Cour, afin de renforcer les capacités en regroupant ou en réaffectant les ressources, et d'éviter les chevauchements d'activité. Les points suivants, par exemple, pourraient être revus : les activités effectuées au sein du Bureau du Procureur (c'est-à-dire l'Unité de l'appui opérationnel et de l'évaluation des risques, la Section de la planification et des opérations de la Division des enquêtes, la Section des examens préliminaires

[27]Voir *infra* section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.

[28] La Cour s'est engagée à développer un ensemble de valeurs fondamentales à l'échelle de la Cour, à la demande du Comité d'audit – « [TRADUCTION] La Cour propose de compléter harmonieusement le cadre existant au moyen d'un ensemble de valeurs fondamentales de haut niveau à l'échelle de l'organisation, qui viendraient compléter son plan stratégique actuel (2019-2020) qui ne définit pas les valeurs fondamentales de la Cour. » - Actualisation des informations par la Cour sur le cadre des valeurs et de l'éthique applicables à l'ensemble de l'institution, AC/11/18 (2020), par. 2, 4, 6 et 7.

de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, et les équipes intégrées) et celles effectuées au Greffe (l'Unité de l'analyse par pays au sein de la Section de l'appui aux opérations extérieures et l'Unité des services au sein de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins) ; les psychologues pour les témoins – aussi bien au sein du Bureau du Procureur qu'au Greffe ; les équipes chargées de localiser les suspects en fuite – elles aussi tant au sein du Bureau du Procureur qu'au Greffe[29].

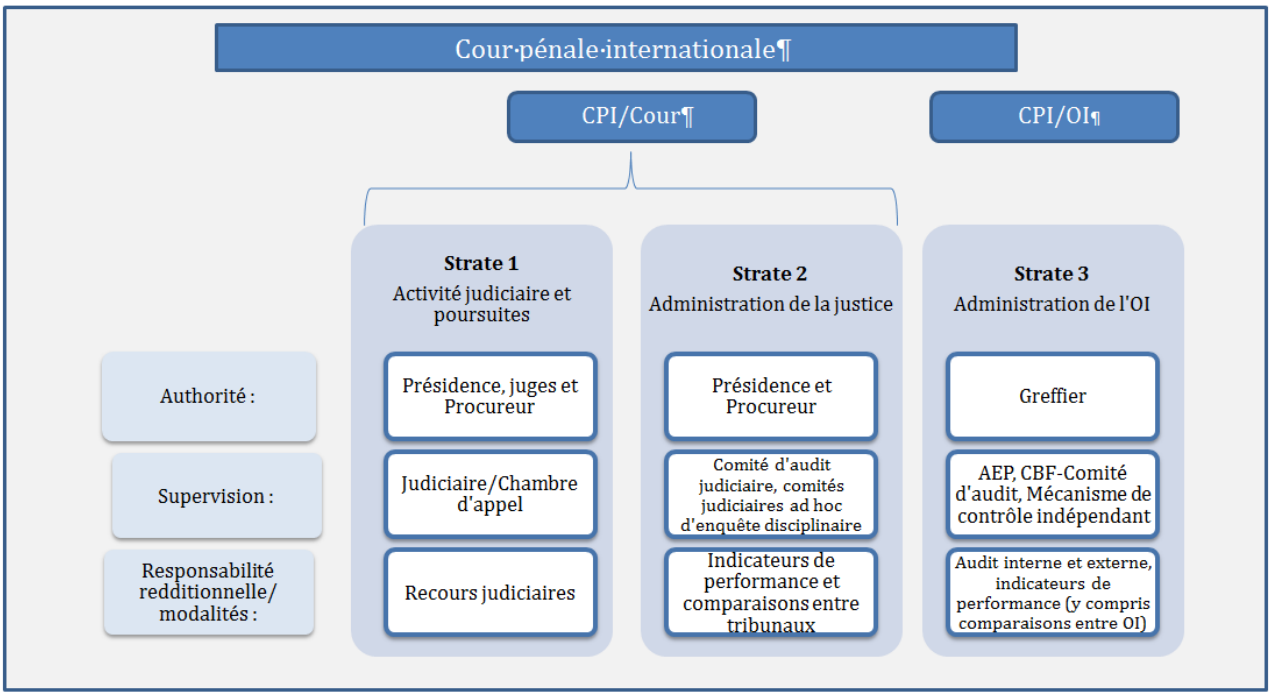
50. L'approche uniformisée vers laquelle tend le principe de Cour unique devrait aussi s'appliquer aux unités et bureaux indépendants au sein de la Cour. L'indépendance fonctionnelle du Secrétariat du Fonds au profit des victimes, du Mécanisme de contrôle indépendant, du Secrétariat de l'Assemblée des États parties et du Bureau de l'audit interne n'empêche pas l'application uniforme des politiques administratives ou relatives aux ressources humaines, ni n'empêchent l'égalité des chances et de traitement du personnel. En outre, les efforts faits à l'échelle de la Cour pour évaluer l'efficacité au moyen des indicateurs de performance clés devraient s'étendre à ces bureaux indépendants, comme c'est déjà le cas du Bureau du conseil public pour la défense et du Bureau du conseil public pour les victimes[30]. En tant qu'unités relevant du système instauré par le Statut de Rome, tous ces bureaux devraient élaborer et aligner leurs stratégies sur le Plan stratégique de la Cour.

Recommandations

R1. Le Modèle des Trois strates de gouvernance devrait être utilisé comme outil pour assurer une gouvernance efficace et efficiente, clarifier la structure hiérarchique, et améliorer la coopération entre les parties prenantes.

[29] Voir *infra* section XIV.B.3.(2) Localisation et arrestation des fugitifs.
[30] Indicateurs de performance clés du Greffe (2019-2021), p. 2 et 3.

Schéma 1 : Cour pénale internationale – Modèle des Trois strates de gouvernance[31]



R2. CPI/Cour : La strate 1, activité judiciaire et poursuites, relève de la Présidence, des juges et du Procureur, respectivement, et exige une indépendance absolue. Elle ne peut faire l'objet d'un audit ni par les États parties, ni par l'Assemblée des États parties, ni par des éléments extérieurs. Les États parties doivent s'abstenir de jouer de leur rôle au sein de la CPI/OI pour influencer l'activité judiciaire et les poursuites. La Présidence et le Procureur sont à la tête de la strate 2. C'est l'audit de l'activité judiciaire et des poursuites, mené par des pairs, qui devrait permettre de les amener à rendre des comptes. Pour évaluer l'efficacité de la strate 2, il est aussi utile de comparer les indicateurs de performance de l'administration de la justice entre les différents tribunaux. Le Greffe fournit un appui aux strates 1 et 2, à savoir que le Greffier coopère avec le Procureur et agit sous la direction du Président de la Cour.

R3. Il devrait être fait appel à un comité d'audit non permanent pour effectuer l'audit des activités d'administration de la justice aux Chambres et au Bureau du Procureur. Ce comité d'audit judiciaire devrait être constitué de juges et de procureurs nationaux ou internationaux, encore en poste ou non, ayant une expérience pertinente, qui seraient désignés de la même façon que les membres du comité recommandé à la recommandation R113 (p. 106).

[31] Pour plus de détails sur les panels d'enquêteurs judiciaires/du Bureau du Procureur, voir *infra* section IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES et plus particulièrement R108 (p. 101).

R4. La CPI/OI devrait fonctionner comme une organisation unifiée, avec une structure hiérarchique verticale. Le Greffier est le chef de l'administration de la Cour, il a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des processus administratifs, et notamment du budget. Il consulte sur ce point les autres dirigeants de la Cour, mais c'est à lui que revient la décision finale. Il devrait être donné pleinement effet au principe d'une Cour unique au sein de la strate 3 en appliquant et en interprétant de façon uniforme, eu égard à tous les membres du personnel, indépendamment de l'organe où ils travaillent, les processus administratifs, les normes d'éthique, le règlement du personnel, les valeurs de l'organisation, les processus disciplinaires, et ainsi de suite. Il faudrait, pour tous les aspects relatifs à la CPI/OI, donner la priorité à des instruments et à des approches uniformes à l'échelle de la Cour. Il faudrait éviter les doublons ou les groupes de travail parallèles dans les différents organes. Tout le personnel devrait être traité de la même façon, indépendamment de l'organe où il travaille, et être uni autour des mêmes valeurs partagées par l'ensemble de l'organisation.

R5. L'approche uniformisée vers laquelle tend le principe de Cour unique devrait aussi s'appliquer aux unités et bureaux indépendants au sein de la Cour. Les efforts faits à l'échelle de la Cour pour évaluer l'efficacité au moyen des indicateurs de performance clés devraient s'étendre à ces bureaux indépendants. En tant qu'unités relevant du système instauré par le Statut de Rome, tous ces bureaux devraient élaborer et aligner leurs stratégies sur le Plan stratégique de la Cour.

R6. Le prochain Procureur qui entrera en fonctions est encouragé à déléguer autant que possible au Greffe les services ou activités du Bureau du Procureur liés aux questions administratives (strate 3). Le Bureau du Procureur et le Greffe devraient se consulter sur ce point et sur la mesure dans laquelle le Greffe a la capacité d'appuyer les besoins du Bureau du Procureur. Il est conseillé aux États parties d'aborder cette question avec les candidats au poste de Procureur.

R7. Le Greffe doit être le moteur de la plus grande intégration des bureaux ou des unités qui effectuent des tâches similaires au sein de la Cour, afin de renforcer les capacités en regroupant ou en réaffectant les ressources, et d'éviter les chevauchements d'activités.

2. Processus décisionnel et cadre juridique interne

<u>Conclusions</u>

51. S'agissant du processus décisionnel à l'échelle de la Cour, les trois responsables de la Cour se réunissent régulièrement au sein du Conseil de coordination. Leurs chefs de cabinet de réunissent plus fréquemment et préparent les réunions du Conseil de coordination. Une coordination interorganes est nécessaire à tous les niveaux, de la base jusqu'aux chefs des organes.

52. Sans exception, tous ceux qui ont fait des commentaires sur la coordination interorganes et le processus décisionnel en ont souligné la lenteur et la longueur. Au niveau du personnel, il a été fait état d'une résistance à la coordination interorganes en partie due à l'atmosphère de méfiance régnant au sein de la Cour[32], aux cloisonnements administratifs dans son fonctionnement, et à la crainte que le regroupement des ressources n'entraîne la suppression de postes. Au niveau de la direction, c'est l'imprécision quant aux rôles, aux rapports hiérarchiques et aux pouvoirs des trois responsables qui fait obstacle à un processus décisionnel efficace. En particulier, l'impression qu'un responsable de la Cour puisse mettre son veto à toute décision concernant la Cour dans son ensemble, indépendamment de son importance ou de son objet, affecte l'efficacité et le caractère constructif des processus. Certains organes ou chefs d'organe donnent l'impression de ralentir les prises de décision, parfois intentionnellement.

53. La structure complexe et floue de la gouvernance à la Cour, combinée à un grand nombre de personnes présentes à la CPI depuis bien longtemps et à d'autres facteurs, semble avoir débouché sur une situation où de trop nombreuses personnes veulent s'impliquer dans de trop nombreux domaines situés en dehors de leur sphère de responsabilité directe. Un tel état de choses complique les processus décisionnels, contribue à faire durer les consultations et peut aussi affaiblir le résultat des processus. Par exemple, lorsque les services juridiques des trois organes font des commentaires au sujet de la formulation d'une instruction administrative portant sur des questions accessoires et purement administratives, cela peut permettre d'améliorer le document dans ses petits détails, mais les ressources investies pour ce faire peuvent se révéler trop importantes pour le résultat obtenu. Chaque organe devrait se concentrer sur son activité principale, tel que prescrit par le Statut de Rome et interprété à l'aide du Modèle des Trois strates de gouvernance. Une telle approche exige aussi d'instaurer ou de renforcer la confiance entre les organes et les responsables dans l'ensemble de la Cour.

54. Le processus d'élaboration du cadre juridique interne de la Cour est actuellement trop long et trop complexe pour lui permettre d'agir prestement. La durée moyenne d'élaboration de toutes les instructions administratives et directives de la Présidence entre 2016 et 2020 a été de 150 jours par instrument, sans compter le temps nécessaire à la préparation du premier jet. Trois instructions administratives portant sur des sujets plus complexes ont pris entre 358 et 381 jours chacune[33]. Cette durée s'explique par un manque de clarté quant à la

[32] À ce sujet, voir *infra* section II.B. Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel.
[33] Sur la base des renseignements que la Cour a fournis aux experts.

personne qui assume la responsabilité du projet, le pouvoir de veto égal des organes, et la pratique consistant à consulter tous les chefs d'organe, qui consultent alors leurs P-5, même sur des questions d'importance mineure.

55. L'application à la Cour du Modèle des Trois strates de gouvernance devrait permettre de préciser les domaines de responsabilité et les voies hiérarchiques, ce qui déboucherait sur des processus décisionnels plus efficients et efficaces. C'est en fonction de la question considérée que le responsable du processus sera déterminé. Il faut établir une distinction claire entre la personne à qui revient la décision finale et celles qui doivent être consultées. Les responsables de la Cour ne devraient pas pouvoir mettre leur veto sur des questions qui ne relèvent pas de leur responsabilité. Les experts recommandent également de fixer des délais précis pour les consultations, et de considérer qu'un accord est tacitement donné à leur expiration[34].

56. Les questions strictement liées à l'administration de la CPI/OI (comme c'est le cas des trois instructions administratives susmentionnées qui ont été bloquées pendant plus d'un an au stade de la consultation interorganes) relèvent du Greffier. Le Greffier devrait être tenu de consulter le Procureur et le Président dans le cadre du Conseil de coordination sur les objectifs stratégiques, mais il ne devrait pas avoir besoin de l'approbation de ce Conseil pour la formulation finale et le détail de la mise en œuvre des textes.

57. Le Greffier devrait faire régulièrement rapport à l'Assemblée des États parties sur la durée du processus de consultation interorganes pour tous les documents juridiques internes relevant de la strate 3. À moins d'intégrer cette évolution en matière de prise de décision et de coordination interorganes, il est hautement probable que le *statu quo* se maintienne.

58. L'efficacité de la gouvernance et de l'administration unifiées peut être renforcée au moyen de réunions régulières entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) que sont le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties. Organiser des réunions en fonction des besoins mais aussi régulièrement, dans le cadre d'un Conseil de coordination élargi (CoCo+), permettrait une coordination stratégique au plus haut niveau et donnerait à l'ensemble de la Cour le moyen de

[34] La mise en œuvre de ces recommandations nécessitera de modifier la directive de la Présidence intitulée « Modalités de promulgation des textes administratifs », ICC/PRESD/G/2003/001 (2003), et l'instruction administrative intitulée « Modalités de conception et de promulgation des instructions administratives », ICC/AI/2004/001 (2004).

travailler en harmonie au service d'objectifs communs. Le CoCo+ offrirait un autre avantage, à savoir la possibilité d'intégrer les questions (institutionnelles) relatives à la défense et aux victimes dans une perspective d'ensemble – elles sont actuellement censées être canalisées par le Greffe, mais celui-ci est nécessairement bridé par sa neutralité.

Recommandations

R8. Chaque organe devrait se concentrer sur son activité principale, tel que prescrit par le Statut de Rome et interprété à l'aide du Modèle des Trois strates de gouvernance. Ce modèle devrait être utilisé pour préciser les domaines de responsabilité et les voies hiérarchiques, ce qui déboucherait sur des processus décisionnels plus efficients et efficaces. C'est en fonction de la question considérée que le responsable du processus sera déterminé. Il faut établir une distinction claire entre la personne à qui revient la décision finale et celles qui doivent être consultées. Les responsables de la Cour ne devraient pas pouvoir mettre leur veto sur des questions qui ne relèvent pas de leurs responsabilités.

R9. Le Greffier devrait être le seul responsable de l'élaboration, de la mise à jour, de l'interprétation et de la mise en œuvre des instruments législatifs internes concernant les questions administratives internes (CPI/OI). Le Greffier devrait être tenu de consulter le Procureur et le Président dans le cadre du Conseil de coordination sur les objectifs stratégiques, mais il ne devrait pas avoir besoin de l'approbation de ce Conseil pour la formulation finale et le détail de la mise en œuvre des textes. La pratique consistant à consulter tous les organes, à impliquer tous les chefs d'organe, les membres de leurs équipes et leurs bureaux des affaires juridiques sur des questions de détail devrait être abandonnée. Là où cela est nécessaire, il faudrait fixer des délais précis pour les consultations, et considérer qu'un accord est tacitement donné à leur expiration.

R10. Le Greffier devrait faire régulièrement rapport à l'Assemblée des États parties sur la durée du processus de consultation interorganes pour tous les documents juridiques internes relevant de la strate 3.

R11. Un Conseil de coordination étendu (CoCo+) devrait se tenir régulièrement entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) que sont le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, pour permettre une coordination stratégique au plus haut niveau et donner à l'ensemble de la Cour le moyen de travailler en harmonie au service d'objectifs communs.

3. Contenu du cadre juridique interne

Conclusions

59. Les processus améliorés tels que décrits plus haut devraient être utilisés pour réviser les textes administratifs potentiellement archaïques ou contraires aux principes inscrits dans les décisions rendues à l'encontre de la Cour par le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT). Un processus systémique devrait aussi être mis en place pour vérifier la conformité du cadre juridique interne de la Cour avec les décisions de ce tribunal, dès que possible après qu'il a rendu une décision concernant la Cour.

60. Les experts recommandent aussi à la Cour de s'inspirer des procédures administratives de l'ONU comme point de départ pour élaborer ses nouvelles politiques. L'approche pourra exceptionnellement être ajustée aux besoins de la Cour pour tenir compte de différences comme la taille et la mission de l'Organisation. Sinon, la Cour devra sans cesse « réinventer la roue ». Élaborer *ex nihilo* un instrument juridique interne requiert un temps considérable. Il faut consacrer du personnel aux recherches sur le sujet, trouver des experts de la question, élaborer un projet d'instrument, puis organiser des consultations. Tout cela coûte cher, crée une incertitude juridique et monopolise des ressources qui pourraient être utilisées ailleurs. Le recours aux procédures administratives de l'ONU comme point de départ va dans le sens de l'application par la Cour du régime commun des Nations Unies et permet à la CPI de hiérarchiser ses ressources pour se concentrer sur sa mission principale.

61. Le recours au régime commun des Nations Unies doit aussi inciter la Cour et l'Assemblée des États parties à revoir leur décision d'utiliser le Tribunal administratif de l'OIT plutôt que le Tribunal d'appel des Nations Unies. Leur jurisprudence doit différer sur certains points, et la Cour pourrait se trouver dans une situation intenable où elle devrait appliquer le régime commun des Nations Unies en tenant compte de l'interprétation/la mise en œuvre potentielle de principes émanant du Tribunal d'appel des Nations Unies tout en veillant à se conformer à la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT[35].

Recommandations

R12. Le cadre juridique interne de la Cour devrait être réexaminé pour recenser et modifier au besoin les instruments juridiques internes archaïques ou contraires aux principes exposés dans les décisions que le Tribunal administratif de l'OIT a rendues à

[35] Voir aussi R120 (p. 119).

l'encontre de la Cour. Un processus systémique devrait aussi être mis en place pour vérifier la conformité du cadre juridique interne de la Cour avec les décisions de ce tribunal, dès que possible après qu'il a rendu une décision concernant la Cour, et ce, pour recenser et mettre en œuvre les modifications nécessaires.

R13. Les experts recommandent aussi à la Cour de s'inspirer des procédures administratives de l'ONU comme point de départ pour élaborer ses politiques nouvelles. S'il le faut, l'approche pourra exceptionnellement être ajustée aux besoins de la Cour pour tenir compte de différences comme la taille et la mission de l'organisation. Le recours au régime commun des Nations Unies devrait aussi inciter la Cour et l'Assemblée des États parties à revoir leur décision d'utiliser le Tribunal administratif de l'OIT plutôt que le Tribunal d'appel des Nations Unies.

4. Culture de travail à la Cour

Conclusions

62. La Cour semble souffrir en interne d'un climat de méfiance (interorganes, mais aussi entre le personnel et les dirigeants/hauts responsables) et d'une culture de la peur. Ces observations ont été faites aux experts par des membres du personnel, à tous les niveaux hiérarchiques. Il a été fait état d'une approche antagoniste entre les organes, d'une mentalité de « nous contre eux » qui, évidemment, n'incite pas à la coopération et à la coordination[36].

63. Il ressort des consultations qu'ont tenues les experts que la Cour est largement perçue de l'intérieur comme étant trop bureaucratique, trop rigide, manquant de leadership et ne rendant pas compte de ses actions. Plusieurs fonctionnaires ont donné des exemples de styles de leadership non inclusifs, indécis et bureaucratiques. Les dialogues constructifs et utiles entre les supérieurs hiérarchiques et les fonctionnaires qu'ils supervisent ne semblent pas toujours faire partie de la culture de travail[37]. Dans le même temps, et c'est sûrement dû à

[36] Cette constatation correspond à la conclusion de l'expert indépendant désigné par la Cour pour réfléchir à un mécanisme informel de résolution des conflits à la CPI. Cet expert avait relevé dans son rapport qu'« [TRADUCTION] au cours des entretiens avec le personnel de la Cour, il a été dit que la confiance soit était complètement inexistante, soit était gravement érodée sur les trois niveaux. (…) Certains membres du personnel ont indiqué que la confiance dans l'institution avait été profondément mise à mal à la suite de décision des hauts responsables précédents. D'après l'analyse de l'expert, le climat actuel à la Cour ne se limite pas à un manque de confiance, il se caractérise aussi par de la méfiance (…) – ce qui implique la peur d'autrui, une tendance à lui prêter des intentions funestes, et le désir de se protéger des effets du comportement d'autrui » - *Independent Expert Report on establishing an Ombudsman Office* (2019), par. 177 et 178, p. 50 et 51.

[37] Ibid, p. 20, par. 59: « [TRADUCTION] Dans certains domaines, le mode de fonctionnement de la Cour repose sur l'injonction et le contrôle, une mentalité endogroupe -exogroupeet la loyauté qui va avec, et des attentes conformistes. Dans une telle situation, les membres du personnel qui font part de leurs

cette culture de peur à tous les niveaux, il semble que domine un environnement frileux, où les dirigeants évitent ou repoussent le moment de prendre leurs responsabilités lorsqu'il le faut, modifient les priorités et ne rendent de comptes à personne.

64. Une action résolue doit faire suite à l'engagement pris par l'Assemblée des États parties et la Cour de garantir l'égalité des sexes et de mettre en place un environnement accueillant pour toutes les personnes affiliées à la Cour. Les experts font un certain nombre de constatations et de recommandations tout au long du rapport pour résoudre les inégalités entre les sexes, en particulier aux postes élevés, au moyen de mesures s'appliquant aux élections[38], au recrutement[39], à l'environnement de travail[40], à la formation et au développement professionnel[41]. Les interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes doivent être complétées par prise en compte systématique des sexospécificités[42]. Il faut aussi être attentif à assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion des personnes LGBTIQ+[43] dans l'environnement de travail de la Cour. Les experts se félicitent à cet égard de l'existence d'ICCQ, réseau informel pour la diversité des sexes et des genres à la Cour. Pour réaliser ces objectifs, la Cour devrait créer un système d'interlocuteurs privilégiés pour les questions de genre et le harcèlement sexuel et autre[44], s'appuyer sur les meilleures pratiques en la matière et l'expertise de partenaires externes spécialisés, tels qu'ONU Femmes et les ONG spécialisées.

---

inquiétudes hors de la chaîne de supervision sont mal vus et se heurtent parfois à de l'hostilité, à des représailles et à de la stigmatisation ».

[38] Voir R77 (p. 71).

[39] Voir par. 212, R88 (p. 80), R91 (p. 84).

[40] Voir par. 203, 209, 214, R333 (p. 314).

[41] Voir par. 233, R99 (p. 88), par. 42, R174 (p. 163).

[42] L'intégration d'une démarche d'équité entre les sexes est définie comme suit : « (...) c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en oeuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines — politique, économique et social — de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes » – Rapport du Conseil économique et social pour 1997, Conclusions concertées (1997). Voir aussi ONU, Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme, La prise en compte des perspectives sexospécifiques entre femmes et hommes.

[43] Le sigle LGBTIQ+ renvoie à la diversité de la sexualité, de l'identité de genre, de l'expression du genre et des caractéristiques sexuelles, et est utilisé pour parler de quiconque est non hétérosexuel et/ou non cisgenre, notamment les personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres, intersexes, allosexuelles, pansexuelles, agenrées et asexuelles – ICCQ, *Comments on the Staff Union Council's « Concept paper on amendments to the Administrative Instruction on Sexual and Other Forms of Harassment (ICC/AI/2005/005) »* (2019), par. 1.

[44] Voir R122-123 (p. 119).

65. Les experts recommandent que le recrutement du personnel d'encadrement soit plus axé sur les compétences managériales et le leadership. Le renforcement des capacités devrait aussi servir à développer plus avant les compétences de leadership du personnel d'encadrement. À ce sujet, les experts félicitent la Cour pour son récent projet intitulé « Cadre de renforcement du leadership ». Pour réussir, sa mise en œuvre doit bénéficier du soutien indéfectible de tous les organes et être dotée de ressources suffisantes.

66. De nombreux membres du personnel ont expliqué aux experts que le style de management inapproprié et l'absence de leadership et d'obligation de rendre des comptes ont causé beaucoup de stress et entraîné de nombreux arrêts maladie de longue durée, notamment pour épuisement professionnel. Une enquête sur le bien-être du personnel visant à recenser les « points chauds » du traumatisme secondaire, de l'épuisement professionnel et à la prévention du stress au sein de la Cour est une initiative heureuse[45]. Le suivi du projet, pour en déterminer les causes potentielles et élaborer une réponse adéquate, devrait recevoir le soutien qu'il mérite.

67. Malgré leur demande, les experts n'ont reçu aucune donnée sur le taux d'arrêts maladie à la Cour, qu'ils voulaient comparer à celui des autres organisations internationales. Comme ils l'ont indiqué ailleurs dans le présent rapport[46], la comparaison de ces données avec celles des autres juridictions ou organisations internationales permettrait de préciser si la situation à la Cour est semblable, meilleure ou moins bonne que dans des institutions similaires.

68. Malgré les opinions négatives susmentionnées dont le personnel a fait part aux experts quant aux conditions et à l'ambiance de travail à la Cour, les experts constatent qu'un nombre important de membres du personnel travaille à la CPI depuis une longue durée[47]. De plus, les conditions d'emploi sont les mêmes que pour le personnel de l'ONU et La Haye est une agréable ville d'expatriés qui n'est pas un lieu d'affectation classé difficile.

69. Si les experts recommandent de nombreux changements systémiques à différents niveaux dans le présent rapport, ils relèvent aussi que le personnel doit avoir des attentes raisonnables quant à ce que peut offrir une administration internationale, multiculturelle et sans perspectives de carrière.

---

[45] L'enquête a été interrompue à la fin mars en raison de l'épidémie de COVID-19. Au moment de la rédaction du présent rapport, les experts ne disposaient pas d'informations quant à sa poursuite.

[46] Voir *infra* section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.

[47] D'aprèsles renseignements fournis par la CPI, plus de 200 membres du personnel (tant de la catégorie des services généraux que des administrateurs) travaillent à la Cour depuis plus de dix ans ; pratiquement le même nombre y travaille depuis cinq à dix ans.

70. Il ressort clairement des informations recueillies lors des consultations menées par les experts, ainsi que des travaux des experts indépendants précédents[48], que la Cour, et en particulier ses hauts responsables, doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance en interne et pour modifier la culture de travail à la Cour. Plus spécifiquement, la Cour devrait tenter de mettre un terme à l'ambiance extrêmement litigieuse et conflictuelle qui y règne. Cela peut se faire, par exemple, par une communication transparente et régulière de la part des responsables à l'intention du personnel. Les experts reconnaissent également l'importance du rôle que le Conseil du syndicat du personnel peut jouer pour résorber le fossé qui sépare le personnel des responsables, en promouvant et en mettant en œuvre une culture de travail favorisant la collaboration et la coopération. Comme mesures supplémentaires, les décisions du Conseil de coordination pourraient être communiquées rapidement et efficacement au personnel ou à l'organe concerné, et il faudrait faire en sorte de donner au personnel la possibilité de nouer un dialogue constructif et utile avec les responsables, au niveau des bureaux, des unités, des sections, des organes et de la Cour.

71. Les autres observations et recommandations concernant l'environnement de travail à la Cour et l'implication du personnel figurent dans la section du présent rapport consacrée aux ressources humaines.

Recommandations

R14. La Cour, et en particulier son personnel d'encadrement, doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance interne et modifier la culture de travail à la Cour. Plus spécifiquement, la Cour devrait tenter de mettre un terme à l'ambiance extrêmement litigieuse et conflictuelle qui règne dans un contexte de gestion des ressources humaines. Cela peut se faire, par exemple, par une communication plus transparente et régulière de la part des responsables à l'intention du personnel. Ainsi, dans la pratique, les décisions du Conseil de coordination pourraient être communiquées rapidement et efficacement au personnel ou à l'organe concerné, et il faudrait faire en sorte de donner au personnel la possibilité de nouer un dialogue constructif et utile avec les responsables, au niveau des bureaux, des unités, des sections, des organes et de la Cour.

R15. Une action résolue doit faire suite à l'engagement pris par l'Assemblée des États parties et la Cour de parvenir à l'égalité des sexes et d'assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion de toutes les personnes affiliées à la Cour, indépendamment de

[48] Par exemple le rapport d'audit définitif sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/17/7 (2018), p. 37 à 39 et par. 245 ; *Independent Expert Report on establishing an Ombudsman Office*.

leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes doivent être complétées par la prise en compte systématique des sexospécificités.

R16. Le recrutement du personnel d'encadrement devrait être plus axé sur les compétences managériales et le leadership. Le renforcement des capacités devrait aussi servir à développer plus avant les compétences de leadership du personnel d'encadrement.

R17. Le projet de cadre de renforcement du leadership et l'enquête sur le bien-être du personnel devraient recevoir l'appui effectif de la Cour et de ses dirigeants.

R18. Le taux d'arrêts maladie devrait être comparé avec ceux des autres juridictions et organisations internationales pour déterminer si la situation à la Cour est semblable, meilleure ou moins bonne que dans les autres institutions similaires.

R19. Mener régulièrement des enquêtes telles que le sondage sur la motivation du personnel et l'enquête sur le bien-être du personnel, et comparer le taux d'arrêts maladie au moyen d'une méthodologie cohérente permettrait aussi de surveiller l'évolution des résultats. Cette comparaison dans le temps donnerait une indication des progrès et aiderait les personnes concernées à prendre leurs décisions.

R20. Le syndicat du personnel peut et devrait jouer un rôle d'appui important dans le processus de renforcement de la confiance au sein de la Cour ainsi que dans la modification de sa culture, en promouvant et en appliquant une approche collaborative et coopérative.

B. Gouvernance des Chambres (environnement et culture de travail, structure, gestion et organisation)

<u>Conclusions</u>

1. Environnement et culture de travail

72. Tant les responsables élus que les membres du personnel ont fait part aux experts du découragement qui régnait aux chambres. Les résultats du sondage sur la motivation du personnel renforcent cette observation, qui semble être due à trois éléments principaux. Premièrement, l'absence de possibilité de promotion pour le personnel des Chambres entraîne frustration et mécontentement [49] .

[49] Dans le dernier Sondage sur la motivation du personnel (2018), 72 % des personnes interrogées aux Chambres ont répondu par la négative à la question « La CPI m'offre de bonnes perspectives/possibilités de mobilité interne » et 82 % ont répondu par la négative à la question « je suis satisfait des possibilités d'avancement à la Cour ». Par comparaison, les scores du Greffe et du Bureau du Procureur sont les suivants : perspectives de mobilité interne – 57 % des personnes interrogées au Greffe et 57 % au Bureau

Deuxièmement, le personnel a un sentiment d'arbitraire ou de manque de cohérence dans les décisions de la direction, comme le fait de confier certaines tâches ou affaires à certaines personnes plutôt que de les attribuer au mérite. Troisièmement, l'environnement de travail aux Chambres a été troublé par des cas de harcèlement et de brimades de la part de certains juges, cas qui n'ont pas été suffisamment combattus, en partie en raison du sentiment que les juges n'avaient pas de comptes à rendre.

73. Malgré ces éléments, la majorité du personnel choisit de continuer de travailler aux Chambres en raison de la nature et de la singularité de leur rôle : le personnel des Chambres apprécie l'essence de son travail et se sent acquis à la cause de la justice internationale ; en outre, il considère sûrement difficile de trouver un emploi similaire dans un système national. De nombreux membres du personnel travaillent aux Chambres depuis très longtemps, certains depuis 2003.

74. De nombreux membres du personnel et des responsables ont expliqué aux experts que les relations professionnelles entre quelques juges et certains membres des Chambres étaient difficiles. D'un côté, il semble que certains juges aient une vision aristocratique d'eux-mêmes et traitent le personnel comme des « roturiers ». De l'autre côté, certains juristes ont tendance à déconsidérer les juges. C'est particulièrement le cas lorsqu'ils considèrent qu'un juge ne convient pas au poste auquel il a été élu ou lorsqu'ils ont l'impression qu'un juge ne s'implique pas assez dans les travaux de la Chambre. Même lorsque ce n'est pas le cas, vu le climat de travail actuel, certains juristes, en poste à la Cour depuis plus de dix ans, peuvent se considérer comme étant plus compétents qu'un juge qui vient d'être élu.

75. De tels points de vue peuvent donner lieu à un certain niveau de détachement de la part des juges, qui s'appuient sur le personnel pour rédiger les documents et se contentent de les corriger sans participer à tout le processus juridique. Cela peut engendrer une situation dans laquelle ce sont les juristes qui dirigent la préparation des décisions, pratiquement sans l'intervention des juges, parfois avec l'aval des juges, et parfois sans que le juge ne le réalise.

76. Si le personnel des Chambres relève administrativement du Greffe, dans la pratique le contrôle managérial du Greffe est presque inexistant, ce qui débouche souvent sur des différences de traitement entre membres du personnel de même

---

du Procureur ont répondu par la négative ; à la question sur les perspectives d'avancement – 56 % des personnes interrogées au Greffe et 59 % au Bureau du Procureur ont répondu par la négative. Il faut aussi garder à l'esprit la différence de taille des trois organes, ainsi que le fait que les postes sont plus uniformes aux Chambres qu'au Bureau du Procureur et au Greffe.

niveau dans les différents organes, et un manque d'application et d'interprétation uniforme des politiques administratives.

2. Structure et organisation des Chambres

77. Le personnel juridique des Chambres est essentiel à l'exécution efficace et effective du mandat judiciaire des Chambres ainsi que pour fournir des services juridiques de haute qualité aux juges.

78. Au départ, l'objectif de la structure du personnel juridique des Chambres adoptée en 2004 était d'établir pour chaque juge un cabinet de conseillers juridiques composé de deux juristes P-3 et P-2, et chacune des trois Sections (préliminaire, première instance et appel) devait avoir trois conseillers juridiques P-4. En outre, la Chambre préliminaire devait avoir un conseiller juridique principal P-5, poste censé attirer des personnes ayant une expérience de juge d'instruction. Aucun de ces postes n'a été conçu pour s'acquitter de fonctions spécifiques de leadership et de gestion. De cette structure, seuls 15 postes P-2 et trois postes de conseillers juridiques (un par Section) figuraient dans les budgets initiaux de la Cour.

79. Cette structure organisationnelle n'a été mise en œuvre que partiellement. En 2007, des postes de juristes P-2 ont été reclassés en P-3. Il y a quelques années, pourtant, la Présidence a pris la décision opposée de ne pas pourvoir des postes de juristes P-3 devenus vacants et de recruter à la place au niveau P-2 ou P-1 (c'est-à-dire un processus d'« attrition naturelle » des postes P-3). Avec le temps, les postes de juriste de niveau P-2 se sont accumulés aux Chambres.

80. Toutes ces mesures visaient à mettre un « pansement » sur l'organisation du personnel juridique d'appui aux Chambres. L'organisation, les équipes et l'aménagement du travail dans les trois Sections ont connu un fonctionnement différent. Aucune stratégie managériale globale n'a suivi. La structure du personnel juridique d'appui était envisagée sous forme pyramidale à la création de la Cour ; elle a désormais une configuration horizontale. Actuellement, le personnel des Chambres se compose de 21 juristes P-3 et de 12 juristes P-2[50].

81. La dernière modification organisationnelle et structurelle a eu lieu en 2016, avec la création, à l'initiative des juges et avec l'approbation de l'Assemblée des États parties, du poste de responsable du personnel des Chambres. Auparavant, la gestion des Chambres relevait du président de chaque Section.

[50] Résolution de l'Assemblée des États Parties sur le projet de budget-programme pour 2020, le Fonds de roulement pour 2020, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépense pour 2020 et le Fonds en cas d'imprévus ICC-ASP/18/Res.1 (2019), p. 2.

82. Malgré les efforts énergiques et véritables des juges pour élaborer une structure organisationnelle efficace et fonctionnelle d'appui juridique pour les Chambres, les personnes interrogées ont unanimement expliqué aux experts que perdurait tout un ensemble de difficultés et de faiblesses remontant à la période des premiers locaux et aux mesures que nous venons d'aborder. En particulier :

- *Gestion* : Les juges prenaient des décisions en matière de gestion, de ressources humaines et de dotations en personnel, ainsi qu'en matière de microgestion des Chambres. Ils sont devenus leurs principaux décideurs managériaux.

- *Équipes :* L'affectation de juristes auprès de juges en particulier a mené à la création de petites équipes au sein des Chambres et certains juristes sont devenus la chasse gardée personnelle de certains juges. Cela a rendu difficile de former des équipes cohérentes. Les informations dont disposent les experts indiquent aussi qu'entre un tiers et la moitié des juges assignent aux juristes leurs tâches externes et sans lien avec les Chambres (p. ex. rédaction de discours, de cours magistraux, d'articles, etc.), ce qui freine la productivité des Chambres. La proximité entre les juges et les juristes est aussi propice aux abus, car un juriste qui a une relation privilégiée avec un juge peut facilement l'exploiter pour faire passer ses intérêts personnels et ses projets au lieu d'en discuter et de prendre une décision avec ses collègues. En outre, cela est facteur d'inégalités entre juristes, avec d'une part ceux affectés à un juge en particulier et, d'autre part, ceux affectés à une Chambre.

- *Résultats* : Il n'y a ni motivation du personnel juridique, ni récompense en cas d'excellents résultats, et aucun compte à rendre en cas de mauvais résultat. Que les résultats soient bons ou mauvais, il n'y a aucune conséquence.

- *Organisation* : i) La configuration organisationnelle générale repose pour une grande partie sur l'affectation de juristes auprès de juges en particulier plutôt qu'auprès d'une Chambre de façon globale ; ii) certains juges ont conservé leurs juristes auprès d'eux après avoir été réaffectés à une autre Section par la Présidence ; ii) vu la structure horizontale qui persiste aux Chambres, des juristes de classe P-2 et P-3 supervisent du personnel juridique de même classe ; iii) il semblerait que certains juges aient tendance à préférer travailler avec des juristes P-2, ou à leur confier des responsabilités, plutôt qu'avec les juristes P-3.

- *Perfectionnement du personnel* : Le personnel juridique des Chambres est en place depuis un certain temps déjà. Les juristes P-3 sont en moyenne en poste depuis 11 ans et les juristes P-2 depuis plus de cinq ans. Du point de vue des ressources humaines, la mobilité du personnel est limitée aussi bien en interne qu'en externe, les chances de promotion sont faibles et les possibilités de développement

professionnel rares[51]. Tout cela a de sérieuses répercussions sur la motivation du personnel.

- *Contrats* : Le statut contractuel du personnel juridique des Chambres est très insatisfaisant. Les juristes peuvent être engagés sous trois types de contrats, à savoir les engagements courants à durée déterminée, les contrats temporaires et les engagements de courte durée[52]. Certaines conditions contractuelles font que le personnel juridique est exposé à de graves vulnérabilités, notamment l'anxiété du renouvellement de contrat, et exposent les chambres à un risque organisationnel en cas de séparation d'avec un groupe. Les experts ont été informés du fait qu'une quantité importante de postes P-2 ne figurait pas dans la structure budgétaire des Chambres alors qu'ils en sont un pilier essentiel. Il semble qu'il y ait une discordance entre l'effectif réaliste de juristes qualifiés nécessaire pour répondre à la charge de travail et le budget prévu à cet effet. Si les engagements de courte durée ont pour but de couvrir les besoins urgents ou temporaires en personnel, ils servent dans les faits à employer de façon durable des juristes depuis d'innombrables années, en raison de la charge de travail. Cette charge de travail n'a jamais baissé aux Chambres. C'est la raison pour laquelle, a-t-il été expliqué aux experts, les performances ont tendance à être médiocres.

83. Malgré ces limites et des inconvénients, les juges se sont montrés impliqués, assidus et résilients pour façonner des méthodes de travail adéquates aux Chambres. Les experts ont été informés que l'affectation de juristes aux trois Sections est fondée sur la charge de travail et donne amplement satisfaction. Sur de nombreux aspects, l'exécution du mandat judiciaire a donné lieu à des résultats notables.

84. Au vu de l'importance des Chambres et de leur charge de travail, les experts sont cependant d'avis qu'il est impérieux d'accroître de façon substantielle le nombre de postes P-4 pour soutenir l'activité judiciaire de la Cour.

85. Pour renforcer la gestion, l'organisation et les capacités des Chambres, il est urgent de régénérer la structure organisationnelle du personnel juridique d'appui, et notamment d'offrir de véritables possibilités de promotion. Pour ce faire, il faut un leadership efficace, un changement du mode de gestion et un fonctionnement organisationnel correct. C'est aussi le cas des politiques en matière de ressources humaines, qui doivent être saines, et ne pas négliger le perfectionnement professionnel du personnel.

---

[51] Voir *supra* note 49.
[52] S'agissant des différents contrats, voir p. ex., Rapport de la Cour sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/18/4 (2019).

(1) Des équipes statiques et dynamiques dirigées par des référendaires

86. D'après les experts, la structure opérationnelle la plus appropriée et la plus réactive pour offrir aux Chambres et aux juges un soutien juridique efficace et de qualité réside dans une organisation intégrée et flexible des équipes des Chambres des trois Sections.

87. En 2019, sur demande des jugeset à la suite de leur retraite annuelle les 3 et 4 octobre 2019, un large consensus s'est dégagé sur la création d'équipes affectées à un procès dans la Section de première instance. Il en a résulté la publication le 1er octobre 2019, par le président de la Section de première instance, des Principes généraux de fonctionnement des équipes affectées à un procès.

88. Ces Principes sont une excellente initiative des juges pour améliorer les méthodes de travail des équipes affectées à un procès et, finalement, la publication en temps opportun de décisions de justice de qualité. Les experts ont aussi été informés que depuis 2009, soit plus d'une décennie, la Section des appels a adopté avec succès une démarche axée sur un fonctionnement par équipes.

89. Les Chambres reconnaissent que leur organisation et leur gestion doivent être plus efficaces et que l'exécution de leur mandat doit être améliorée. Pour ce faire, il faudrait s'écarter du modèle originel selon lequel le personnel juridique d'appui est centré sur le juge, pour passer à une organisation centrée sur une équipe, ce qui devrait désormais prévaloir. Cela implique non seulement de modifier les méthodes de travail aux Chambres, mais aussi, plus important encore, une modification de l'état d'esprit et de la façon d'aborder les choses.

90. Outre la formation d'équipes, les experts recommandent d'adopter, pour le personnel des Chambres, un modèle d'organisation fondé sur une combinaison d'équipes statiques et dynamiques. Les équipes statiques travailleraient auprès de i) la Chambre préliminaire, en tant qu'équipe centrale pour les décisions de procédure et ii) la Chambre d'appel. Cela contribuerait à uniformiser l'approche des questions de procédure au stade préliminaire et la cohérence de la jurisprudence en phase d'appel. De plus, les équipes dynamiques, sur le modèle des équipes affectées à un procès, suivraient une affaire du stade préliminaire à celui de la première instance, et tiendraient compte des éléments soulignés ci-après.

91. Une des principales nouveautés de l'approche par équipe est la désignation pour chaque équipe d'un coordonnateur, ou « référendaire » (voir le paragraphe suivant), doté de responsabilités en matière de leadership, de gestion et d'organisation, et à un niveau professionnel (P-4) plus élevé que celui des autres membres de l'équipe. Outre la coordination, les coordonnateurs d'équipe auraient pour tâche de donner des orientations à l'équipe. Le descriptif de leur poste devrait

aussi mentionner qu'ils ont la responsabilité finale et générale de la gestion, de l'organisation et des résultats de l'équipe. De plus, il est proposé que la Présidence adopte formellement pour toutes les Sections une organisation en équipes affectées à un procès.

92. Les coordonnateurs des équipes dynamiques et statiques devront être recrutés spécifiquement pour ce poste. Pour l'instant, le poste de coordonnateur d'une équipe affectée à un procès est pourvu de façon *ad hoc*, ce qui fait que des juristes P-3 et P-2 vérifient le travail de juristes de même classe, ce qui crée des frictions supplémentaires. Les coordonnateurs d'équipe ayant des responsabilités supérieures et un rôle incontournable, ce poste devrait s'intituler « référendaire », comme à la Cour de justice de l'Union européenne[53]. Les référendaires seraient affectés à une Chambre ou à une affaire et non à un juge. Ces postes devraient être soumis à une politique d'affectation de neuf ans (c'est-à-dire que ce serait la durée maximale d'occupation de ce poste), soit la durée du mandat des juges.

93. S'agissant de la structure organisationnelle, l'équipe affectée à un procès telle qu'elle est proposée se composerait de six à huit juristes et serait dirigée par un *référendaire*. Au stade du procès, elle serait scindée en deux sous-groupes, l'un qui serait chargé de la rédaction du jugement et l'autre qui serait chargé des questions de procédure courantes. Toutes ces tâches auraient comme objectif et intérêt communs que la Chambre s'acquitte de façon efficace et efficiente de ses principales responsabilités. L'équipe dans son ensemble devrait être réactive, pleinement intégrée, fonctionnelle et synergisée. Elles devraient se composer de juristes de classe P-1, P-2 et P-3.

(2) Équipe préliminaire spécialisée

94. Compte tenu de la spécificité des sujets traités, de la nature hautement litigieuse de certaines questions et de la complexité des points de droit et autres abordés lors de la phase préliminaire, les experts invitent la Présidence à envisager, dans le cadre du réexamen des méthodes de travail des chambres et de la gestion efficace de la charge de travail de la Section préliminaire, l'opportunité et la viabilité de la création d'une équipe statique spécialisée. Celle-ci serait affectée à toutes les Chambres préliminaires de la Section. Dirigée par un conseiller juridique (principal), elle s'intéresserait exclusivement à toutes les questions soumises aux chambres avant le début de la première phase de la confirmation des charges, et en

[53] Pour une explication du rôle des référendaires à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), voir Examen de la performance en matière de gestion des affaires à la Cour de justice de l'Union européenne (2017), par. 23 à 26.

particulier : i) aux demandes d'autorisation d'ouvrir une enquête déposées par le procureur[54] ; ii) aux demandes de délivrance de mandat d'arrêt ou de citation à comparaître[55] ; iii) aux exceptions d'irrecevabilité ou d'incompétence[56] ; iv) à l'examen de la décision du Procuteur de ne pas ouvrir d'enquête[57] ; v) aux mesures prévues dans le cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se représentera plus[58] ; vi) aux questions de coopération[59] ; et vii) à la notification par le Fonds au profit des victimes de la mise en œuvre de programmes d'assistance dans les pays de situation[60]. En fonction de la charge de travail et des autres exigences, l'équipe et ses membres pourraient aussi assister les chambres préliminaires en cas de brusque hausse de la demande d'appui juridique. Les experts recommandent d'envisager pareillement de mettre en place des équipes statiques spécialisées pour les appels afin d'assurer la cohérence de la jurisprudence à ce stade.

(3) Transférabilité des équipes affectées à une affaire

95. Les juristes participant à la procédure préliminaire développent une excellente connaissance d'une situation ou d'une affaire, et des questions juridiques et de procédure y afférentes. La Présidence devrait envisager l'opportunité de transférer cette même équipe préliminaire (c'est-à-dire l'équipe dynamique mentionnée ci-dessus) à la Chambre de première instance pour qu'elle continue de traiter la même affaire au stade du procès. D'un côté, grâce au transfert de connaissances, la Chambre de première instance aurait une meilleure vue de l'affaire, et la mobilité du personnel juridique, qui fait actuellement défaut, s'en trouverait renforcée. De l'autre côté, travailler cinq ou six ans sur la même affaire au stade préliminaire puis au stade du procès pourrait démotiver les juristes. En outre, au stade préliminaire, les juristes sont affectés à plus d'une affaire, chacune ayant son propre calendrier. La taille des équipes affectées à une affaire et leur charge de travail au stade préliminaire ne sont pas les mêmes qu'au stade du procès. Cela pourrait faire obstacle à une transition en douceur et compliquer la répartition optimale des juristes aux Chambres.

96. Il y a un autre point à ne pas oublier lorsqu'on se penche sur la question de la transférabilité, du stade préliminaire à celui du procès, des équipes affectées à une affaire, c'est la possibilité d'un conflit d'intérêts au sein de cette même équipe

[54] Statut de Rome, article 15.
[55] Ibid., article 58.
[56] Ibid., articles 15, 18 et 19.
[57] Ibid., article 53-3.
[58] Ibid., article 56.
[59] Ibid., article 57 et 87.
[60] Règlement du Fonds au profit des victimes, règle 50-a-ii.

préliminaire, qui a pris part au tri des éléments de preuve potentiels et à la rédaction de la décision de confirmation des charges, et qui continue de travailler sur la même affaire au stade du procès. L'article 39-3-a oblige les juges affectés à la Section préliminaire à y siéger pendant trois ans et à continuer d'y siéger au-delà de ce terme, jusqu'au règlement de toute affaire dont ils ont eu à connaître dans cette section. Cette disposition ne s'étend toutefois pas au personnel juridique, qui ne prend pas de décisions judiciaires, ce domaine étant réservé aux juges. Il pourrait être argué qu'un tel transfert d'équipe risque de porter atteinte aux droits de l'accusé.

97. En résumé, la structure recommandée est la suivante :

Stade préliminaire :

- Équipe préliminaire spécialisée statique (une équipe pour toutes les affaires au stade préliminaire) ;
- Équipe dynamique affectée à une affaire (qui suit l'affaire au stade du procès);

Stade du procès :

- Équipe dynamique affectée à une affaire (venant de la phase préliminaire), qui sera divisée en deux pour :
  - Les questions de procédure courantes ;
  - La rédaction du jugement.

Stade de l'appel :

- Équipe statique affectée aux appels.

(4) Rôle des juges présidents

98. Le responsable du personnel des Chambres devrait consulter le juge président d'une Chambre avant d'affecter un membre du personnel à une équipe affectée à une affaire et d'affecter l'équipe à une affaire. Son opinion doit avoir un poids conséquent dans le cadre des affectations. Les juges présidents doivent être pleinement responsables du travail de fond des équipes affectées à une affaire et le contrôler. Les présidents des Sections devraient aussi être consultés à chaque fois qu'un membre du personnel juridique est transféré d'une Section vers une autre.

(5) Personnel juridique d'appui aux juges

99. Il est compréhensible que les juges aient besoin d'un appui pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités officielles individuelles et professionnelles. Le principe de base devrait demeurer le fonctionnement par équipes plutôt que celui

d'un juriste par juge. En fonction du travail à effectuer, il est possible d'affecter un membre de l'équipe à un juge, pour un projet ou une tâche spécifique et une durée limitée, afin de lui apporter un appui individuel, opportun et approprié. Cette solution fonctionnant bien pour la Chambre d'appel, elle peut également être adoptée par les autres Chambres.

3. Gestion des Chambres

(1) Responsable du personnel des Chambres

100. Avant la création en 2016 du poste de responsable du personnel des Chambres, la gestion des Chambres relevait du président de chaque Section. Il est essentiel que ces fonctions soient assurées efficacement pour bien gérer et organiser le personnel juridique d'appui, pour que les juges puissent bénéficier d'avis juridiques, ainsi que pour renforcer les résultats judiciaires. Ce poste donne des responsabilités en matière de leadership, de gestion et d'organisation. Il combine des fonctions de coordination et de facilitation à l'intention des Chambres et des Sections. L'une des principales responsabilités du responsable du personnel des Chambres consiste à répartir les juristes entre les équipes en fonction des besoins des affaires, en consultation étroite avec les présidents des chambres et des Sections, et sous la responsabilité ultime de la Présidence.

101. Il a souvent été dit aux experts que le responsable du personnel des Chambres devrait prendre des conseils et des orientations auprès du Greffier, et être investi des pouvoirs et des capacités requis. Les experts ont aussi été mis en garde quant au risque que ce poste accumule trop d'autorité. Ce risque est suffisamment atténué par le fait que le titulaire est placé sous la direction et l'autorité du Greffier pour les questions relevant de la strate 3, et sous l'autorité du Président pour ce qui est des strates 1 et 2.

102. De l'avis des experts, l'efficacité du poste de responsable du personnel des Chambres serait grandement renforcée si deux rattachements hiérarchiques étaient opérés, à savoir i) l'un pour les questions administratives ou les « aspects non judiciaires de l'administration » (les questions relevant de la strate 3[61], comme les recrutements, la formation du personnel, la tenue de la base de données juridiques) qui relèveraient du Greffier, et ii) l'autre pour les questions judiciaires (les questions relevant des strates 1 ou 2, comme la répartition des juristes entre les équipes, l'organisation des groupes de travail internes, ou encore le renfort des Sections par des conseillers juridiques) qui relèveraient de la Présidence, par

[61] Voir *supra* la section I.A. Gouvernance.

l'intermédiaire du Chef de Cabinet du Président. Le faire relever hiérarchiquement de la Présidence par l'intermédiaire du Chef de Cabinet permettrait de résoudre de façon commode les questions judiciaires se posant aux Chambres.

103. Le responsable du personnel des Chambres bénéficierait aussi d'une délégation de pouvoir de la part de la Présidence pour traiter les questions courantes et standard concernant l'administration et les ressources humaines.

104. La gestion du personnel des Chambres (comme le recrutement, les congés ou l'évaluation du comportement professionnel), qu'il appartienne à la catégorie des administrateurs ou des services généraux, relève de la strate 3 du Modèle des Trois strates de gouvernance[62]. En retour, les décisions managériales en la matière ne devraient pas revenir aux juges. Sinon, cela signifierait que les juges sont responsables devant le Greffier (qui est le chef de l'administration et l'autorité de la strate 3), ce qui irait à l'encontre de leur indépendance judiciaire.

105. S'ils ne sont pas les décideurs sur ce point, les juges devraient néanmoins être consultés sur les questions relatives aux recrutements aux Chambres, aux affectations de personnel à des équipes et à l'évaluation du comportement professionnel. La décision sur ces questions de gestion ne doit cependant pas leur revenir.

106. Dans la mesure où le responsable du personnel des Chambres doit fournir au besoin un renfort aux capacités des conseillers juridiques principaux des Sections, il faut que la relation de travail entre le titulaire de ce poste et le conseiller juridique de la Section, qui n'est pas précisée dans la description de poste, soit explicitement indiquée.

(2) Conseillers juridiques affectés aux Sections

107. Chacune des trois Sections dispose actuellement d'un conseiller juridique, mais à des classes professionnelles différentes. Si le conseiller juridique de la Section préliminaire est de classe P-5, ceux de la Section de première instance et de la Section des appels sont de classe P-4. Cette situation, et d'autres circonstances professionnelles justifient depuis longtemps le reclassement du poste de conseiller juridique affecté à une Section. La description du poste doit aussi être mise à jour et les responsabilités de leurs titulaires en matière de gestion doivent être revues à la lumière des recommandations des experts, notamment celle concernant le renforcement du rôle managérial du responsable des Chambres. Compte tenu de la

[62] Ibid.

proposition selon laquelle les référendaires devraient être recrutés à la classe P-4, il conviendrait de reclasser en P-5 les deux conseillers juridiques actuellement P-4.

(3) Qualité du personnel d'appui juridique et perfectionnement professionnel

108. Il est important que la Cour puisse attirer, recruter, motiver et garder les meilleurs experts juridiques. Les Chambres manquent actuellement de diversité culturelle, notamment en matière de représentation géographique des régions autres que l'Europe occidentale. Il existe aussi une pratique consistant à engager les stagiaires juristes immédiatement après la fin de leur stage.

109. Les juristes doivent pouvoir offrir des conseils juridiques objectifs, indépendants, bien documentés et motivés. Les chambres sont bien placées pour offrir un mentorat, instiller plus de confiance et permettre aux juristes de donner le meilleur d'eux-mêmes. Le fait de pouvoir consulter les juges est une ressource.

110. Il a également été dit aux experts que les juristes devraient résister à la tentation de mettre en avant, en tant que solution préférée d'une question juridique, des pratiques issues de leur propre système juridique. Il est important de mieux cerner les limites du rôle et des responsabilités des juges et celles des juristes. S'agissant des travaux des chambres (strate 1), il faut, de façon générale, que les interactions soient plus importantes entre le personnel juridique et les juges. Ces derniers devraient gérer directement et totalement les affaires dont ils connaissent, sans attendre de l'équipe juridique qu'elle en prenne la tête.

111. En outre, il faut souligner qu'un juriste devrait pouvoir travailler étroitement avec tous les juges. N'oublions pas que les juristes font partie d'une équipe et qu'ils doivent communiquer et coordonner leurs activités avec l'équipe et y être pleinement intégrés. Le fait de travailler au sein d'une équipe affectée à une affaire ne saurait empêcher de travailler étroitement avec un juge sur une affaire donnée.

112. Les juristes ont des compétences professionnelles, et ont acquis de l'expérience, en particulier en droit humanitaire international et en droit des droits de l'homme. Nombre d'entre eux ont une excellente connaissance des textes juridiques de la Cour, de sa jurisprudence, de son droit procédural et de ses pratiques en la matière. Leur connaissance sociopolitique et contextuelle des pays de situation est cependant moindre. Pour aider les Chambres à s'acquitter convenablement de leur mandat judiciaire, les juristes tireraient grandement parti de possibilités de formation professionnelle continue, qui leur permettraient de progresser. Cette formation porterait sur certains des sujets que les experts ont proposés pour les

juges[63], ainsi que sur d'autres sujets juridiques plus spécialisés ayant un intérêt direct pour la Cour. Offrir une plateforme pour le renforcement des capacités n'est pas incompatible avec le fait que la Cour soit une organisation n'offrant pas de perspectives de carrière[64]. Ces cursus de renforcement de capacités sont censés être de courte durée, sur mesure et axés sur les besoins tant des Chambres que de leur personnel juridique.

(4) Assistants administratifs

113. Les assistants administratifs travaillant aux Chambres sont au nombre de huit. Chacun d'eux est principalement affecté à deux ou trois juges. Environ 60 % de leurs interactions quotidiennes se font avec les juges. La question de l'évaluation de leur comportement professionnel doit être posée. En effet, à une occasion, il a été demandé à un juriste des Chambres de procéder à l'évaluation des assistants administratifs, bien que ces derniers n'effectuent que rarement des tâches pour les juristes des Chambres. De plus, bien que leur poste soit celui d'assistants administratifs, il est arrivé que certains juges leur affectent des tâches ou des missions à caractère privé, comme s'ils étaient leurs assistants personnels.

114. Il est déplacé de traiter les assistants administratifs comme s'ils étaient les assistants personnels des juges pour effectuer des missions privées. Il est nécessaire de mettre à jour la description du poste d'assistant administratif et de la communiquer à tous les juges et à tout le personnel des Chambres.

115. Il existe un poste de Coordonnateur des assistants administratifs des Chambres, mais il est vacant depuis un certain temps. Il doit être pourvu.

116. La Présidence et le Greffier devraient aussi traiter la question du lien hiérarchique des assistants administratifs des juges. Il y a une confusion quant à savoir qui devrait être le premier et le deuxième supérieur hiérarchique aux fins de l'évaluation de leur comportement professionnel. Comme les juges ne devraient pas participer à l'évaluation du comportement professionnel du personnel juridique des Chambres, c'est le responsable du personnel des Chambres qui est le mieux placé pour ce faire. Le deuxième supérieur hiérarchique devrait relever du Greffe, comme le Directeur des services judiciaires ou la Direction des services de gestion.

---

[63] Voir *infra* Section IX.A. Formation initiale et perfectionnement continu.

[64] Rapport d'audit définitif sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/17/7 (2018), où il est dit que « [l]a CPI se présente […] comme une organisation […] dans laquelle il n'y a pas de perspectives de carrière », p. 30 ; « La Cour n'organise pas de progression de carrière, autrement dit, de faculté pour ses personnels d'évoluer professionnellement (…) », p. 23, par. 135.

Recommandations

R21. La Présidence devrait envisager d'adopter formellement une organisation flexible par équipes affectées à une affaire pour toutes les Chambres et les Sections.

R22. Pour une meilleure efficacité de la Cour et de la gestion de la charge de travail judiciaire, la Présidence devrait envisager de créer une équipe d'appui juridique préliminaire spécialisée qui serait dirigée par un juriste principal et qui serait au service exclusif de la Section préliminaire. Des équipes statiques similaires devraient être mises sur pied dans la Section des appels pour assurer la cohérence de la jurisprudence.

R23. La Présidence devrait renommer le poste de coordonnateur d'équipe en « référendaire », pour rendre compte du rôle et des responsabilités essentiels attachés à ce poste. Les référendaires devraient être recrutés spécifiquement pour ce rôle à la classe P-4. Ils devraient être affectés à une chambre ou à une affaire et non à un juge, pour une durée maximale de neuf ans.

R24. La Présidence devrait évaluer l'opportunité et la viabilité d'affecter de façon continue une affaire à une équipe qui la suivrait depuis la phase préliminaire jusqu'à la fin du procès.

R25. La Présidence devrait envisager d'élaborer et de promulguer des directives concernant l'affectation individuelle de juristes auprès des juges conformément aux besoins émanant de leurs responsabilités officielles.

R26. La Présidence devrait envisager d'organiser un cadre pour le transfert des juristes d'une Section à une autre.

R27. La Présidence et le Greffier devraient mettre à jour le descriptif du poste de conseiller juridique des Sections (préliminaire, de première instance et des appels) et envisager le reclassement de ce poste.

R28. La Présidence et le Greffier devraient envisager de revoir et d'harmoniser le descriptif des postes de Chef de cabinet, de responsable du personnel des Chambres et de conseiller juridique des Sections, et d'élaborer un descriptif pour celui de référendaire.

R29. La Présidence et le Greffier devraient veiller à assurer la diversité culturelle, notamment la représentation géographique des régions autres que l'Europe occidentale, s'agissant des juristes des Chambres.

R30. La Présidence et le Greffier devraient envisager de mettre à jour le descriptif du poste de responsable du personnel des Chambres en spécifiant que son supérieur hiérarchique pour les questions administratives est le Greffier, et que s'agissant des questions judiciaires, c'est la Présidence, par l'intermédiaire du Chef de cabinet. Le responsable des Chambres devrait être placé sous l'autorité de la Présidence pour tout

ce qui se rapporte aux strates 1 et 2, et sous celle du Greffier pour les questions relevant de la strate 3.

R31. La Présidence devrait envisager des mesures visant à investir des pouvoirs et des capacités requis le responsable du personnel des Chambres, notamment en lui déléguant davantage de ses responsabilités en matière administrative, de ressources humaines et autres.

R32. La Cour devrait envisager d'adopter une politique ou des directives spécifiant que les juges ne prennent pas part au recrutement du personnel d'appui juridique des Chambres, ni ne participent à l'évaluation de leur comportement professionnel. Les juges devraient être consultés par le responsable des Chambres sur les questions managériales, sur des questions de recrutement aux Chambres, d'affectation aux équipes et en ce qui concerne l'évaluation du comportement professionnel.

R33. L'Assemblée des États parties, la Présidence et le Greffier devraient améliorer les conditions contractuelles du personnel juridique des Chambres, en particulier du personnel de classe P-2 et du personnel recruté à titre temporaire ; faire correspondre les effectifs aux besoins des Chambres et au budget-programme ; et proposer des contrats en fonction de la charge de travail des Chambres.

R34. La Présidence devrait envisager d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de perfectionnement professionnel sur mesure à l'intention du personnel juridique.

R35. La Présidence et le Greffier devraient pourvoir immédiatement le poste de coordonnateur administratif des Chambres.

R36. Le Greffier devrait mettre à jour le descriptif des fonctions des assistants administratifs des juges. Il doit être clairement précisé que ce sont des assistants administratifs et non personnels. Il faudrait aussi déterminer, à des fins de supervision et d'évaluation du comportement professionnel, qui sont les supérieurs hiérarchiques des assistants administratifs.

R37. Comme nous l'avons dit plus haut, les décisions relatives au recrutement n'ont pas à revenir aux juges. Le processus de recrutement doit être ouvert et sélectif et offrir des chances égales tant aux anciens stagiaires de la Cour qu'aux personnes qui n'y ont jamais effectué de stage[65].

[65] Voir *infra* par. 224.

C. Gouvernance du Bureau du Procureur

1. Structure du Bureau du Procureur

Conclusions

117. Le Bureau du Procureur emploie environ 422 personnes[66] au siège de la Cour. Il comprend trois divisions : Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD), Division des enquêtes et Division des poursuites. Chacune d'elles est dirigée par un directeur, et toutes trois sont assistées par la Section des services, la Section des avis juridiques et la Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve. Les chefs de ces sections rendent directement compte au Procureur. Ce dernier dispose d'un secrétariat appelé Cabinet du Procureur, dirigé par un Chef de Cabinet. Le Procureur adjoint est rattaché à la Division des poursuites, et il dispose d'un assistant spécial.

118. La JCCD est une structure que l'on ne rencontre qu'à la CPI. Elle dirige les examens préliminaires et favorise la coopération internationale et l'assistance judiciaire dans le cadre des enquêtes. Elle se compose de deux sections : la Section des examens préliminaires et la Section de la coopération internationale, chacune étant dirigée par un coordinateur.

119. La Division des enquêtes est dirigée par un directeur, assisté d'un coordonnateur des enquêtes. Elle se compose de quatre sections : la Section des enquêtes, la Section de l'analyse des enquêtes, la Section des sciences criminalistiques et la Section de la planification et des opérations.

120. La Division des poursuites est dirigée par un directeur, assisté d'un premier substitut du Procureur en appel. Elle se compose de la Section des poursuites, qui regroupe tous les substituts du procureur, les chargés de la gestion des dossiers, les juristes et les assistants chargés du soutien aux substituts du Procureur, et de la Section des appels et de la coordination juridique des poursuites, qui regroupe les juristes et les substituts du Procureur en appel.

121. La Section des services fournit aux divisions opérationnelles les services d'appui nécessaires à la réalisation de leur mandat. Elle intervient principalement dans les domaines suivants : i) la gestion des ressources financières, et ii) la gestion de l'appui linguistique. Elle se compose donc de l'Unité de la planification et du contrôle financiers et de l'Unité des services linguistiques.

---

[66] Projet de budget-programme de la Cour pénale internationale pour 2020, ICC-ASP/18/10 (2019), par. 204.

122. La Section des avis juridiques fournit des services juridiques et un appui au Bureau du Procureur. Son travail n'est pour l'essentiel pas directement lié aux situations et aux affaires. Elle pilote l'élaboration et l'application des plans stratégiques et des documents de politique générale du Bureau du Procureur, et elle facilite l'élaboration et la révision des normes professionnelles et éthiques du Bureau.

123. La Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve est l'ajout le plus récent à la structure du Bureau du Procureur ; elle a été créée en janvier 2019. Elle aide le Bureau du Procureur à centraliser toutes les tâches de gestion de l'information et de traitement des éléments de preuve. Dirigée par un coordonnateur de la gestion des informations, elle se compose d'une Unité des informations et des éléments de preuve et d'une Unité du développement de solutions institutionnelles.

124. S'agissant des structures opérationnelles, des équipes intégrées se chargent des missions essentielles dévolues au Bureau du Procureur. Depuis 2011, elles sont devenues la structure de base pour l'accomplissement des activités clés du Bureau du Procureur en matière d'enquêtes et de poursuites. Elles se composent de membres de la Division des poursuites, de la Division des enquêtes et de la JCCD. Elles sont dirigées par un premier substitut du Procureur (Division des poursuites, P-5), un chef d'une équipe d'enquête (Division des enquêtes, P-4), et un conseiller en coopération internationale (JCCD, P-3). La responsabilité et le contrôle des activités et des résultats des équipes intégrées incombent en dernier ressort au premier substitut du Procureur, sous la direction du Comité exécutif. Le Comité exécutif a été créé en 2009[67] ; il réunit de hauts responsables chargés de conseiller le Procureur sur les questions stratégiques et politiques. Il est actuellement composé du Procureur, du Procureur adjoint, des directeurs et coordonnateurs des Divisions, ainsi que des chefs de certaines Sections[68].

125. Il ne faut pas interpréter les recommandations spécifiques qui suivent comme venant contredire l'objectif consistant pour le Bureau du Procureur à déléguer au Greffe autant de responsabilités administratives que possible (p. ex. R6 (p. 23), R89 et 90 (p. 81)), ou la recommandation de procéder au réexamen des structures de plusieurs organes qui effectuent des tâches similaires ou identiques, afin d'améliorer la coopération et la mise en commun des ressources (p. ex. R7 (p. 23)). Comme il est entendu que cette réforme serait progressive et que les détails devront être réglés dans le cadre de consultations entre le Procureur et le Greffier, les recommandations

[67] Règlement du Bureau du Procureur, ICC-BD/05-01-09 (2009), norme 4-2.
[68] Voir *supra* section I.C.3 (2) Comité exécutif (ExCom).

contenues dans la présente section reflètent la structure et le fonctionnement présent du Bureau du Procureur.

2. Cadre réglementaire du Bureau du Procureur

Conclusions

1) Cadre réglementaire en vigueur au Bureau du Procureur

126. Pour que le Bureau du Procureur puisse mener à bien ses objectifs stratégiques, ses politiques et ses priorités, il a besoin d'un cadre de gouvernance complet et cohérent. Ce cadre doit permettre aux responsables, ainsi qu'au personnel opérationnel d'avoir une vision claire des attentes, des objectifs, des résultats et des obligations d'information de chacun, et d'exercer un suivi en la matière. Disposer d'un cadre clair et transparent est important non seulement pour une prestation efficace et efficiente en interne, mais également pour renforcer la confiance du public dans les décisions prises par le Bureau du Procureur.

127. Le cadre réglementaire applicable au Bureau du Procureur repose sur le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve de la Cour (RPP), qui définissent son indépendance, ses responsabilités, ses devoirs et ses pouvoirs. Le Bureau du Procureur a également adopté un Règlement du Bureau du Procureur, rédigé un Manuel des opérations, plusieurs documents de politique générale[69], des procédures de fonctionnement standard et des directives internes qui régissent ses activités. Le Règlement de la Cour s'impose également à lui.

128. Si une part considérable des documents réglementaires susvisés illustre les efforts importants déployés par le Bureau du Procureur pour structurer ses activités, elle révèle également un risque de fragmentation, d'incohérence et de flou.

129. De nombreux fonctionnaires ont indiqué aux experts que le cadre réglementaire actuel leur semblait peu clair. En pratique, il semblerait que le Règlement du Bureau du Procureur et le Manuel ne soient plus utilisés. Ce n'est guère surprenant, ces instruments étant largement obsolètes (ils datent de 2009 et 2013, respectivement). De plus, le Règlement du Bureau du Procureur et le Manuel ne sont pas compatibles avec un certain nombre de documents de politique générale, de procédures de fonctionnement standard et de directives internes. Ils ne reflètent pas la structure actuelle du Bureau du Procureur et en particulier la création des équipes intégrées.

130. Plutôt que de se fonder sur le Manuel des opérations, les différentes divisions et sections du Bureau du Procureur ont élaboré toute une série de procédures de

[69] Voir Politiques et stratégies du Bureau du Procureur.

fonctionnement standard et de directives internes destinées à régir leurs activités quotidiennes, ce qui aurait engendré des pratiques incohérentes dans la réalisation de tâches par ailleurs identiques pour l'essentiel (p. ex. le travail réalisé par les analystes de la Division des enquêtes et par ceux de la JCCD). Cette incohérence est aggravée par le suivi limité qu'exerce la Section des avis juridiques.

131. Il apparaît également que certaines activités du Bureau du Procureur sont réglementées par des documents de politique générale. Cependant, ceux-ci ne sont ni complets ni clairs quant à la façon dont leurs dispositions doivent être appliquées. En outre, on ne sait pas vraiment si ces documents ont force obligatoire ou s'il s'agit de simples documents d'orientation.

132. L'une des conséquences de ce qui précède est qu'il n'existe pas de cadre réglementaire uniforme et, de ce fait, pas de pratiques standard. Des membres du personnel ont informé les experts que l'absence de procédures de fonctionnement standard les avait réduits à « inventer » leur propre manière de faire, ce qui a donné lieu à des méthodes de travail personnelles (des équipes ont appliqué des approches différentes à des questions de communication, d'expurgation, de répartition des tâches, d'utilisation de procédures de fonctionnement standard). Cela fait qu'il est difficile aux membres du personnel de s'intégrer de manière efficace et harmonieuse à une nouvelle équipe.

133. L'absence de système réglementaire clair a également des conséquences négatives sur l'intégration des fonctionnaires nouvellement embauchés et sur la formation continue du personnel, quelle que soit la section du Bureau du Procureur considérée.

2) Domaines non abordés dans le cadre actuel

134. Outre la nature fragmentée du cadre réglementaire, certains aspects de la gouvernance ne sont pas abordés. Il n'y a pas de mention ou de définition des rôles et responsabilités des cadres, avec pour conséquence une prévalence de régimes multiples et parfois contradictoires au sein du Bureau du Procureur. L'absence de clarté sur le processus décisionnel, conjugué à un système complexe et quelque peu déroutant de remontée de l'information[70], tend à se traduire par un manque d'efficacité et des retards inutiles.

135. L'absence de définition claire des rôles et responsabilités du personnel peut également entraîner une déresponsabilisation quant aux décisions qu'il prend et aux actions qu'il engage. L'impression générale selon laquelle la déresponsabilisation est très répandue, surtout aux échelons les plus élevés des postes d'administrateurs, a

[70] Voir *infra* section I.C.3(4), par. 162-166.

été portée à la connaissance des experts. Ce même sentiment est également ressorti de sondages réalisés auprès du personnel[71]. Cela tend à démotiver les fonctionnaires, à abaisser leur niveau de performance et à réduire leur sentiment de bien-être.

136. Une autre omission a trait aux enseignements tirés de l'expérience. Bien que le Bureau du Procureur prétende être une « institution qui ne cesse d'apprendre[72] », « les enseignements tirés de l'expérience » ne sont mentionnés qu'une seule fois dans les documents réglementaires. Aucun mécanisme de suivi des enseignements tirés de l'expérience n'a été mis en place[73].

137. Quant au contrôle de la qualité interne, il est en partie placé sous la responsabilité du coordonnateur des poursuites (actuellement le directeur de la Division des poursuites), ainsi que des chefs d'équipe. Cependant, aucun des documents réglementaires ne contient de disposition portant sur la responsabilité générale en matière de gestion de la qualité au sein du Bureau du Procureur[74].

Recommandations

R38. Le Procureur devrait envisager de constituer à l'échelle du Bureau du Procureur un groupe de travail sur le cadre réglementaire, qui aurait pour mission de déterminer la meilleure manière de mettre en œuvre les recommandations formulées ci-dessous.

R39. Le Manuel des opérations devrait être mis à jour et consolidé, et il devrait intégrer les documents de politique générale, les procédures de fonctionnement standard et les directives internes du Bureau du Procureur. Les réglementations incohérentes entre les différentes divisions devraient être évitées.

R40. Il convient de dire expressément quels sont les documents réglementaires qui ont force obligatoire et quels sont ceux qui sont facultatifs. Il faudrait prévoir un mécanisme de suivi du respect des exigences réglementaires.

R41. Les rôles et responsabilités du personnel et des structures de gestion devraient être clairement exposés dans le Manuel des opérations. Il devrait apporter des éclaircissements sur les rôles, les fonctions et les responsabilités en matière de prise de décision pour tous les postes d'encadrement (P-4 et au-delà). Il devrait également contenir des règles claires concernant les relations hiérarchiques entre le personnel et l'encadrement et vice versa.

---

[71] Les experts ont examiné les sondages 2016-2018 réalisés en interne auprès du personnel.
[72] *OTP Report on the Implementation of Strategic Plan 2016-2018*, 2019, p. 15, par. 20.
[73] Voir *infra* section XV.C. Enseignements tirés de l'expérience.
[74] Ce point a été soulevé par les auditeurs externes en 2013 et porté à l'attention des experts par des membres du personnel du Bureau du Procureur.

R42. Il faudrait élaborer un solide programme de formation des nouveaux membres du personnel, dans le droit fil de ce qui se fait en la matière à l'échelle de la Cour75. Il devrait contenir les documents concernant tout le Bureau du Procureur (Manuel des opérations, Règlement, textes juridiques), et les directives spécifiques à chaque section. Ce programme devrait permettre d'expliquer les structures de management et les mécanismes hiérarchiques applicables à tout le personnel concerné, et fournir des renseignements sur les procédures internes de règlement des conflits.

R43. Il faudrait envisager que le chef de la Section des avis juridiques soit responsable de la qualité d'ensemble de la gestion du Bureau du Procureur et du respect de son cadre réglementaire. La formation au cadre réglementaire et le respect de ce cadre devraient figurer dans les indicateurs clés de performance.

R44. Comme le prévoit le projet de budget-programme pour 2020, la Section des avis juridiques devrait être chargée du suivi de l'élaboration de nouvelles procédures de fonctionnement standard et directives internes, et veiller à ce qu'elles soient incorporées aux mises à jour du Manuel des opérations et du Règlement du Bureau du Procureur[76].

R45. La Section des avis juridiques devrait être chargée de communiquer chaque trimestre au personnel des informations sur l'élaboration de nouvelles dispositions réglementaires ou la modification des dispositions existantes.

3. Structures de gestion et d'encadrement du Bureau du Procureur

Conclusions

138. Comme il a été souligné plus haut, la défiance et une culture de la peur minent la Cour de l'intérieur. De nombreux récits de brimades constitutives de harcèlement dans tous les organes de la Cour, surtout au Bureau du Procureur, ont été faits aux experts. La culture de travail au Bureau du Procureur apparaît plutôt hiérarchisée, avec une séparation claire entre l'encadrement et le reste du personnel. Le Bureau du Procureur souffre également d'une représentation hommes-femmes déséquilibrée**.** Bien que cette représentation semble être proche de la parité[77], les femmes sont pratiquement absentes des postes les plus élevés, ce qui est un problème généralisé à la Cour. En outre, les experts ont constaté que le personnel des échelons moins élevés exprimait un sentiment de frustration lié à un manque d'autonomie, surtout pour les

[75] Voir aussi *infra* par. 231, voir aussi R99 (p. 88).
[76] ICC-ASP/18/10, par. 171 : la Section des avis juridiques est chargée de coordonner la révision du Règlement du Bureau du Procureur et du Manuel des opérations.
[77] Rapport du Bureau concernant la représentation géographique équitable et la parité hommes-femmes dans le recrutement du personnel de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/18/26, par. 12 ; note 6.

processus administratifs, dont certains sont perçus comme ralentissant inutilement les activités du Bureau du Procureur. De plus, il apparaît que l'encadrement n'a pas la capacité de traiter les plaintes et préoccupations du personnel se rapportant aux conditions de travail et à certaines affaires de brimades ou de harcèlement[78]. Certains fonctionnaires ont également fait part de leur frustration de voir que plusieurs initiatives relatives au bien-être et à la motivation du personnel, qu'il s'agisse de documents ou de groupes de travail, étaient parfois abordées pour la forme plutôt que pour être sérieusement appliquées. Toutes les structures de gestion et d'encadrement sont analysées plus en détail ci-après.

1) Procureur et Procureur adjoint

Rôles du Procureur et du Procureur adjoint

139. Le Procureur et le Procureur adjoint sont chargés de la direction, de la gestion et de l'administration générales du Bureau du Procureur. Cependant, à tort ou à raison, de nombreux membres du personnel ont l'impression que le Procureur et le Procureur adjoint se retirent du travail de base du Bureau du Procureur. Ils ont également l'impression que le Procureur et dans une moindre mesure le Procureur adjoint sont fréquemment absents du Bureau pour cause de déplacement professionnel. Des membres du personnel ont informé les experts qu'ils ne voient le Procureur qu'une fois par an, à la réunion générale entre l'administration et le personnel.

140. Des préoccupations ont également été exprimées quant au fait que le Procureur et le Procureur adjoint ont peu des contacts directs avec les équipes intégrées qui s'occupent des situations et des affaires. Si le directeur des poursuites se réunit toutes les semaines avec les principaux responsables de la Division des poursuites (P-4 et au-delà), il n'y a pas de rencontres équivalentes entre le Procureur ou le Procureur adjoint et les responsables d'équipes intégrées. Ces préoccupations s'accompagnent de l'impression que le pouvoir réel du Bureau du Procureur appartient aux Directeurs.

Deux procureurs adjoints ?

141. Il a été proposé que le Procureur désigne un deuxième procureur adjoint. C'est le schéma qui avait été adopté à la Cour tout au début. Il y avait un procureur adjoint pour les enquêtes et un procureur adjoint pour les poursuites. Il a aussi été proposé

[78] Pour une analyse plus approfondie des conditions et de la culture de travail, voir *infra* section II. RESSOURCES HUMAINES, par. 212 et section II.B.Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel.

qu'un procureur adjoint s'occupe des questions opérationnelles (enquêtes et poursuites) et un autre de l'administration du Bureau du Procureur.

142. Certains fonctionnaires ont soutenu la désignation d'un deuxième procureur adjoint, ce qui s'explique par les sujets de mécontentement qu'ils ont exprimés. Le sentiment général qui prévaut est que la Division des enquêtes est sous représentée auprès de la direction. Certains s'inquiètent du fait que les responsables de la Division des enquêtes manquent cruellement d'expérience en matière d'enquêtes. Certains partenaires, à l'intérieur comme à l'extérieur du Bureau du Procureur, considèrent qu'un second procureur adjoint permettrait de réduire les retards dans la prise des décisions managériales et rendrait le processus d'enquête plus efficace.

143. Selon les experts, les problèmes soulevés pour défendre la proposition de nommer un second procureur adjoint peuvent être réglés d'une autre manière. Ils ne justifient pas la dépense supplémentaire qu'engendrerait le fait d'avoir deux procureurs adjoints. C'est d'autant plus vrai au regard du manque de ressources de la Cour. Le problème des ressources risque de s'aggraver dans la période suivant la pandémie de COVID-19.

144. Pour l'instant, le rôle de Procureur adjoint est mal défini, ce qui fait que les responsabilités attachées à cette fonction ne sont pas claires. Ce rôle devrait être explicité et les responsabilités y afférentes décrétées plus précisément. Le Procureur adjoint devrait être officiellement placé à la tête des trois divisions du Bureau du Procureur. En ce qui concerne le présent cadre réglementaire au Bureau du Procureur, le Procureur adjoint est à la tête de la Division des poursuites. Le cadre réglementaire ne prévoit aucun autre pouvoir de supervision ou de gestion, même s'il apparaît qu'en pratique, c'est bien le Procureur adjoint qui dirige et coordonne les trois Divisions du Bureau du Procureur[79].

Recommandations

R46. Une réunion hebdomadaire devrait être organisée entre les responsables des équipes intégrées et le Procureur et/ou le Procureur adjoint, ce qui permettrait de réduire la distance entre Procureur, Procureur adjoint et personnel. Ces réunions devraient également permettre de réduire, au moins en apparence, la dépendance excessive des responsables des équipes intégrées vis-à-vis des directeurs.

R47. L'Unité de l'information publique devrait mettre au point une stratégie interne de communication du Bureau du Procureur qui irait au-delà des communications par courriel et de la réunion générale annuelle entre l'administration et le personnel, afin de

[79] ICC-ASP/18/10, p. 81, par. 331.

faire en sorte que les membres du personnel qui ne font pas partie du personnel d'encadrement des équipes (personnel des échelons inférieurs, ainsi que le personnel des sections d'appui qui n'appartient pas aux équipes intégrées) aient un contact régulier et utile avec le Procureur et le Procureur adjoint.

R48. Le Procureur ne devrait pas rétablir la structure de deux procureurs adjoints. Une utilisation plus efficace et efficiente de l'unique poste de Procureur adjoint pourrait être réalisée en définissant clairement ses rôles et responsabilités. En particulier, le Procureur adjoint pourrait se voir confier les responsabilités suivantes :

i) responsabilité ultime des trois divisions et de leur travail ;

ii) supervision et coordination du travail des directeurs ;

iii) examen et approbation du travail des équipes internes, par exemple plans d'enquêtes et de coopération. Le Comité exécutif ne devrait pas s'en occuper, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ;

iv) responsabilité en matière de ressources humaines et de questions administratives ;

v) responsabilité de tenir le Procureur régulièrement informé du travail des divisions, des progrès réalisés et des difficultés rencontrées.

2) Comité exécutif (ExCom)

145. À l'origine, le Comité exécutif était conçu comme un petit groupe réunissant les plus hauts responsables du Bureau du Procureur et chargé de conseiller le Procureur sur des questions de stratégie ou de politique générale. À sa création en 2009, l'ExCom était composé du Procureur et des chefs des Divisions du Bureau du Procureur[80]. Aujourd'hui, il est composé de 11 membres : le Procureur, le Procureur adjoint, les directeurs des Divisions, le coordonnateur des enquêtes, les chefs respectifs de la Section des services, de la Section des avis juridiques, de la Section de la coopération internationale, de la Section des appels et de la coordination juridique des poursuites et du Chef de Cabinet du Procureur. Dans cette composition, l'ExCom aspire à se réunir une fois par semaine, en fonction de la disponibilité du Procureur. En réalité, il se réunit plutôt deux fois toutes les trois semaines. Parfois, il se réunit dans la composition susmentionnée ; d'autres fois, il accueille ponctuellement des invités provenant d'équipes intégrées ou d'autres sections du Bureau du Procureur.

146. Le Comité exécutif a été créé par le Règlement du Procureur ; il « fournit des conseils au Procureur, se charge d'élaborer et d'adopter les stratégies, les politiques et le

[80] Règlement du Procureur, norme 4-1.

budget du Bureau, définit des directives stratégiques pour toutes les activités du Bureau et coordonne ces dernières[81] ». Cependant, il ressort d'un certain nombre de rapports et documents du Bureau du Procureur que ce comité est perçu comme un organe de prise de décision plutôt qu'un organe consultatif. Cette confusion persiste dans l'esprit de nombreux membres du Bureau du Procureur.

147. Un certain nombre de responsables ont informé les experts que lorsque le Comité exécutif accueille des invités provenant d'équipes intégrées, les discussions durent longtemps et bien souvent n'aboutissent à rien de concret. Dans certains cas, les discussions se poursuivent par courriel. Cela engendre fréquemment des retards dans la prise de décision, de même qu'une certaine frustration parmi les membres des équipes intégrées.

148. Des responsables se plaignent également que le Comité exécutif tarde à communiquer les décisions prises sur les questions qui lui sont soumises. Dans certains cas, les décisions prises par le Procureur ne leur sont même pas communiquées. Les experts ne savent pas qui, des directeurs ou du Comité exécutif, est responsable de cette situation.

149. Les experts ont également appris que le Comité exécutif examinait régulièrement les questions relatives aux opérations, comme les plans d'enquête ou de coopération. Cela est chronophage et retarde le travail quotidien des équipes intégrées. Cela fait également perdre un temps précieux à certains membres du Comité exécutif qui ne sont pas spécialistes de ces questions.

150. Plus récemment, le Bureau du Procureur a pris des mesures pour déléguer davantage les décisions opérationnelles aux responsables des équipes intégrées[82]. Les experts réalisent toutefois que le Comité exécutif fait encore trop de microgestion. Son mandat reste encore trop peu défini s'agissant des questions qui pourraient et devraient être tranchées par les responsables d'équipe ou par l'un des directeurs, et celles qui nécessitent une décision du Procureur après avis du Comité exécutif.

151. Outre les retards engendrés par la microgestion de l'ExCom, l'autorité et les initiatives des chefs d'équipe concernés ont été reléguées au second plan. Fait important, cela concerne des domaines dans lesquels ces chefs d'équipe possédaient l'expertise et les connaissances détaillées requises.

---

[81] Ibid., norme 4-2.

[82] Récemment, le Directeur de la Division des poursuites a commencé à déléguer davantage le dépôt de certaines écritures : le Bureau travaille à l'optimisation du fonctionnement des équipes intégrées afin qu'elles soient plus autonomes. Voir Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021 (2019), p. 26, par. 41.

152. Selon les experts, une volonté de contrôler le travail des équipes plutôt que le professionnalisme a présidé à la surconcentration de la prise de décision au niveau de l'ExCom. Outre les retards et inefficiences engendrés par cette situation, cela a eu inévitablement pour conséquence de démotiver les responsables des équipes. Ce ressentiment s'est transmis aux rangs subalternes.

Recommandations

R49. Le Comité exécutif devrait être considéré uniquement comme une entité consultative chargée de conseiller le Procureur. Le pouvoir de décision au sein du Bureau du Procureur appartient au Procureur. Le cadre réglementaire devrait être cohérent dans la reconnaissance du rôle d'entité consultative du Comité exécutif, et toute référence à ce comité en tant qu'organe décisionnel devrait être évitée.

R50. Afin que le Comité exécutif puisse s'acquitter plus rapidement de ses fonctions consultatives, seuls le Procureur, le Procureur adjoint et les directeurs de Divisions devraient en être membres. Le Chef de Cabinet ou l'assistant spécial principal auprès du Procureur peuvent assister aux réunions pour information. Lorsque les membres du Comité exécutif souhaitent consulter d'autres managers ou membres d'équipes, cette consultation ne devrait pas être considérée en soi comme une réunion du Comité exécutif.

R51. Les points qui nécessitent d'être portés pour avis devant le Comité exécutif devraient être clairement définis. De même, l'autorité des directeurs et chefs d'équipes devrait être clairement définie. Par principe, la responsabilité des questions opérationnelles comme les plans de mission, les plans d'enquête ou les dépôts devrait revenir aux directeurs, sous la supervision générale du Procureur adjoint.

R52. Les décisions prises par le Procureur devraient être mieux communiquées, sur une base hebdomadaire, aux fonctionnaires du Bureau du Procureur concernés. Le Chef de Cabinet devrait être chargé de garder une trace des décisions prises sur les questions soumises à l'examen du Comité exécutif[83].

3) Cabinet du Procureur

Conclusions

153. Le Cabinet du Procureur est un secrétariat qui a été mis en place pour aider et conseiller le Procureur dans l'accomplissement de ses fonctions quotidiennes, la gestion globale et le contrôle qualité du Bureau du Procureur. Actuellement, le Cabinet du Procureur regroupe l'Unité de l'information publique, les assistants

[83] Dans le droit fil des recommandations formulées sous R14 (p. 31).

spéciaux auprès du Procureur, l'assistant personnel du Procureur, la Section des ressources humaines du Bureau du Procureur et l'assistant administratif du Cabinet du Procureur. Au total, le Cabinet du Procureur compte 11 personnes et est dirigé par le Chef de Cabinet.

154. Les experts sont préoccupés par la mise en œuvre du mandat et par le fonctionnement du Cabinet du Procureur. Celui-ci ne semble pas disposer des ressources nécessaires à la réalisation efficace de toutes ses fonctions. L'étendue de ses responsabilités crée, d'après les nombreux commentaires reçus par les experts, un goulet d'étranglement donnant lieu à de gros retards dans le traitement des demandes du personnel. En outre, il apparaît que les fonctions confiées au Chef de Cabinet sont trop nombreuses, trop variées et trop accaparantes pour être réalisées efficacement par une seule personne[84].

Chef de Cabinet

155. Le Chef de Cabinet est le chef du secrétariat du Procureur ; il supervise le Cabinet. En cette qualité, le titulaire de ce poste est chargé de gérer les relations avec les autres organes et le personnel, de gérer l'emploi du temps du Procureur, de faciliter les interactions avec les partenaires internes et externes, et de gérer d'autres tâches de communication, de coordination et d'assistance administrative.

156. Le Chef de Cabinet est également chargé d'apporter une assistance pour ce qui touche à la stratégie et à la politique générale, et notamment de planifier les stratégies et les objectifs du Bureau du Procureur et leur mise en œuvre ; de participer à la mise en œuvre des points juridiques, stratégiques et de politique générale au sein du Bureau du Procureur ; de revoir une dernière fois et de contrôler un grand nombre de documents avant leur présentation au Procureur ; d'apporter sa contribution à un vaste éventail de documents stratégiques, de politique générale, de rapports et de documents budgétaires.

157. En sus, le Chef de Cabinet est chargé de l'ensemble des tâches liées à l'information du public et assume la responsabilité des stratégies et des résultats y afférents ; il rédige la correspondance, des discours et des présentations pour le Procureur ; il supervise le personnel affecté à la préparation des documents d'information générale et des notes de réunion/d'informations. Ces responsabilités semblent plus être du ressort de l'Unité de l'information publique, en liaison directe avec le Procureur. Les experts aborderont de nouveau cette question dans les recommandations formulées plus bas.

---

[84] Voir proposition relative au mandat des chefs de cabinet des chefs d'organe, *infra* section II. RESSOURCES HUMAINES, Durée de service maximale, par. 261.

Unité de l'information publique

158. Le Bureau du Procureur reconnaît que la communication est un « défi général majeur » pour lui, identifié comme priorité dans l'objectif stratégique 5 du Plan stratégique pour la période en cours[85]. Il s'engage à communiquer davantage avec les États parties et les autres parties prenantes. Cependant, il ne fait pas mention d'une augmentation des capacités en interne pour orienter le cadre médiatique, d'un plus fort engagement auprès de la société civile et des organes d'informations locaux, ou encore de la gestion globale des communications.

159. L'Unité de l'information publique, qui est chargée de toutes les communications publiques du Procureur, est en sous-effectif. Elle est également chargée des activités de sensibilisation du Bureau du Procureur (en coordination avec le Greffe)[86]. Elle compte actuellement deux fonctionnaires chargés de l'information du public (de classe P-3, dont l'un est en cours de recrutement) et d'un assistant à l'information du public (agent des services généraux, autre classe). Elle est responsable de toutes les communications publiques du Procureur. Les communications internes et externes relatives à plus de 20 pays de situation et l'appui aux activités de sensibilisation de la Cour sont donc confiés à deux fonctionnaires.

160. Le Bureau du Procureur ne dispose pas d'un porte-parole ou d'un attaché de presse expérimenté. Par conséquent, il n'y a pas de fonctionnaire de rang supérieur au sein du Bureau du Procureur exclusivement affecté aux communications externes. Employer un expert en communication pourrait réduire la microgestion actuelle de l'Unité de l'information publique et faciliter la préparation rapide et l'approbation des documents de communication. Les experts ont appris que les déclarations publiques faites par le Procureur sont pour le moment préparées par l'Unité de l'information publique, sous la direction du Chef de Cabinet. Elles sont ensuite distribuées à tous les membres du Comité exécutif et aux chefs de Section pour commentaires. Ce n'est qu'une fois que ces membres ont signé la déclaration qu'elle est publiée. C'est un processus fastidieux et chronophage.

161. Un porte-parole dédié pourrait aussi permettre de réduire le nombre d'engagements médiatiques du Procureur et du Procureur adjoint. Il pourrait libérer le Procureur, le Procureur adjoint et d'autres membres du Bureau du Procureur des sollicitations quotidiennes de la presse[87].

---

[85] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 24, Objectif stratégique 5.
[86] Voir *infra* section VII.F Stratégie de sensibilisation.
[87] Également recommandé dans *ICTY Manual on Established Practices* (2009), p. 190, par. 67.

Recommandations

R53. Les fonctions et responsabilités du Chef de Cabinet devraient être considérablement réduites. Elles devraient correspondre à celles d'un chef du secrétariat, chargé des questions administratives. Les tâches relatives au conseil stratégique et à la politique générale devraient revenir au Comité exécutif, à la Section des avis juridiques et au premier substitut du Procureur en appel. Toutes les responsabilités liées aux communications devraient incomber à l'Unité de l'information publique et aux assistants spéciaux auprès du Procureur.

R54. Les fonctions et responsabilités qu'il convient de confier au Chef de Cabinet devraient correspondre à la classification professionnelle actuelle de ce poste.

R55. La capacité de l'Unité de l'information publique devrait être augmentée. Un responsable des médias (P-4) devrait être recruté par le Bureau du Procureur pour diriger l'Unité de l'information publique et, comme il est souhaité, faire office de porte-parole du Bureau du Procureur.

R56. L'Unité de l'information publique devrait être détachée du Cabinet du Procureur pour relever directement du Procureur.

4) Équipes intégrées

Conclusions

162. Le Bureau du Procureur a pris des mesures significatives pour améliorer le fonctionnement des équipes. Tout le monde s'accorde à dire que le passage d'une structure d'équipe commune à une équipe intégrée est positif[88]. En plaçant les équipes sous la direction d'un substitut du procureur expérimenté, le Bureau du Procureur a volontairement cherché à s'éloigner de la prise de décision par consensus, ceci dans le but de réduire les retards et les conflits significatifs à la tête des équipes.

163. Une autre évolution positive a été portée à l'attention des experts : il s'agit de la constitution à un stade précoce d'équipes de base ou « avancées » pendant les examens préliminaires, à partir de la phase 2[89]. Cela présente des avantages manifestes : repérage précoce des opportunités d'enquête ; préservation plus efficace

[88] Les équipes communes, telles que définies dans le Manuel des opérations (document interne), ont été remplacées par des équipes intégrées vers 2015. La principale différence entre les deux modèles porte sur la direction d'équipe : pour les équipes communes, le représentant de la Division des poursuites, le chef d'équipe de la Division des enquêtes, et le représentant de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération se partagaient la direction. Pour les équipes intégrées, c'est le premier substitut du Procureur qui assume au final la direction et la responsabilité de l'affaire ; voir Bureau du Procureur, Plan stratégique 2016-2018 (2015), par. 33.

[89] Voir *infra* section XIII.EXAMENS PRÉLIMINAIRES.

et rapide des éléments au cours de la phase d'examen préliminaire, et transition en douceur si l'examen préliminaire aboutit à l'ouverture d'une enquête.

164. Pour encore améliorer l'efficacité des équipes, le Bureau du Procureur prendrait en ce moment des mesures pour clarifier la séparation des fonctions des membres des équipes intégrées, et ainsi réduire la microgestion de leur travail.

165. Cependant, les experts estiment que des mesures supplémentaires sont d'ores et déjà nécessaires pour garantir que les équipes intégrées travaillent de manière efficace et cohérente, quelles que soient les méthodes de management et la personnalité de leurs chefs respectifs. De nombreux membres d'équipes entendus par les experts semblent convenir que certaines équipes fonctionnent nettement mieux que d'autres, et que cela dépend de l'approche des personnes placées à leur tête. Un cadre réglementaire plus efficace, qui définirait le rôle respectif de chaque membre de l'équipe intégrée, permettrait d'éviter ces disparités entre équipes.

166. Des préoccupations similaires ont également été exprimées par des membres d'équipes intégrées au sujet des contraintes pesant sur le processus décisionnel dans l'équipe et sur le fait qu'ils ne disposaient pas de structure hiérarchique claire. La structure de gestion matricielle est lourde et floue pour le personnel : plutôt qu'une structure hiérarchique linéaire, les membres des équipes intégrées rendent compte au premier substitut du Procureur ainsi qu'à leur chef de section respectif. Par exemple, les analystes reçoivent leur travail du chef de l'équipe d'enquêteurs, mais c'est le chef de la Section de l'analyse des enquêtes qui évalue leur comportement professionnel. Des structures analogues s'appliquent aux conseillers en coopération internationale et aux enquêteurs. Cette structure vise à limiter la capacité des chefs d'équipe à exercer un contrôle suffisant sur les membres de leur équipe et ainsi à assurer la responsabilité pour leur comportement professionnel.

Recommandations

R57. La répartition des fonctions et responsabilités entre les membres des équipes intégrées devrait être plus claire et communiquée à tout le personnel. Elle devrait figurer dans la mise à jour du Manuel des opérations.

R58. S'agissant des enquêtes, la séparation entre direction stratégique (Division des poursuites, premiers substituts du Procureur) et direction des opérations/direction fonctionnelle (Division des enquêtes, chefs d'équipes) devrait être clarifiée et appliquée.

R59. Les méthodes de travail des équipes devraient être harmonisées. Les meilleures pratiques relatives aux processus et activités de routine des équipes intégrées devraient être définies, notamment en matière d'utilisation de bases de données, d'outils de travail, de réunions et de communications. Le partage des bonnes pratiques entre

équipes lors des réunions hebdomadaires avec le Procureur adjoint devrait être encouragé.

R60. La pratique récente consistant à établir des équipes intégrées de base en phase 2 des examens préliminaires devrait être institutionnalisée. À ce stade, la taille de l'équipe intégrée devrait être fonction de la situation et de sa complexité, mais elle devrait au minimum inclure un membre de chaque division (Division des enquêtes, Division des poursuites, Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération). Chaque équipe devrait avoir à sa tête un premier substitut du Procureur (Division des poursuites, P-5), assisté d'un noyau de fonctionnaires issus des Divisions et Sections concernées.

R61. Si possible, au moment d'ouvrir une enquête, un analyste de la Section des examens préliminaires devrait être affecté à la Section de l'analyse des enquêtes (échange de personnel) pour une durée limitée.

R62. Le rôle de la Section de la coopération internationale dans les équipes intégrées devrait être standardisé, bien expliqué et discuté avec toute l'équipe intégrée.

R63. La relation entre les équipes intégrées et les unités de soutien (Unité des violences sexistes et des enfants, Unité des services linguistiques, Unité de l'appui opérationnel et de l'évaluation des risques, Unité de la stratégie en matière de protection) a besoin d'être clarifiée et standardisée. Ces unités devraient être consultées tôt dans les cycles de planification des opérations, afin d'éviter des retards et des dépenses supplémentaires.

4. Personnel du Bureau du Procureur

1) Qualifications du personnel

<u>Conclusions</u>

167. S'agissant des qualifications du personnel, une double préoccupation a été exprimée auprès des experts : le besoin de professionnels expérimentés en matière d'enquêtes et de poursuites d'auteurs de crimes complexes, et le besoin de personnes possédant des connaissances approfondies sur le contexte se rapportant aux pays de situation.

168. En ce qui concerne la Section des enquêtes de la Division des enquêtes, il faut que le travail d'enquête soit pour l'essentiel confié à des personnes issues des forces de l'ordre et possédant une expérience en matière d'enquêtes criminelles de grande envergure. Il y a également un besoin en personnel sensibilisé aux différences culturelles et possédant une connaissance des politiques nationales et du contexte, mais ne possédant pas nécessairement une expérience du maintien de l'ordre. Il est également nécessaire que la Division des enquêtes emploie des gens possédant des

compétences plus variées et plus spécifiques, par exemple dans le domaine des cyberenquêtes, des enquêtes financières et militaires, ainsi que dans le domaine de l'analyse.

169. En ce qui concerne les poursuites, des préoccupations ont été exprimées quant au recrutement de juristes qui ne possèdent pas les qualifications nationales et/ou l'expérience judiciaire requises pour travailler au sein de la Division des poursuites. Il y a un besoin évident de substituts du procureur expérimentés pour assister les premiers substituts du Procureur dans le cadre des procès. Mais, de l'avis des experts, il existe une large palette de tâches au sein de la Division des poursuites qui ne requièrent pas toute une expérience de la salle d'audience ou de la plaidoirie. Cette réalité n'est pas reflétée dans les intitulés et les descriptions de poste du personnel de la Division des poursuites.

170. Les experts reconnaissent également qu'il se pose au sein du Bureau du Procureur (et plus généralement à la Cour) un problème substantiel de méconnaissance des pays de situation. Cela porte sur une méconnaissance de la ou des langues locales, et une méconnaissance du contexte historique, politique, social et culturel du pays considéré. Des connaissances en la matière sont particulièrement nécessaires aux fins d'évaluation de l'examen préliminaire et des enquêtes. Sans ces connaissances, il est difficile, voire impossible, pour le Bureau du Procureur d'apprécier de manière précise et utile les informations qui lui sont transmises ou qu'il a recueillies.

171. Cependant, avec de nouvelles situations et des situations en constante évolution, il est impossible, d'un point de vue pratique, que le Bureau du Procureur emploie parmi son personnel permanent des personnes présentant toutes ces compétences. D'autres modèles de recrutement sont donc proposés plus bas[90].

172. La formation et la formation continue du personnel sont un autre point important à aborder concernant les qualifications du personnel. Actuellement, le Bureau du Procureur offre quelques possibilités de formation à son personnel. Par exemple, les nouveaux membres de la Section des enquêtes sont formés à la méthode d'interrogatoire PEACE ; la Division des poursuites offre des formations à la plaidoirie ; de nombreuses autres possibilités de perfectionnement spécifiques ont été portées à la connaissance des experts.

173. Nonobstant ce qui précède, il semble largement admis au sein du Bureau du Procureur qu'il n'y a pas de plans de formation et de perfectionnement cohérents portant sur les principes fondateurs et les règles en vigueur au Bureau du Procureur et à la Cour en général. Certaines personnes entendues ont fait état d'un manque de

[90] Voir *infra* section II.F.Engagements de courte durée, recrutement local.

connaissances juridiques sur les fondamentaux du recueil des preuves en matière pénale. Il faudrait porter plus d'attention aux formations consacrées aux compétences élémentaires en lien avec les fondamentaux de l'enquête pénale au Bureau du Procureur. Cela permettrait aux personnes nouvellement embauchées et provenant d'horizons divers et variés d'acquérir une compréhension commune de la pratique juridique au Bureau du Procureur.

174. Outre les types de possibilités de perfectionnement disponibles, le personnel du Bureau du Procureur a besoin de formation continue. Cependant, les experts ont appris qu'un manque de temps et des contraintes budgétaires compromettent les formations supplémentaires. Pour le moment, le Bureau du Procureur n'a pas de fonctionnaire chargé des besoins de formation et perfectionnement. Chaque responsable de section ou division est tenu de recenser les besoins de formation et de proposer des solutions respectant son budget. Cette situation est plus qu'insatisfaisante pour le personnel, ainsi que pour les managers qui ont besoin d'un personnel présentant de grandes qualités et des connaissances actualisées.

175. Les experts ont également appris que les décisions relatives à la possibilité de prendre un congé de formation ou un congé sans traitement manquaient parfois de transparence. Cela conduit certains membres du personnel à penser que tous n'ont pas la même possibilité d'accéder aux opportunités de perfectionnement.

Recommandations

R64. Pour garantir que tous les nouveaux membres du personnel auront les connaissances suffisantes, il convient de se pencher sur les conditions des recrutements futurs, et notamment de déterminer quelles compétences manquent au Bureau du Procureur[91].

R65. Une formation initiale obligatoire et portant sur les documents et principes fondamentaux applicables à la Cour devrait être envisagée à l'échelle de la Cour[92].

R66. Au sein de la Division des poursuites, la fonction de substitut du Procureur devrait être distinguée de celle de juriste, ce qui devrait se refléter dans le recrutement.

R67. Il faudrait régulièrement évaluer si les membres du personnel ont besoin d'une formation complémentaire[93].

---

[91] Voir *infra* section II.E.Adéquation des ressources humaines - Recrutement.
[92] Lié à l'existence d'un cadre réglementaire fort et clair, voir *supra* section I.C.2. Cadre réglementaire du Bureau du Procureur. Voir aussi *infra* section II.H.Formation et perfectionnement du personnel.
[93] Voir *infra* section II.G.Évaluation du comportement professionnel.

R68. La question du perfectionnement professionnel devrait systématiquement faire partie de l'évaluation du comportement professionnel et recevoir l'attention qu'elle mérite.

R69. En coopération avec la Section des ressources humaines du Greffe, il faudrait améliorer la transparence en matière de congé pour activités de perfectionnement et congé spécial sans traitement en définissant les règles et règlements applicables à ces demandes. La gestion des congés est un exemple de responsabilité qui pourrait être déléguée à la Section des ressources humaines du Greffe.

R70. Afin de répondre aux besoins de formation dans le respect du budget dont dispose le Bureau du Procureur, il faudrait envisager de déléguer au Greffe certaines des responsabilités en matière de formation.

2) Effectifs

Conclusions

176. Afin de respecter les normes élevées régissant les poursuites et enquêtes pénales internationales, le Bureau du Procureur doit disposer de ressources adéquates. Le Bureau du Procureur n'a cessé de mentionner le manque de ressources, surtout en effectif[94], comme l'une des causes de son incapacité à mener à bien ses activités au niveau attendu par les États parties et autres partenaires[95]. L'« inadéquation entre ressources et travail réel[96] » dénoncée a des conséquences importantes sur les activités du Bureau du Procureur, en retardant ou prolongeant les examens préliminaires, les enquêtes et les poursuites, et en limitant le nombre de situations sur lesquelles le Bureau du Procureur peut effectivement enquêter[97].

177. En réponse à une demande des États parties et du Comité du budget et des finances (CBF) d'apporter des éclaircissements sur la croissance du Bureau du Procureur, celui-ci a effectué en 2015 une évaluation de la configuration de base de ses services. Il a évalué quels étaient les besoins de ses équipes et des services d'appui à chaque étape d'un examen préliminaire, d'une enquête et d'un procès. Il a défini ce qu'il

---

[94] Voir p. ex. ICC-ASP/18/10, p. 91, p. 40.
[95] *OTP Report on the Implementation of Strategic Plan 2016-2018*, p. 4, par. iii(b), Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 13 et 14, par. 9.
[96] *OTP Report on the Implementation of Strategic Plan 2016-2018*, p. 8, par. 21.
[97] En 2019, confronté à des ressources limitées, le Bureau a donné la priorité à huit enquêtes sur les 11 qui étaient ouvertes, voir ICC-ASP/18/10, p. 11 et 12, par. 21 et 22, le Bureau a fait savoir qu'« [e]n raison de la limitation des ressources approuvées pour 2019 […] plusieurs activités d'enquêtes ont été ralenties. »

entendait par « configuration de base » d'une équipe intégrée. Cette évaluation peut être utilisée pour comparer la charge de travail actuelle aux ressources disponibles[98].

178. Sur la base du budget proposé pour 2020, on constate que deux des trois Divisions du Bureau du Procureur sont en sous-effectif par comparaison avec la configuration de base[99]. La Division des enquêtes est la division où le manque de ressources est le plus criant, avec 87 ETP de moins que ce qui est estimé nécessaire pour répondre aux besoins de base de la Division[100]. Les experts ont été informés que ce problème de sous-effectif avait d'ores et déjà pour conséquence qu'« il faut plus de temps pour conduire les activités prévues dans le cadre des enquêtes actives ; il n'est pas possible de réagir adéquatement à tout imprévu important […] ; la capacité de définir les enseignements tirés [...] est affaiblie ; la capacité de suivi est limitée, et la capacité de traiter des affaires en sommeil est compromise[101] ». Le problème de sous-effectif se pose également à la Division des poursuites, qui a besoin de 30 ETP supplémentaires pour atteindre sa configuration de base.

179. Les enquêtes menées par le Bureau du Procureur sont essentielles au succès de la Cour. Le problème de sous-effectif et le déséquilibre des ressources dont disposent la Division des poursuites et la Division des enquêtes sont reconnus à de nombreux niveaux du Bureau du Procureur[102]. Actuellement, le ratio entre personnel d'enquête

---

[98] Voir Rapport de la Cour sur la configuration de base du Bureau du Procureur, ICC-ASP/14/21 (2015).

[99] Ibid., p. 4, par. 7. Il importe de relever que cette évaluation de la configuration de base a été menée sur la base de 6 enquêtes actives, 9 examens préliminaires, 9 examens mis en sommeil, 5 affaires au stade préliminaire, 5 affaires au stade de la première instance, 2 affaires au stade de l'appel, et une nouvelle situation. Aujourd'hui, il y a 9 examens préliminaires, 11 enquêtes ouvertes (toutes ne sont pas actives – RDC, Kenya, Ouganda sont largement mises en sommeil. Le Bureau du Procureur déclare qu'il donnera la priorité à neuf enquêtes actives, et en mènera 8 de front ; ICC-ASP/18/10, par. 20 à 23.

[100] Estimation de la configuration de base : 255 ETP, évaluation budgétaire 2020 : 177 ETP ; ICC-ASP/14/21, p. 5.

[101] Dans le projet de budget-programme pour 2020, le Bureau du Procureur déclare ce qui suit : « Les ressources actuelles n'ont pas permis à la Division de maintenir un contact régulier avec les témoins d'affaires précédentes, contrairement à ce que prévoient ses normes de qualité. Le nombre d'enquêtes en attente d'arrestation a augmenté mais, en raison des ressources limitées, les efforts sont concentrés sur la réponse aux événements et aux pistes susceptibles de s'ouvrir. (…) des signes indiquent clairement que la Division est excessivement sollicitée, l'équipe étant bien trop réduite par rapport à son effectif optimal : nombre important de congés non pris ; congés maladie en augmentation ; nombre de demandes d'appui analytique de la Division des poursuites en hausse ; retard grandissant dans le traitement de la charge de travail de la Section des sciences criminalistiques. » ICC-ASP/18/10, p. 77, par. 281. « Pour ce qui est de la Section des enquêtes, la capacité actuelle des enquêteurs reste insuffisante au regard des besoins identifiés. Les conséquences persistantes du manque d'effectifs sont les suivantes : il faut plus de temps pour conduire les activités prévues dans le cadre des enquêtes actives ; il n'est pas possible de réagir adéquatement à tout imprévu important à moins de couper ou de réduire sensiblement les ressources allouées à d'autres activités prioritaires ; la capacité de définir les enseignements tirés, d'élaborer des normes et d'offrir des formations adaptées est affaiblie ; la capacité de suivi est limitée, et la capacité de traiter des affaires en sommeil est compromise », ICC-ASP/18/10, par. 283.

[102] Ibid., p. 77, par. 281 : comme indiqué en 2019, « Même si une approche souple a été adoptée pour l'affectation des ressources, des signes indiquent clairement que la Division est excessivement sollicitée, l'équipe étant bien trop réduite par rapport à son effectif optimal : nombre important de congés non pris ;

(comprenant la Section des enquêtes et la Section de l'analyse des enquêtes) et Section des poursuites (Division des poursuites) est de 1:1 environ. Compte tenu du large éventail d'activités à mener pendant les enquêtes, un ratio proche de 3:2 serait plus adapté. En ce qui concerne la taille des équipes intégrées, elles comptent actuellement de 4,5 à 11 enquêteurs, alors que la configuration de base est de 20[103]. La taille des équipes au sein du Bureau du Procureur varie considérablement, en fonction de la phase d'enquête/de poursuites et des demandes de ressources concurrentes.

180. Le manque de personnel est également un problème pour la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération. La Section de la coopération internationale compte actuellement 15 fonctionnaires, chiffre qui n'a pratiquement pas changé ces 5 ou 6 dernières années, alors que la charge de travail a considérablement augmenté[104]. Le nombre de fonctionnaires affecté à cette section n'a pas augmenté en proportion. Cela fait obstacle à la rapidité des activités de coopération et réduit la capacité de la Section à répondre rapidement aux besoins des équipes ou aux changements de circonstances sur le terrain. La Section des examens préliminaires, qui s'acquitte de toutes les tâches analytiques et juridiques se rapportant aux examens préliminaires, dispose d'un total de 12 fonctionnaires[105]. Le faible nombre de fonctionnaires affectés à cette Section expliquerait en partie la durée des examens préliminaires.

181. Les experts ont été informés du mécontentement généralisé quant à la rapidité des services de transcription et de traduction. L'Unité des services linguistiques, rattachée à la Section des services du Bureau du Procureur, ne répondrait pas aux besoins du Bureau du Procureur dans deux domaines : i) le recrutement d'interprètes/de traducteurs pour les langues des pays de situation, et ii) la transcription et la traduction en temps et en heure de documents dans les langues de travail de la Cour (anglais/français), et de l'arabe vers l'anglais/le français.

182. En ce qui concerne le recrutement, les experts ont été informés que dans certains cas, le recrutement d'un traducteur/interprète pour une langue donnée pouvait prendre plus d'une année, surtout lorsqu'il s'agissait de langues peu courantes. Ces retards

congés maladie en augmentation ; nombre de demandes d'appui analytique de la Division des poursuites en hausse ; retard grandissant dans le traitement de la charge de travail de la Section des sciences criminalistiques ».

[103] ICC-ASP/14/21, p. 16.

[104] Le nombre de demandes d'assistance a augmenté de 68,68 % entre 2013 et 2018, et de 21,29 % entre 2017 et 2018 (sur la base de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération – Section de la coopération internationale, vue d'ensemble, février 2020).

[105] Trois analystes de situation (P-3), six analystes de situation adjoints de 1re classe (P-2), deux analystes de situation adjoints de 2e classe (P-1), et un chef de section (P-5). Aucun crédit supplémentaire n'a été alloué depuis 2014. ICC-ASP/18/10, p. 70 et 71, par. 262 à 265.

ont une incidence sur toutes les activités du Bureau du Procureur. Ils semblent être dus aux règles restrictives adoptées en matière de recrutement par le Bureau du Procureur, et à un vivier de candidats qualifiés insuffisamment pourvu.

183. L'incapacité du Bureau du Procureur à soutenir le rythme des demandes de traduction et d'interprétation formulées par les équipes pose un sérieux problème. Les délais de réponse aux demandes des équipes sont souvent de plusieurs mois. Celles qui ne travaillent pas sur les situations prioritaires font état de délais encore plus longs. Étant donné qu'un grand nombre de traductions et transcriptions sont externalisées, la capacité de l'Unité des services linguistiques à répondre aux demandes des équipes dépend également du budget alloué à cette unité. Fin 2019, cette situation a conduit à l'arrêt de l'externalisation des traductions et transcriptions. Au vu du budget-programme pour 2020, l'Unité des services linguistiques évalue le manque de ressources à un équivalent de 3 415 pages à traduire[106].

184. Les experts prennent également acte du fait que les équipes n'ont pas de personnel administratif pour les appuyer, ce qui oblige des fonctionnaires très qualifiés à consacrer un temps conséquent à des tâches de secrétariat.

Recommandations

R71. Les pratiques consistant à attribuer un ordre de priorité aux situations devraient être adaptées à la capacité réduite du Bureau du Procureur de se charger de nouvelles situations/affaires[107].

R72. En l'absence d'augmentation des effectifs de la Division des enquêtes, le Bureau du Procureur devrait envisager de lui affecter des fonctionnaires d'autres Divisions et Sections, afin de mieux équilibrer les effectifs entre Division des enquêtes/Division des poursuites[108].

R73. Le Bureau du Procureur devrait envisager la possibilité de déléguer certaines responsabilités en matière de traduction/d'interprétation à la Section des services linguistiques du Greffe, lorsque les exigences de confidentialité s'y prêtent.

---

[106] Ibid., p. 57 : Unité des services linguistiques (Bureau du Procureur) Capacité de traduction : 11 935 pages ; volume de traduction prévu : 16 950 pages ; par. 214 : par exemple, les éléments de preuve à traduire depuis l'arabe dans l'affaire *Al Hassan* représentaient plus de 5 000 pages, et le Document contenant les charges comptait 500 pages (au lieu des 30 pages habituelles).

[107] Voir *infra* section XII. SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE.

[108] Voir *infra* section II.J.Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel.

R74. Il faudrait examiner si les exigences actuelles en matière de ressources humaines sont compatibles avec le besoin de l'Unité des services linguistiques de recruter en temps et en heure du personnel pour une langue spécifique.

R75. Un examen du nombre de postes d'appui administratif nécessaires au Bureau du Procureur devrait être préparé en vue de l'Assemblée des États parties, avec une spécification des compétences requises.

D. Gouvernance du Greffe

1. Élection du Greffier et du Greffier adjoint

Conclusions

185. Conformément au Statut de Rome, le Greffier est élu à la majorité absolue des juges, compte tenu des recommandations faites par l'AEP[109]. La Présidence établit la liste des candidats qui remplissent les critères fixés par le Statut et la transmet à l'AEP pour recommandation. Le Président transmet alors la liste et les éventuelles recommandations de l'AEP aux juges afin qu'une décision soit prise en séance plénière[110].

186. Nonobstant le succès des dernières élections, les fonctionnaires de la Cour comme les représentants de la société civile ont indiqué que le système actuel de sélection du Greffier ne convenait pas, compte tenu du haut niveau de responsabilités qui incombe à ce dernier. Selon les experts, il faut un processus plus approfondi et les États devraient jouer un rôle plus important en la matière, conformément aux dispositions du Statut de Rome.

187. Bien que le Statut attribue un rôle à l'AEP et aux juges, en pratique, les recommandations de l'AEP ont consisté pour l'essentiel à donner des indications et des principes aux juges pour les guider dans leur choix[111]. Les experts recommandent que l'AEP, conformément aux responsabilités qui seraient les siennes dans le modèle des trois strates de gouvernance, procède à une sélection des candidats, avec l'assistance d'un comité d'experts qui contrôlerait les candidatures, vérifierait les antécédents, ferait passer des entretiens et présenterait aux États parties une liste restreinte de candidats[112]. L'AEP confirmerait alors cette liste et la transmettrait aux juges pour décision.

---

[109] Statut de Rome, art. 43-4.
[110] Règlement de procédure et de preuve, règle 12-1 à 12-3.
[111] Voir par exemple la recommandation ICC-ASP/16/Rec.1 (2017).
[112] Ce processus viendrait en complément des entretiens menés ultérieurement par les juges.

188. Un autre sujet de préoccupation porte sur la réélection des greffiers et le risque de politisation des campagnes de réélection, les greffiers pouvant se trouver dans la position difficile de devoir choisir entre rendre des comptes aux juges ou rendre des comptes à l'AEP. Les experts proposent qu'à long terme, les dispositions des textes applicables soient modifiées pour fixer la durée du mandat du Greffier à sept-neuf ans non renouvelables. Cela éviterait toute tentation de favoriser qui que ce soit dans l'espoir d'être réélu. Si un greffier adjoint est élu, il devrait exercer ses fonctions jusqu'à la fin du mandat du Greffier[113].

189. De la même façon, les experts recommandent de prolonger les mandats des représentants élus et de supprimer en contrepartie la possibilité de renouvellement de ces mandats[114]. Cette approche est non seulement indiquée pour améliorer l'indépendance de la fonction considérée, mais aussi pour réduire le fardeau procédural pesant sur l'AEP, puisque celle-ci n'aurait plus à s'occuper d'élections aussi souvent.

190. Bien que le Statut prévoie la possibilité de recruter un Greffier adjoint[115], en pratique, cela n'est initialement pas apparu nécessaire. L'ajout de ce poste permettrait au Greffier de se concentrer sur l'administration de la CPI/OI (strate 3). Les experts proposent que le rôle de Greffier adjoint corresponde au poste de Directeur des services judiciaires (de classe D-2), responsable devant le Président/Procureur (pour les questions relevant de la strate 2). Cette modification ne coûterait pratiquement rien. Le Greffier adjoint devrait être élu de la même manière que le Greffier et si possible en même temps que lui.

191. L'AEP pourrait envisager que les candidats aux postes de Greffier et de Greffier adjoint postulent conjointement et elle pourrait les élire non pas individuellement, mais en tant que binôme[116]. Ce serait l'occasion idéale d'assurer une représentation hommes-femmes équitable et une représentation géographique variée à la tête du Greffe. Jusqu'à présent, tous les Greffiers de la Cour ont été élus dans le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États[117]. Choisir les titulaires de ces deux postes

---

[113] L'article 43-5 du Statut de Rome dipose que le Greffier adjoint «est élu pour cinq ans *ou pour un mandat plus court*, selon ce qui peut être décidé à la majorité absolue des juges ; *il est appelé à exercer ses fonctions selon les exigences du service*. » [non souligné dans l'original].

[114] Voir par exemple R366 (p. 367).

[115] « Si le besoin s'en fait sentir, ils élisent de la même manière [que le Greffier] un greffier adjoint [...].Le Greffier adjoint est élu pour cinq ans ou pour un mandat plus court, selon ce qui peut être décidé à la majorité absolue des juges ; il est appelé à exercer ses fonctions selon les exigences du service. » Statut de Rome, art. 43-4 et 43-5.

[116] Comme c'est le cas dans certains pays, par exemple en Argentine, où les noms des candidats aux postes de Président et Vice-Président se trouvent tous deux sur le bulletin de vote.

[117] M. Cathala (FR) 2003 – 2008, Mme Arbia (IT) 2008 – 2013, M. von Hebel (NL) 2013 – 2018. Le Greffier actuel, M. Lewis, est britannique.

en même temps permettrait en outre aux États parties et aux juges de veiller à la complémentarité des profils et des connaissances, plutôt que d'essayer de trouver un Greffier qui allie toutes les compétences d'un manager d'organisations complexes et une parfaite connaissance des questions judiciaires. Des candidatures en binôme seraient également la preuve des bonnes relations professionnelles et d'une bonne coopération entre les deux candidats. Une approche similaire devrait être envisagée par l'AEP pour élire en binôme le Procureur et le Procureur adjoint.

Recommandations

R76. Le processus d'élection du Greffier devrait être plus approfondi. L'Assemblée des États parties, conformément aux responsabilités qui sont les siennes dans le cadre du modèle des trois strates de gouvernance, devrait procéder à une sélection des candidats avec l'assistance d'un comité d'experts qui contrôlerait les candidatures, vérifierait les antécédents, ferait passer des entretiens et présenterait aux États parties une liste restreinte de candidats. L'Assemblée des États parties voterait alors pour confirmer la liste restreinte puis la transmettrait aux juges pour décision. La même procédure devrait être suivie pour le Greffier adjoint, le cas échéant.

R77. Les experts recommandent de recourir à la possibilité de nommer un Greffier adjoint, pour permettre au Greffier de se concentrer sur l'administration de la CPI/OI (strate 3). Le rôle du Greffier adjoint coïnciderait avec celui du Directeur des services de la Cour (D-2), ce qui fait que la décision ne coûterait pratiquement rien. Le Greffier adjoint serait élu de la même manière que celle recommandée pour l'élection du Greffier, et si possible en même temps. L'Assemblée des États parties pourrait envisager que les candidats aux postes de Greffier et Greffier adjoint postulent conjointement, en tant que binôme, et elle pourrait les élire en tant que tel, ce qui permettrait de promouvoir la diversité hommes-femmes et la diversité géographique. Une approche similaire pourrait être envisagée par l'Assemblée des États parties pour l'élection en binôme du Procureur et du Procureur adjoint.

R78. À plus long terme, il est recommandé aux États parties d'étudier la possibilité de modifier les dispositions relatives à la durée du mandat du Greffier, pour le limiter à sept – neuf ans, non renouvelables.

2. Autres Sections du Greffe

Conclusions

192. La portée vaste de l'examen réalisé par les experts a permis au personnel de s'exprimer sur des questions nombreuses et variées. La majorité des membres du personnel qui ont bien voulu partager leurs vues avec les experts ont fait des commentaires sur des points pouvant être améliorés à l'échelle de la Cour, sur les

défis de gouvernance et de gestion au sein du Bureau du Procureur et, dans une moindre mesure, aux Chambres. En ce qui concerne le Greffe, les observations reçues portaient pour la plupart sur les bureaux extérieurs, la gestion des ressources et la direction de deux Sections spécifiques. Seuls quelques commentaires ont été faits sur les dirigeants du Greffe.

193. De nombreuses propositions mises en avant par les experts pour d'autres sections (p. ex. en matière de gouvernance unifiée, de ressources humaines, de procédures internes de règlement des conflits, d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts) auront des répercussions sur le personnel et les unités du Greffe. Dans les paragraphes qui suivent, les experts présentent leurs observations sur d'autres questions spécifiques relevant de la gouvernance du Greffe.

194. Des membres du personnel ont souligné que certaines sections du Greffe étaient soit en sous-effectif, soit en sureffectif. Ils ont insisté sur la nécessité de regarder de plus près l'organisation et l'affectation du personnel à la Section de l'aide aux victimes et aux témoins. Des préoccupations ont également été exprimées quant à la culture de travail et à l'utilisation des ressources ; enfin, la nécessité de réaliser un audit de cette section a été soulignée.

Recommandation

R79. Il est recommandé au Greffier d'évaluer les besoins de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins et la structure du personnel, surtout par rapport à d'autres tribunaux internationaux, pour voir si des améliorations pourraient être apportées.

3. Bureaux extérieurs

Conclusions

195. La Cour dispose de sept bureaux extérieurs répartis dans six pays. Les experts félicitent le Greffe d'avoir commencé à travailler sur un projet de cadre pour la présence sur le terrain[118]. Les conclusions et propositions qui suivent devraient permettre de préparer la version finale de ce cadre ou de la mettre à jour.

196. Les bureaux de pays doivent être adaptés à la réalité des poursuites et des activités judiciaires, et être modulables en fonction des capacités et de la charge de travail. Pour plus de souplesse en matière d'ouverture et de fermeture des bureaux extérieurs, il faudrait recruter davantage de personnel local. De même, plus de souplesse est souhaitable pour les chefs de bureaux extérieurs en matière de recrutement et de passation des marchés.

[118] Lorsque les experts ont consulté le projet, les discussions internes n'étaient pas encore terminées.

197. Il est recommandé au Greffe d'élaborer, en consultation avec les chefs de bureaux extérieurs, des moyens de coordination supplémentaires entre bureaux extérieurs et siège. Si le personnel des bureaux extérieurs devrait continuer à rendre compte au chef du bureau extérieur, ses activités doivent être régulièrement coordonnées avec la section concernée au siège. Par exemple, les experts recommandent dans le présent rapport que la Section de l'information et de la sensibilisation (PIOS) du Greffe reste chargée de la coordination des activités des fonctionnaires chargés de la sensibilisation en poste dans les bureaux extérieurs, en coopération avec les chefs desdits bureaux[119].

198. Pour maximiser les effets de la présence de la Cour sur le terrain et tirer le meilleur parti des ressources disponibles, des bureaux extérieurs régionaux qui feraient office de pôle régional pour plusieurs pays pourraient être envisagés. De plus, le Bureau du Procureur est encouragé à utiliser davantage les bureaux extérieurs. Pour cela, une amélioration de la coordination et de la communication entre le Bureau du Procureur et les chefs de bureaux extérieurs est un prérequis indispensable[120]. Enfin, les bureaux extérieurs sont idéalement placés pour œuvrer au renforcement de la coopération avec la société civile locale dans le pays considéré[121].

199. Certains se sont émus auprès des experts du fait que des fonctionnaires des bureaux extérieurs ne parlent pas la langue locale. Cela limite significativement leur capacité d'échanges avec les acteurs locaux et risque de compromettre la crédibilité de la Cour sur le terrain. Comme recommandé dans le présent rapport[122], il faudrait s'assurer que le personnel recruté pour les bureaux extérieurs parle la langue du pays considéré, ce d'autant plus si la langue en question est l'une des deux langues de travail de la Cour. Dans l'idéal, le personnel des bureaux extérieurs devrait également être familiarisé avec la culture du pays. Le recrutement de personnel local pourrait répondre à ces conditions de connaissance de la langue et de la culture locales, ce qui permettrait de réduire les frais linguistiques ou de formation.

200. Les chefs des bureaux extérieurs rencontrés par les experts ont mentionné la nature opérationnelle de leur fonction, l'intensité du travail et les conditions de travail difficiles pour le personnel sur le terrain. En outre, il a souvent été fait état d'un problème de déconnexion entre le personnel sur le terrain et La Haye, ceux du siège ne comprenant pas les difficultés auxquelles sont confrontés leurs collègues sur le terrain, et d'opportunités professionnelles réduites pour le personnel sur le terrain par rapport à leurs collègues de La Haye.

---

[119] Voir R167 (p. 148).
[120] Voir *infra* section XIV.C. Présence de la Division des enquêtes sur le terrain dans les pays de situation.
[121] Voir *infra* section VII.D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias.
[122] Voir R100 (p. 89).

Recommandations

R80. Les bureaux extérieurs doivent être adaptés à la réalité du travail judiciaire et être modulables en fonction des capacités et de la charge de travail. Pour plus de souplesse en matière d'ouverture et de fermeture des bureaux extérieurs, il faudrait recruter davantage de personnel local[123]. De même, plus de souplesse est souhaitable pour les chefs de bureaux extérieurs en matière de recrutement et de passation des marchés.

R81. Il est recommandé au Greffe d'élaborer, en consultation avec les chefs de bureaux extérieurs, des moyens de coordination supplémentaires entre bureaux extérieurs et siège. Le personnel des bureaux extérieurs devrait continuer à rendre compte au chef du bureau extérieur dont il dépend et devrait également coordonner régulièrement ses activités avec la Section concernée au siège.

R82. Pour maximiser les effets de la présence de la Cour sur le terrain et tirer le meilleur parti des ressources disponibles, il faudrait :

i) envisager des bureaux extérieurs régionaux qui feraient office de pôle régional pour plusieurs pays d'une région donnée ;

ii) que le Bureau du Procureur utiliser davantage les bureaux extérieurs, grâce à une meilleure coordination et communication avec les chefs des bureaux en question[124] ;

iii) que les bureaux extérieurs soient davantage sollicités pour renforcer la coopération avec la société civile sur le terrain.

R83. Pour garantir que le personnel sur le terrain puisse échanger avec les partenaires locaux, il faudrait qu'il soit familiarisé avec la langue et la culture locales du pays considéré. Le recrutement de personnel local permettrait de garantir cette connaissance de la langue et de la culture locales, ce qui contribuerait à réduire les frais linguistiques ou les frais de formation du personnel.

R84. Il est recommandé au Greffe de se pencher sur la durée des contrats pour les affectations dans les bureaux extérieurs, et de prendre modèle sur ce qui se fait dans les ambassades et les bureaux extérieurs de l'ONU. Les conditions d'engagement varieraient selon que le lieu d'affectation est formellement déconseillé aux familles ou non et le recrutement international ou local du personnel. Les chefs des bureaux extérieurs et les sondages réalisés par l'Unité de la santé au travail sur le bien-être dans les bureaux extérieurs devraient être consultés.

---

[123] Voir *infra* section II.F.Engagements de courte durée, recrutement local.
[124] Voir R297 (p. 294).

R85. Une plus grande mobilité du personnel entre bureaux extérieurs et siège, à l'instar de ce que les experts recommandent pour la Section des ressources humaines[125], contribuerait également à sensibiliser le personnel du siège aux difficultés rencontrées sur le terrain et inversement, et permettrait au personnel sur le terrain de se créer un réseau au siège, ce qui participerait à l'amélioration des relations entre les fonctionnaires de la Cour, indépendamment de leur lieu d'affectation.

R86. Le personnel des bureaux extérieurs devrait avoir des possibilités de développement professionnel et personnel similaires à celles offertes par l'institution au personnel du siège[126]. Cela concerne, par exemple, les formations, la possibilité d'être pressenti pour des postes au siège, et la possibilité de bénéficier d'un soutien psychologique (fonctionnaires chargés du bien-être du personnel). La Section des ressources humaines et l'Unité de la santé au travail devraient veiller à ce que ces services et ces possibilités soient ouverts au personnel des bureaux extérieurs, de préférence par téléconférence vidéo.

II. RESSOURCES HUMAINES

A. Généralités

Conclusions

201. De manière générale, les fonctionnaires de la Cour sont engagés dans une entreprise internationale stimulante et louable, qui fait l'envie de confrères et consœurs du monde entier. De plus, ceux qui sont basés à La Haye (à savoir la grande majorité du personnel) ont des conditions quasi idylliques, habitant une ville des plus organisées et ordonnées et travaillant dans un grand bâtiment imposant et enthousiasmant, construit sur mesure et proposant d'excellentes conditions de travail.

202. Il ressort pourtant des sondages menés successivement au fil des ans au sein de la Cour, des preuves anecdotiques, des observations de conseillers professionnels à la Cour et des entretiens menés par les experts que de nombreux membres du personnel sont mécontents et insatisfaits. En même temps, il semblerait que peu de fonctionnaires décident de quitter l'institution pour poursuivre leur carrière ailleurs. En fait, un pourcentage étonnamment élevé de fonctionnaires sont en poste depuis plus d'une décennie, et certains y sont depuis la création de la Cour. La conjugaison d'un niveau d'insatisfaction au travail relativement élevé et d'un rajeunissement insuffisant des effectifs par leur renouvellement (en particulier au niveau des cadres

[125] Voir *infra* section II.J.Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel.
[126] Voir infra, section II.H.Formation et perfectionnement du personnel.

supérieurs) fait que l'environnement de travail est loin d'être optimal sur le plan des performances et du bien-être du personnel.

203. Les experts ont relevé un certain nombre de facteurs qui ont contribué à cette situation, que l'on retrouve pour certains dans de nombreuses organisations internationales, comme le Secrétariat de l'ONU, les agences spécialisées et les autres secrétariats créés par un traité. Au nombre de ces facteurs se trouve la diversité des approches en matière d'encadrement en raison de la grande diversité culturelle des fonctionnaires ; les taux de promotion faibles ou nuls ; les problèmes linguistiques ; les attitudes culturelles différentes (par rapport aux femmes, au personnel peu expérimenté ou au personnel d'appui n'appartenant pas à la catégorie des administrateurs) ; le manque de leadership fort, notamment en raison de l'absence de stratégie de gestion des connaissances qui permettrait la préservation de la mémoire institutionnelle ; à cela s'ajoutent le renouvellement régulier des hauts responsables et l'influence notable qu'exercent les cadres supérieurs sur le maintien de la culture organisationnelle, ce qui rend les changements plus difficiles ; l'interférence des États membres dans les questions de gestion ; et l'inadéquation ou l'obsolescence des outils et des procédures de gestion. Certaines des recommandations ci-dessous tentent de répondre à ces lacunes observées à l'échelle internationale du système.

204. De plus, le mécontentement du personnel découle de, ou est exacerbé par, des facteurs propres à la Cour elle-même : la façon dont elle a été structurée par le Statut de Rome et a été mise en place par les premiers dirigeants de la Cour ; sa double qualité de juridiction et d'organisation internationale ; le fait que l'institution soit constituée de quatre organes ; et les principes d'indépendance et de confidentialité (souvent invoqués inutilement selon les experts) qui entravent une coopération plus étroite et la collégialité entre les Chambres, le Greffe et le Bureau du Procureur. En outre, la nature des activités menées par la Cour rend difficile de conserver une main-d'œuvre satisfaite et productive. Les différentes questions et recommandations sur la manière de résoudre ces problèmes sont présentées ci-dessous.

B. Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel

205. Comme mentionné précédemment, la Cour est une organisation complexe relevant d'un amalgame de cultures de gestion. Trop souvent, l'environnement de travail au siège de La Haye n'est pas à la hauteur des locaux spectaculaires mis à disposition du personnel. La structure de la Cour, avec ses quatre organes et une direction qui fait l'objet d'un renouvellement au moins tous les cinq à neuf ans, signifie que c'est le personnel permanent de haut niveau (c'est-à-dire les directeurs), uniformément

masculin à l'heure actuelle, qui dicte largement la culture de l'organisation. Ces fonctionnaires exercent un poids et une influence énormes non seulement sur le travail de fond de la Cour et son organisation, mais aussi sur le recrutement, les affectations et les autres décisions en matière d'effectifs qui ont une incidence sur les fonctionnaires à tous les niveaux.

206. Les experts ont examiné les derniers sondages sur la motivation du personnel (2010, 2018). Les résultats reposent sur une comparaison entre les deux sondages et des enquêtes similaires menées par d'autres organisations internationales. Il en ressort que certains des résultats négatifs reflètent des problèmes communs à toutes les organisations internationales. Il convient à ce stade de faire trois autres observations sur les résultats dans leur ensemble.

207. Tout d'abord, les résultats sont sensiblement différents entre les organes : ceux des chambres sont les plus bas, suivis par le Bureau du Procureur. Les résultats du Greffe sont nettement plus élevés. Deuxièmement, la principale cause de frustration du personnel semble être le manque de mobilité, de formation et de possibilités d'évolution. Enfin, il est nécessaire de renforcer l'éthique dans toute l'organisation, d'offrir une plus grande égalité des chances et de mener de meilleures procédures de recrutement.

208. Les experts se sont inspirés des résultats des sondages dans leur ensemble, et leurs recommandations ont été élaborées en tenant compte des conclusions susmentionnées.

C. Intimidation et harcèlement

209. Les experts ont entendu de nombreux témoignages de comportements d'intimidation assimilables à du harcèlement dans tous les organes de la Cour, mais plus particulièrement au sein du Bureau du Procureur. Ils ont également entendu de fréquentes plaintes selon lesquelles la culture sur le lieu de travail était accusatoire et implicitement discriminatoire à l'égard des femmes. Ils ont entendu un certain nombre de récits de harcèlement sexuel, notamment d'avances sexuelles non sollicitées et non désirées de la part de membres du personnel masculin occupant des postes élevés à l'égard de leurs subordonnées féminines. Les stagiaires de sexe féminin semblaient particulièrement vulnérables à de telles avances, ce qui souligne à quel point ce phénomène, non seulement à la Cour, mais aussi dans les entreprises, les gouvernements, le monde juridique, les universités et de nombreux autres milieux professionnels à travers le monde, est souvent davantage lié à des relations de pouvoir qu'à une attirance mutuelle.

210. Ailleurs dans le présent rapport, les experts ont noté l'inadéquation des mécanismes existants au sein de la Cour pour traiter les plaintes de harcèlement et

d'intimidation[127]. Dans ce contexte, des recommandations ont été formulées concernant de nouveaux mécanismes plus efficaces d'enquête sur les plaintes et de règlement des litiges pour faire face à ces phénomènes. Les experts relèvent que l'environnement et les pratiques qui ont permis à ces comportements de se produire, souvent en toute impunité, doivent également changer.

211. Le comportement prédateur sur le lieu de travail est un problème complexe qui nécessite une réponse sur plusieurs fronts pour en aborder la dimension culturelle ; et la première étape de tout véritable changement dans la culture d'une organisation passe par le leadership. Il ne suffit pas que le directeur d'une organisation annonce que certains comportements sont interdits : il faut démontrer qu'ils ne seront pas tolérés. Pour la Cour, cela signifie que la publication d'une instruction administrative sur l'intimidation et le harcèlement restera lettre morte si les fonctionnaires, qu'ils soient cadres ou de niveau inférieur, ne croient pas vraiment que les hauts responsables et les cadres supérieurs se soucient de cette question et qu'ils réagiront résolument aux violations de la politique en la matière. Il doit exister des moyens permettant de signaler ces comportements en toute sécurité et d'enquêter rapidement. Les fonctionnaires doivent pouvoir faire part de leurs préoccupations aux responsables et recevoir des conseils et un soutien quant à la procédure à suivre, s'ils souhaitent déposer une plainte. Si la plainte est jugée valable, il doit y avoir des conséquences pour l'auteur de l'infraction. Les experts concluent qu'un tel leadership au sein de la Cour a fait défaut par le passé. Trop souvent, les experts ont entendu dire que les hauts responsables hésitaient à s'impliquer dans ces questions concernant le personnel et laissaient aux directeurs ou à d'autres fonctionnaires le soin de s'en occuper - réponse particulièrement insatisfaisante si la personne visée par la plainte se trouve être un confident proche ou un allié du directeur concerné.

212. Deuxièmement, il est nécessaire d'augmenter le nombre de femmes aux postes de direction, en particulier aux postes de haut niveau[128]. Si les femmes, en tant qu'individus, ne sont pas nécessairement plus inclusives ou moins conflictuelles dans leurs pratiques de travail que leurs collègues masculins, l'expérience d'autres organisations montre que lorsque la composition de l'encadrement approche la parité entre les femmes et les hommes, la culture de travail devient généralement plus collaborative et tolère moins les comportements intimidants. La Cour devrait mettre en œuvre des initiatives qui conduiraient, à terme, à une situation où il y

[127] Voir *infra*, section IV.A.Généralités.

[128] L'auditeur de la Cour a fait une constatation similaire et a recommandé à la Cour, « sur la base d'une étude à établir par la Section des ressources humaines, d'introduire des mesures supplémentaires visant à augmenter la représentation des agents de sexe féminin, comme un programme de mentorat et la création d'un point focal pour les femmes » - Rapport d'audit définitif sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/17/7 (2018), Recommandation n° 1.

aurait un nombre égal de femmes et d'hommes au niveau de la direction de l'institution. Les experts saluent à cet égard le projet du Greffe de se concentrer sur le renforcement de la parité hommes-femmes, en particulier en ce qui concerne les postes aux échelons supérieurs[129].

213. Parallèlement à un changement d'attitude au niveau de la direction, une formation appropriée devrait être dispensée à tous les cadres afin qu'ils comprennent l'impact et le coût de l'intimidation, du harcèlement et des comportements discriminatoires pour la personne concernée et pour l'organisation. L'intimidation est souvent justifiée par les cadres comme une tactique acceptable pour obtenir de meilleures performances de leur équipe. Il s'agit non seulement d'une excuse complaisante et hautement contraire à l'éthique, mais aussi d'une attitude fautive : l'intimidation et le harcèlement contribuent au mécontentement au niveau individuel et à une prise de décision prudente et peu risquée au niveau de l'unité. De manière générale, cela se traduit par une baisse de productivité pour l'organisation dans son ensemble.

214. Les experts sont conscients que des mesures positives ont été prises à la Cour ces dernières années pour lutter contre l'intimidation et le harcèlement, mais l'instruction administrative sur ces questions demeure depuis trop longtemps au stade des consultations interorganes et n'a pas été publiée. Les initiatives de formation lancées dans ce domaine n'ont pas non plus été suffisamment diffusées dans tous les organes de la Cour pour rassurer le personnel sur le fait qu'un réel changement est en cours. Un nouvel effort à cet égard est nécessaire, tout comme le renouvellement du personnel de haut niveau par l'adoption d'une politique de durée maximale de service pour ces postes (comme proposé ci-dessous), et des initiatives visant à promouvoir un meilleur équilibre entre les sexes et dans la répartition géographique lors des recrutements.

Recommandations

R87. La direction de la Cour devrait adopter et afficher un engagement clair en faveur d'une stratégie à plusieurs volets pour lutter contre les comportements prédateurs sur le lieu de travail, à savoir l'intimidation, le harcèlement et le harcèlement sexuel. Il doit être clair pour l'ensemble du personnel, en particulier les supérieurs hiérarchiques, que de tels comportements sont inexcusables et inacceptables à la Cour et ne seront pas tolérés. Il faudrait qu'il existe des moyens permettant aux fonctionnaires de signaler en toute sécurité les cas d'intimidation et de harcèlement à leurs supérieurs et de recevoir des conseils et un soutien quant à la procédure à suivre s'ils souhaitent déposer une plainte.

[129] CPI, Plan stratégique du Greffe (2019-2021), par. 6, et 16 à 19.

R88. La Cour devrait s'employer assidûment, par ses programmes de recrutement, de promotion et de formation, à faire accéder davantage de femmes à des postes de direction de haut niveau, en partie pour faire évoluer les pratiques en vigueur qui ont permis que des comportements prédateurs inacceptables soient tolérés par le passé.

D. Gestion des ressources humaines

Conclusions

215. Une plainte fréquente à la Cour est que ses politiques et procédures en matière de ressources humaines ne sont pas communes ou cohérentes d'un organe à l'autre. Les experts ont noté ailleurs que l'approche en silo de la gestion entre les Chambres, le Greffe et le Bureau du Procureur créait des chevauchements et des distorsions, favorisait l'inefficacité et empêchait une coopération et une coordination appropriées au sein de la Cour. Pour l'essentiel, la gestion des ressources humaines de la Cour est une fonction qui relève directement de la strate 3[130] de la structure de gouvernance de la Cour, c'est-à-dire qu'elle doit être gérée à partir du Greffe, et ce en s'inspirant largement du régime commun des Nations Unies, ce qui évite à la Cour de devoir créer de toute pièce de nouvelles politiques en matière de ressources humaines. Les experts ne voient pas l'intérêt que la Cour se retire du régime commun comme le proposent certains États parties.

216. Pour mettre en œuvre la recommandation selon laquelle la gestion des ressources humaines devrait être une fonction du Greffe, les experts estiment que le nouveau Procureur, au vu de l'article 42 du Statut, pourrait officiellement déléguer au Greffier un large pouvoir sur les questions de personnel concernant le Bureau du Procureur, délégation qui n'empêcherait pas le Procureur de reprendre ce pouvoir ou d'intervenir de toute autre manière lorsqu'il estime que les prérogatives et les intérêts du Bureau du Procureur ne sont pas respectés. En ce qui concerne les Chambres, le personnel y travaille déjà sous l'autorité nominale du Greffier, bien qu'il serait probablement utile que la Présidence renforce cette autorité en indiquant qu'elle n'a pas l'intention de s'impliquer dans cet aspect de la gestion de la branche judiciaire et qu'elle s'en remettra au Greffier[131].

217. Les experts notent que la Section des ressources humaines du Greffe est actuellement en sous-effectif et devrait être considérablement renforcée si elle devait prendre en charge les ressources humaines de l'ensemble de la Cour. Parallèlement, elle devrait être dotée d'une plus grande autorité pour concevoir et mettre en œuvre une

[130] Voir *supra,* section I.A.1. Structure de la Cour.
[131] Voir *supra*, section I.B.3. Gestion des Chambres.

politique stratégique dans le domaine des ressources humaines[132], éventuellement en renforçant sa direction ou en la reliant plus directement au Greffier.

Recommandations

R89. Des mesures devraient être prises pour transférer au Greffe la responsabilité générale des ressources humaines de la Cour. La Section des ressources humaines devrait être renforcée comme il se doit par des effectifs supplémentaires, afin de pouvoir assumer cette responsabilité.

R90. Le nouveau Procureur devrait déléguer au Greffier la responsabilité de la gestion des ressources humaines du Bureau du Procureur, conférée au Procureur en vertu de l'article 42 du Statut de Rome, en tant qu'aspect essentiel de la mise en œuvre de la recommandation 89 ci-dessus.

E. Adéquation des ressources humaines - Recrutement

Conclusions

218. Les principales critiques que les experts ont entendues au sujet du système de recrutement actuel de la Cour concernaient sa lourdeur, son manque de transparence, le temps nécessaire pour pourvoir les postes et le fait que les personnes recrutées n'ont parfois pas les compétences requises pour le travail qui leur est confié. Il a également été indiqué que le système d'engagements de courte durée et le programme de stages servaient souvent de filière de recrutement, ce qui avait tendance à désavantager les candidats potentiels, en particulier ceux de régions géographiques sous−représentées, qui n'avaient souvent pas la possibilité de participer aux engagements de courte durée et aux programmes de stages.

219. Ces critiques ont une certaine validité, mais elles sont communes aux Nations Unies (ONU) et à de nombreuses autres organisations internationales, et sont contradictoires dans certains domaines (par exemple, le temps nécessaire pour pourvoir les postes est en partie dû aux efforts déployés pour rendre le processus aussi équitable que possible). Cela laisse à penser que les difficultés liées au recrutement dans les organisations internationales sont quelque peu différentes de celles liées au recrutement dans une organisation nationale et peuvent être assez importantes. Le fait que les candidats soient issus de nombreux pays différents, et possèdent des qualifications et une expérience souvent difficiles à comparer, en est un exemple. La conduite d'entretiens par des moyens technologiques à distance et la

[132] Ces stratégies devraient être éclairées par des sondages menés régulièrement sur la motivation du personnel. Au-delà des résultats des enquêtes individuelles, des comparaisons entre les différentes enquêtes devraient être effectuées et analysées afin de définir les tendances dans le temps.

possibilité très limitée d'évaluer les qualités personnelles du candidat en est un autre. En outre, si la compétence pour effectuer le travail est le premier critère de sélection, d'autres facteurs tels que la nécessité d'un équilibre géographique et entre les hommes et les femmes doivent également être pris en compte par les jurys mis en place pour pourvoir un poste particulier. Au sein des Nations Unies et de la Cour, ces jurys sont de nature *ad hoc* et peuvent varier dans la manière dont ils évaluent les candidats et formulent leurs recommandations.

220. Si le Bureau du Procureur et le Greffe procèdent à leurs propres recrutements séparément, ils suivent les mêmes procédures, essentiellement celles prévues par le régime commun des Nations Unies. Les jurys *ad hoc* sont destinés à limiter la partialité mais, comme mentionné plus haut, ils ralentissent les recrutements car il est souvent difficile d'affecter trois fonctionnaires aux entretiens, et la charge de travail est considérée comme lourde. L'examen des recommandations des jurys par l'entité responsable et le décideur peut également ralentir le processus et ajouter des niveaux d'opacité qui suscitent la critique pour manque de transparence. Les efforts consentis en vue d'assurer l'équilibre géographique ont parfois pour conséquence que certaines nouvelles recrues ne sont pas aussi familières qu'elles pourraient l'être idéalement avec les fonctions du poste pour lequel elles ont été retenues. Il n'est pas surprenant que les cadres, dans un effort pour réduire le temps et les ressources nécessaires à un recrutement complet, soient séduits par la possibilité de nommer une personne qu'ils connaissent déjà parmi leurs subordonnés bénéficiant d'un engagement de courte durée ou parmi leurs stagiaires, et dont ils sont sûrs qu'elle possède les compétences nécessaires pour le poste.

221. Compte tenu de tout cela, et vu la nécessité d'assurer l'équité de la procédure, l'efficacité des processus et de pourvoir le poste avec une personne compétente, les experts recommandent qu'un nombre réduit de modifications soient apportées au système de recrutement, plutôt que des changements en profondeur. Tout d'abord, si d'autres recommandations des experts relatives à la structure de la Cour, à sa direction et à sa culture sont mises en œuvre, cela aura un effet positif dans le domaine du recrutement à la Cour. En outre, comme tous les recrutements se font à partir de la Section des ressources humaines du Greffe, il devrait être possible d'avoir un membre de cette section dans tous les jurys, ce qui en renforcerait la cohérence et l'expertise professionnelle. Ces jurys devraient également compter au moins une femme et, si possible, un fonctionnaire issu d'une région sous-représentée. Ce nombre serait calculé de manière à répondre aux préoccupations en matière de représentation géographique et de parité hommes-femmes. Tous les jurys devraient également comprendre des personnes parlant les deux langues de travail de la Cour, afin de garantir la capacité à tester la maîtrise linguistique des candidats, en

particulier lorsque l'une des deux langues de travail ou les deux sont importantes pour le poste (par exemple pour les postes sur le terrain dans un pays francophone).

222. La critique selon laquelle certaines des personnes recrutées à la Cour n'ont pas les qualifications ou l'expérience suffisantes pour leurs fonctions est préoccupante et doit être prise en compte. La faute ne revient pas nécessairement aux jurys qui ont choisi les personnes recrutées, mais plutôt au manque de clarté des descriptions de poste et des critères de sélection. Si le poste à pourvoir est celui d'un substitut du Procureur, il doit être absolument clair dans les critères de sélection qu'une expérience appropriée de la conduite de procès est essentielle. Lorsqu'une composante importante d'un poste annoncé est la gestion du personnel, une expérience dans ce domaine devrait également être obligatoire. Un effort doit donc être fait, dans le cadre d'un vaste examen des descriptions de postes à la Cour, pour déterminer quelles sont les compétences et l'expérience essentielles requises pour ces postes et les inclure dans les campagnes de recrutement pour pourvoir des postes particuliers.

223. L'une des qualités les plus difficiles à évaluer, en particulier sur la base d'une candidature écrite ou même lors d'un entretien relativement court par vidéoconférence, est la capacité à travailler en équipe, la capacité à gérer les différences culturelles et la disposition à accepter l'autorité- en bref, l'intelligence émotionnelle. Il convient de réfléchir à la manière dont cette lacune pourrait être comblée ; pour les postes de direction plus élevés, on pourrait présélectionner les candidats et les faire venir à La Haye pour des exercices interactifs. Si le coût s'avérait prohibitif, il est recommandé de prévoir au moins des discussions de suivi détaillées avec les anciens superviseurs et les références des candidats présélectionnés.

224. En réponse aux préoccupations selon lesquelles le recours au système d'engagement de courte durée et au programme de stages comme moyen de recrutement à la Cour exclut les candidats potentiels de certaines régions, il conviendrait d'adopter des mesures visant à faire participer ces candidats à ces programmes. La vérité est qu'une fois que des personnes sont recrutées à la Cour, il est extrêmement difficile de les licencier même si elles sont incompétentes. Les experts reconnaissent que le système des engagements de courte durée et le programme des stagiaires offrent un moyen d'évaluer les compétences des recrues potentielles et d'éviter des décisions de recrutement désastreuses. En outre, il convient de veiller à ce que les processus de

recrutement soient transparents et mettent en concurrence tant les anciens stagiaires que les autres candidats[133].

F. Engagements de courte durée, recrutement local

225. Les organes de la Cour devraient avoir la possibilité de recruter directement des experts pour des missions de courte durée, et de conserver le personnel pour la durée d'une mission ou d'une affaire. Le système actuel de contrats temporaires n'est pas suffisamment flexible et ne permet pas d'accélérer les processus de recrutement. Cela est particulièrement important dans le contexte des examens préliminaires et des enquêtes.

226. Pour le Bureau du Procureur, le besoin d'expertise locale et de terrain pour une durée limitée est encore plus important lors des enquêtes actives[134]. Bien que la capacité des enquêteurs du Bureau du Procureur à être présents sur le terrain doive être accrue, même les missions de longue durée ne peuvent se passer de professionnels locaux. La capacité à analyser rapidement le contexte et la dynamique politique ou sociale d'une situation, ainsi qu'à établir des contacts avec les acteurs concernés sur le terrain, devrait être prise en compte de manière à éviter les retards et à améliorer la rigueur du processus d'enquête et d'analyse.

227. Ces dernières années, la Cour semble avoir reconnu la nécessité de la connaissance du terrain. Par exemple, le Bureau du Procureur a recruté plusieurs assistants enquêteurs spécialistes de la situation et des enquêteurs sur le terrain, mais des progrès doivent encore être réalisés en la matière. Le Bureau du Procureur envisage également la possibilité d'utiliser des contrats temporaires pour accroître encore sa présence sur le terrain. Il s'agit là d'efforts louables, mais il faut faire davantage pour garantir que l'application de ces modèles de recrutement soit cohérente d'une situation à l'autre, en tenant dûment compte des contextes sécuritaire et politique.

Recommandations

R91. Tous les jurys de recrutement devraient à l'avenir se composer d'au moins une femme, d'un fonctionnaire issu d'une région géographique sous-représentée et, d'office, d'un représentant de la Section des ressources humaines du Greffe. Ils devraient comprendre des locuteurs des deux langues de travail de la Cour.

R92. Un effort considérable est nécessaire pour reclasser tous les postes de la Cour en fonction de leurs responsabilités essentielles et de leurs compétences génériques, afin

[133] Voir R37 (p.46).
[134] Voir *infra*, section XIV.ENQUÊTES.

de permettre aux fonctionnaires des différents organes de postuler partout à la Cour à des postes pour lesquels ils ont les compétences et l'expérience requises. Il convient de veiller, lors de la publication des avis de vacance de postes, à ce que l'éventail complet des compétences requises soit correctement reflété dans la description de poste et les critères de sélection pour que les jurys de recrutement prennent leurs décisions sur une base solide.

R93. Reconnaissant la difficulté de mener des entretiens par vidéoconférence avec des candidats de différentes régions géographiques ayant des formations et des parcours professionnels divers, les experts invitent les jurys de recrutement à redoubler d'efforts pour assurer le suivi auprès des références ou même présélectionner les candidats aux postes les plus élevés avant de les faire venir à La Haye pour une série d'entretiens et de tests plus intensifs.

R94. La capacité de la Cour à recruter du personnel sur une base limitée ou pour une courte durée devrait être encore renforcée, de même que celle à recruter du personnel localement en temps utile[135]. Les politiques pertinentes en matière de ressources humaines devraient être revues à cet égard, si nécessaire.

R95. L'Assemblée des États parties et/ou la Cour devraient envisager de mettre en place des accords ou des documents politiques ou structurels pour permettre différents modèles de dotation en personnel, tels que des contrats de courte durée, des détachements et des recrutements locaux.

R96. Le fonds consacré aux stages rémunérés et aux professionnels invités devrait être élargi, afin de permettre aux candidats des pays en développement d'occuper de tels postes à la Cour.

G. Évaluation du comportement professionnel

Conclusions

228. Les experts ont constaté que le système d'évaluation du comportement professionnel de la Cour faisait l'objet de critiques constantes, même s'il n'a été révisé que relativement récemment et qu'il est maintenant appliqué de manière plutôt universelle à l'échelle de la Cour. Les critiques portent essentiellement sur le fait que les supérieurs hiérarchiques ne prennent pas le système d'évaluation au sérieux ; que les comportements professionnels insuffisants y sont rarement, voire jamais, consignés ; que les évaluations n'ont aucune incidence dans la pratique sur le lieu de travail ; qu'il n'existe aucune disposition permettant une évaluation ascendante ou à

[135] De même, voir R80 (p. 74).

360 degrés des superviseurs à l'échelle de la Cour ; et que, lorsqu'il y en avait une, elle n'était pas toujours appliquée de manière cohérente ou judicieuse.

229. Les experts ne contestent pas fondamentalement le système d'évaluation du comportement professionnel en vigueur à la Cour, qui a été soigneusement conçu par des professionnels du domaine et adapté aux spécificités de l'institution, mais plutôt la manière dont il est mis en œuvre. Là encore, il ne s'agit pas d'une question propre à la Cour - elle est commune à l'ensemble du système des Nations Unies et probablement aussi à de nombreux systèmes nationaux. Les cadres n'aiment pas faire des évaluations et le personnel en a peur. Évaluer honnêtement des performances insatisfaisantes ou qui relèvent de l'incompétence peut entraîner des litiges internes longs et coûteux et perturber l'unité dont relève le fonctionnaire visé. Dans cette situation, la tentation est grande pour un supérieur hiérarchique d'éviter les conflits en notant très largement le comportement professionnel de ses subordonnés, que ce soit en attribuant une note élevée à un fonctionnaire qui a simplement fait son travail de manière compétente ou une note pleinement satisfaisante à une personne dont les performances sont insuffisantes.

230. Le système en vigueur à la Cour repose sur l'idée que les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés entretiennent un dialogue régulier sur les attentes liées au travail, et que l'évaluation annuelle du comportement professionnel ne réserve donc aucune surprise. Malheureusement, cela ne se produit probablement que très rarement à la Cour, et il s'agit trop souvent d'un exercice de « cochage de cases », de sorte que l'évaluation annuelle est investie d'un poids et d'une gravité qu'elle ne doit pas nécessairement avoir. Pour une meilleure mise en œuvre du système, il faudrait un engagement plus ferme de la part des hauts responsables et des cadres supérieurs, ce qui exigera très probablement de tous les supérieurs hiérarchiques qu'ils suivent une formation à cet effet. La mise en œuvre réussie du cycle d'évaluation du comportement professionnel avec l'ensemble de leur personnel, y compris l'évaluation honnête des comportements professionnels insuffisants, devrait figurer dans les critères de performance pour les supérieurs hiérarchiques eux-mêmes. En outre, une composante d'évaluation à 360 degrés devrait être introduite dans le système, comme cela s'est fait dans certains autres tribunaux internationaux. Là encore, la mise en œuvre des recommandations plus générales des experts en matière de leadership et de culture au sein de la Cour contribuerait également à renforcer le système d'évaluation.

Recommandations

R97. Les cadres, y compris les hauts responsables, doivent s'engager à respecter le système d'évaluation du comportement professionnel adopté par la Cour, notamment

en offrant un retour d'information régulier, honnête et constructif au personnel afin que l'évaluation annuelle du comportement professionnel ne soit pas un choc pour le fonctionnaire. La bonne conduite de l'évaluation et le fait de prodiguer des conseils devraient en soi constituer un indicateur de performance significatif pour les supérieurs hiérarchiques et les cadres.

R98. Un système d'évaluation à 360 degrés des cadres devrait être introduit dans tous les organes de la Cour. Étant donné la nature hiérarchique de l'institution, l'évaluation devrait probablement se faire au moyen de commentaires écrits anonymes adressés par le personnel à la direction ou au moyen d'une séance de discussion annuelle entre les membres de l'unité concernée sans que le cadre soit présent.

H. Formation et perfectionnement du personnel

Conclusions

231. Les experts ont noté ailleurs dans le présent rapport que la Cour est une créature inhabituelle dans le firmament des organismes internationaux, avec une structure unique en son genre et des opérations et programmes exigeants et extrêmement complexes, réalisés dans une variété de pays à travers le monde. Il s'ensuit que la quasi-totalité du personnel recruté par la Cour n'a pas les connaissances et l'expérience nécessaires pour trouver tout de suite leur place à leur poste et être à la hauteur des attentes. Il est donc essentiel que toutes les recrues de la Cour suivent une formation initiale pour maintenir la qualité des activités de l'institution. Cette formation ne sera pleinement efficace que s'il existe une stratégie de gestion des connaissances appropriée à l'échelle de la Cour, de sorte que les formateurs aient une idée claire de ce que les nouvelles recrues doivent savoir exactement[136]. Une telle stratégie faciliterait également les initiatives en matière de mobilité interne et externe et permettrait d'appliquer la règle de la durée maximale de service, car il serait moins préoccupant que l'institution perde des connaissances essentielles du fait d'un changement d'affectation ou du départ à la retraite d'un membre du personnel.

232. Ailleurs dans le rapport, les experts ont commenté la question spécifique de la formation des juges nouvellement élus à la Cour et du personnel du Bureau du Procureur[137].

---

[136] Les experts saluent le projet de la Cour, suite à la recommandation du Comité d'audit, d'élaborer un manuel organisationnel, qui constitue une étape positive vers une meilleure formation à l'entrée en service et un élément de la stratégie de gestion des connaissances - voir le Rapport du Comité d'audit sur les travaux de sa dixième session, AC/10/5 (2019), par. 9.

[137] Voir *infra*, section IX.A. Formation initiale et perfectionnement continu R65 (p. 64).

233. Les experts ont entendu dire que les formations dans ce domaine sont actuellement inadaptées en raison d'un manque de ressources. De même, ils croient comprendre que la formation continue est limitée, en particulier dans des domaines tels que le leadership, la gestion, la gestion des conflits et la sensibilisation à la parité hommes-femmes et aux questions culturelles qui, comme indiqué précédemment, ont un impact sur l'ensemble de l'environnement de travail.

Recommandation

R99. Les experts recommandent que l'Assemblée des États parties, le Comité du budget et des finances et les hauts responsables de la Cour envisagent sérieusement de renforcer au sein de l'institution la fonction de formation et de perfectionnement, qui devrait à nouveau être centralisée au sein du Greffe.

I. Multilinguisme

Conclusions

234. Le Statut prévoit que les langues de travail de la Cour sont l'anglais et le français. Si le français est couramment utilisé dans certaines parties de la Cour, l'anglais semble être devenu dans la pratique la langue de travail par défaut, en particulier au sein du Bureau du Procureur. Cette situation est regrettable car elle encourage le recrutement de personnes majoritairement anglophones, ce qui constitue un inconvénient lorsqu'un nombre important de pays de situation sont francophones et que les fonctionnaires de la Cour doivent communiquer avec les fonctionnaires de ces pays en français.

235. Des efforts soutenus devraient être consentis pour améliorer les capacités en langue française à la Cour, en procédant à des recrutements ciblés, en assurant la présence de francophones dans les jurys de sélection, en systématisant les cours de français et en incitant les fonctionnaires concernés à améliorer leurs compétences linguistiques en français. Un objectif à long terme pour la Cour pourrait être de renforcer l'obligation pour les fonctionnaires de maîtriser les deux langues de travail de l'institution.

236. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que les personnes recrutées à des postes pour lesquels des compétences linguistiques spécifiques sont requises, qu'il s'agisse de l'une des langues de travail de la Cour ou d'une autre, possèdent les compétences linguistiques nécessaires. Ce serait le cas, par exemple, pour certains

postes sur le terrain[138]. Un effort accru en la matière lors de la phase de recrutement contribuerait à réduire le budget consacré aux cours de langues.

Recommandation

R100. Un effort soutenu doit être consenti pour améliorer les capacités linguistiques en français à la Cour au moyen d'un recrutement ciblé, de cours de français et de mesures incitatives pour que les fonctionnaires améliorent leur maîtrise du français. Plus généralement, lors du recrutement de membres du personnel amenés à travailler sur un pays ou une région faisant l'objet d'une situation, que ce soit sur le terrain ou au siège, où la communication se fera principalement dans une langue en particulier, il convient de s'assurer que le candidat retenu maîtrise suffisamment cette langue pour effectuer le travail efficacement.

J. Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel

Conclusions

237. L'une des plaintes les plus fréquentes du personnel est qu'il n'y a pratiquement aucune possibilité de promotion à la Cour. Comme mentionné ci-dessus, c'est un problème que l'on retrouve dans de nombreuses organisations internationales, car les postes vacants sont très souvent pourvus de l'extérieur plutôt que par une promotion interne. C'est une conséquence de la prise en compte des quotas géographiques et autres et en réponse à la pression des États membres. Ce problème semble toutefois être particulièrement répandu à la Cour, peut-être en raison du fait que les recrues, notamment dans les rangs des juristes du Bureau du Procureur, sont souvent très performantes dans leur propre contexte national, et ont des attentes plus élevées que la plupart de leurs collègues en matière de progression de carrière. Ce qu'elles constatent une fois qu'elles ont rejoint la Cour, c'est qu'avec le peu de mobilité des fonctionnaires occupant les postes supérieurs, les possibilités de promotion, à mesure qu'elles développent leurs compétences et leur expérience à la Cour, sont en fait très limitées.

238. Il convient de noter qu'au Secrétariat de l'ONU, par exemple, même s'ils ne peuvent obtenir de promotion dans leur propre unité, les membres du personnel peuvent postuler à des postes dans différentes parties du Secrétariat ou dans des organisations connexes, et sur différents lieux de travail. Ainsi, les fonctionnaires peuvent compenser l'absence de promotion par la stimulation apportée par des défis et des environnements de travail nouveaux et différents. En revanche, en raison de la

[138] Voir aussi R83 (p. 74).

séparation entre les organes de la Cour, des nombreux cloisonnements entre eux et de la manière dont ses hauts responsables ont choisi d'appliquer les considérations de confidentialité et d'indépendance sur le lieu de travail, il y a très peu de mouvement entre le Bureau du Procureur et le Greffe ou entre les Chambres et le Bureau du Procureur.

1. Mobilité interne

239. Les experts estiment que cette question doit être abordée sur plusieurs fronts si la Cour veut, à l'avenir, offrir à son personnel la vie professionnelle satisfaisante qu'il mérite et qui contribuera à rendre l'institution plus performante dans tous les domaines. Au niveau le plus élémentaire, la direction de chaque organe devrait adopter l'idée du mouvement entre les unités d'un même organe, afin de répondre à l'évolution des besoins. Certains cadres s'y opposeront, car ils considèrent que leur personnel est l'aune de leur pouvoir et de leur autorité et que le transfert de certains fonctionnaires vers une unité dont la charge de travail est plus importante aurait pour résultat de les affaiblir. Cependant, à une époque où les États parties sont réticents à augmenter les budgets, le redéploiement du personnel est un moyen simple et rentable d'améliorer la productivité[139].

240. Deuxièmement, les hauts responsables de la Cour doivent encourager et faciliter les mouvements de personnel entre les organes, en classant les emplois en fonction de grandes catégories de compétences et en permettant aux fonctionnaires de postuler à des postes vacants dans leur catégorie d'emploi particulière, quel que soit l'endroit où ces postes sont vacants à la Cour. Cela permettrait non seulement de varier considérablement les tâches du personnel, mais aussi de créer des réseaux et des habitudes d'enrichissement mutuel qui seraient utiles à la Cour à long terme et constitueraient un exemple pratique de mise en œuvre du principe de Cour unique. La pratique en matière de dotation en personnel devrait au moins prévoir des affectations temporaires entre les organes. Ces affectations pourraient être organisées de manière relativement informelle et pour une courte durée, mais elles contribueraient à égaliser les pressions professionnelles au sein de la Cour et offriraient de nouvelles perspectives aux fonctionnaires concernés.

241. Troisièmement, la Cour devrait également examiner comment faciliter davantage de transferts vers et depuis les bureaux extérieurs, même sur une base temporaire et à court terme, comme envisagé ci-dessus. Le travail sur le terrain est une composante essentielle des activités de la Cour, mais peu de membres du personnel ont l'occasion d'en faire l'expérience. Bien qu'un système tel que celui employé par le HCR, qui

[139] Pour permettre la mobilité interne, la mise en œuvre de R134 (p. 130) est également nécessaire.

consiste à exiger que tout le personnel du siège travaille sur le terrain à un moment donné, soit probablement peu pratique pour la Cour, il ne fait aucun doute que le fait qu'une plus grande partie de son personnel à La Haye comprenne les réalités et les défis du travail sur le terrain permettrait d'améliorer la Cour dans son ensemble[140]. Là encore, les transferts vers et depuis les bureaux extérieurs seraient facilités si l'on instituait des catégories d'emploi à l'échelle de la Cour, tout en adoptant une attitude généralement plus souple à l'égard des affectations temporaires entre les organes.

2. Mobilité externe

242. Les hauts responsables doivent s'efforcer de permettre les échanges et les détachements entre la Cour et les autres organisations internationales concernées. Cela pourrait être plus facile pour le personnel ayant des compétences administratives génériques telles que les finances, la gestion et les langues. Cependant, au vu du nombre élevé de juristes dispersés à l'ONU, dans les agences spécialisées, les autres juridictions internationales et les autres secrétariats créés en vertu de traités, il ne devrait pas être difficile pour les juristes de participer à ces échanges. La Cour est partie à l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU) depuis 2019 et devrait maintenant s'employer activement à utiliser cette plateforme pour mettre en œuvre des échanges de travail appropriés avec ses homologues. Les experts n'entendent pas être normatifs quant à la durée de ces échanges et séjours mais, pour être rentables, ils ne devraient probablement pas durer moins de six mois ou plus de trois ans.

243. Bien que cela soit un peu plus difficile à mettre en place, la Cour devrait également examiner les modalités permettant des échanges de personnel avec les ONG et les établissements universitaires intéressés. Là encore, la Cour a tout à gagner des nouvelles perspectives qu'offre à ses fonctionnaires ce type de séjour, ainsi que des personnes issues de ces milieux très différents qui viennent travailler à la Cour pour une période donnée.

3. Détachements

244. Certains États parties ont proposé que la Cour accepte des détachements de la part des gouvernements afin de renforcer ses capacités. D'autres États parties se sont opposés à cette proposition au motif que ces détachements sont plus susceptibles de provenir d'États à forte capacité (c'est-à-dire occidentaux), ce qui pourrait fausser les perspectives politiques de la Cour et empêcher le recrutement de personnel provenant d'États moins développés. Les experts conviennent que ces

[140] Voir *supra,* par 200.

préoccupations sont légitimes et ils sont conscients des risques que comporte un système de détachement ouvert, dans lequel certains fonctionnaires détachés pourraient être placés à la Cour pour promouvoir les intérêts de leur gouvernement plutôt que ceux de l'institution.

245. Selon le dernier plan stratégique du Bureau du Procureur, ce dernier « étudiera avec les États Parties la possibilité de détacher des fonctionnaires ou envisagera d'autres mesures similaires (échanges de personnel par exemple)[141] ». Les experts ont déjà attiré l'attention sur la nécessité de disposer de compétences locales dans les bureaux extérieurs et au sein du Bureau du Procureur à chaque étape des examens préliminaires, des enquêtes et des poursuites[142]. Outre la valeur ajoutée en termes de rapidité et de qualité du travail et d'économies pour les services linguistiques, les détachements pourraient atténuer les conséquences du budget limité de la Cour, qui ne permet guère de procéder à des recrutements *ad hoc.*

246. Les experts estiment qu'il est utile d'adopter une approche des détachements fondée sur les besoins de la Cour plutôt que sur la proposition d'un État, l'organisation conservant toujours le pouvoir de rejeter l'offre de détachement. Il serait notamment important que tout détachement ne soit accepté que pour un poste de nature non administrative et spécialisée (par exemple, un enquêteur financier ou un spécialiste en anatomie médico-légale), c'est-à-dire dans un domaine où la Cour ne dispose pas des capacités techniques (suffisantes) requises.

247. Il a été rapporté aux experts que des règles restrictives limitent la capacité de la Cour à engager du personnel détaché. Il est donc important d'évaluer comment la Cour peut utiliser les détachements, et de revoir le projet de directives pour la sélection et le recrutement de personnel mis à disposition de la Cour à titre gracieux[143]. Il faut donc s'assurer qu'il est équitable, adapté à l'objectif visé et capable de fournir à la Cour les meilleures compétences avec la plus large représentation géographique.

Recommandations

R101. La direction des organes de la Cour devrait adopter l'idée de mouvement entre les unités de leur organe pour faire face aux pressions changeantes des activités. En outre, elle devrait encourager et faciliter les mouvements de personnel entre les organes, que ce soit à court ou à long terme, en permettant aux fonctionnaires ayant les compétences et l'expérience requises de poser leur candidature à des postes dans des

[141] Plan stratégique du Bureau du Procureur (2019-2021), p 14, par. 16.
[142] Voir aussi R80 (p. 74) et R94 (p. 85).
[143] Rapport sur le projet de directives pour la sélection et le recrutement de personnel mis à disposition de la Cour à titre gracieux, ICC-ASP/4/15 (2005).

organes autres que celui dans lequel ils sont affectés actuellement, sous réserve de conflits d'intérêts potentiels. Ces transferts devraient pouvoir être mis en place sur le terrain également, même sur une base temporaire ou à court terme.

R102. Les hauts responsables devraient soutenir et encourager les échanges et les détachements entre la Cour et d'autres juridictions et organisations internationales concernées, notamment par l'application de l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU). De tels échanges pourraient être envisagés avec d'autres institutions extérieures, notamment des ONG et des universités.

R103. La Cour pourrait envisager les détachements de fonctionnaires de gouvernements nationaux en fonction de ses besoins, plutôt que des souhaits du gouvernement concerné. Ces détachements ne devraient concerner que des postes de nature non administrative, technique ou spécialisée[144]. Les directives pour la sélection et le recrutement de personnel mis à disposition de la Cour à titre gracieux devraient être rédigées ou mises à jour en fonction des considérations susmentionnées.

4. Durée de service maximale

Conclusions

248. Les mesures proposées ci-dessus participeraient à la résolution du problème que pose la stagnation du personnel à la Cour et pourraient pour la plupart être mises en œuvre assez facilement avec la volonté et l'engagement qui conviennent de la part des hauts responsables de la Cour. Toutefois, les experts estiment qu'une manière plus efficace et plus ambitieuse de répondre à ce problème, bien qu'elle présente des difficultés administratives plus importantes et suscite probablement une forte opposition dans certains milieux, consisterait à introduire une politique de durée de service maximale pour tous les fonctionnaires au-delà d'un certain grade. Il n'est tout simplement pas sain pour une organisation de voir ses cadres supérieurs inchangés pendant une telle période en son sein[145]. L'imposition d'une durée de service limitée pour tous les fonctionnaires de niveau P-5 et supérieur entraînerait inévitablement une certaine perturbation des activités de l'institution. Cependant, de l'avis des experts, les avantages liés à l'introduction d'une réflexion nouvelle, à une dynamique managériale différente dans le milieu de travail et à la diffusion du pouvoir actuellement détenu par les cadres dans les différents organes l'emporteraient largement sur cette perturbation.

---

[144] Le projet de directives existant (ICC-ASP/4/15) devra être mis à jour et finalisé conformément aux recommandations des experts sur les détachements.

[145] 44 % des fonctionnaires D-1 et 23 % des P-5 sont à la Cour depuis plus de 10 ans ; 33 % des D-1 et 41 % des P-5 sont à la Cour depuis 5 à 10 ans - selon les données fournies aux experts par la Cour.

249. Les experts n'entendent pas imposer une approche normative quant aux détails d'un tel système de durée de service maximale, bien qu'ils soient convaincus qu'il doive être appliqué strictement, avec peu ou pas d'exceptions. Un tel système est en vigueur au sein de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques[146], où les mandats sont de sept ans maximum pour tous les fonctionnaires, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe[147] et de l'Agence internationale de l'énergie atomique[148], où la durée de service maximale est de cinq ans, et semble fonctionner efficacement. Sachant que les responsables élus de la Cour ont des mandats de cinq ans (le Greffier) ou de neuf ans (les juges et le Procureur), les experts proposent de fixer une limite entre ces deux périodes. La Cour pourrait choisir d'appliquer un système de durée de service maximale généralisé à l'ensemble de ses fonctionnaires, comme c'est le cas dans les organisations susmentionnées. Dans l'ensemble, les experts estiment toutefois que les inconvénients de cette solution pourraient peser trop lourdement sur le système, du moins au cours de ses premières années d'application. On relèvera notamment la complexité et la longueur des affaires traitées au sein du Bureau du Procureur et donc la nécessité d'assurer une certaine continuité sur le plan du travail, ainsi que le problème que pose le fait de devoir mener des campagnes de recrutement constantes.

250. Un argument avancé contre l'adoption d'une règle de durée de service maximale concerne la perte du savoir institutionnel liée au départ de fonctionnaires en poste à la Cour depuis sa création. Que l'AEP et la Cour décident ou non d'appliquer une telle règle, la Cour devrait mettre au point un cadre solide de gestion des connaissances comprenant des mécanismes et des stratégies pour conserver et transférer les connaissances. Les connaissances institutionnelles ne devraient pas dépendre de la présence d'une personne ou d'une autre.

251. Un régime de durée de service légèrement différent pourrait être appliqué aux chefs de cabinet des hauts responsables. Ceux-ci seraient nommés par le Président, le Procureur ou le Greffier nouvellement élu et n'exerceraient leurs fonctions que pour la durée du mandat du haut responsable, avec éventuellement la possibilité de réintégrer les rangs des autres fonctionnaires la Cour s'ils ne sont pas déjà soumis à des limitations de durée de service. L'application d'un régime de durée de service maximale pour les hauts fonctionnaires signifierait que le Procureur adjoint, actuellement élu pour un mandat de neuf ans, ne pourrait pas être candidat au poste de Procureur à la fin de son mandat.

---

[146] Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, Statut du personnel, article 4.4, p. 22.
[147] Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Statut et règlement du personnel, article 3.08, p. 17.
[148] Agence internationale de l'énergie atomique, Statut du personnel, article 3.03, p. 6.

252. Les experts reconnaissent qu'il est difficile d'appliquer un nouveau système de durée de service maximale aux fonctionnaires déjà en poste à la Cour. Ils proposent donc que le système ne soit appliqué qu'aux nouveaux recrutements pour les postes de classe P-5 et de directeur, à mesure que ceux-ci deviennent vacants. Cela n'empêcherait pas la Cour d'encourager les hauts fonctionnaires qui y travaillent depuis longtemps à envisager de prendre une retraite anticipée, notamment en proposant des indemnités financières.

253. Bien que cette mesure ne s'appliquerait pas au personnel actuel, il est probable que l'introduction d'une durée de service maximale se heurte à une résistance considérable dans de nombreux services de la Cour (même si, dans d'autres, cette approche suscite également un certain enthousiasme). Cependant, les experts sont fermement convaincus qu'il s'agit d'une mesure essentielle pour remédier efficacement à un certain nombre de faiblesses institutionnelles que présente la Cour. Elle apporterait notamment des approches et une réflexion nouvelles, ainsi qu'un plus grand dynamisme à la Cour dans l'ensemble de ses organes.

Recommandations

R104. La Cour devrait élaborer une stratégie globale de gestion des connaissances, afin de garantir que des informations et des connaissances essentielles ne soient pas perdues chaque fois qu'un membre du personnel quitte son unité à la suite d'une mutation, d'un détachement, d'un départ à la retraite ou d'une démission, et que ces informations et ces connaissances soient intégrées au programme de formation à l'échelle de la Cour, y compris à la formation initiale des nouvelles recrues.

R105. Afin d'encourager une réflexion nouvelle et d'apporter un plus grand dynamisme à la Cour, celle-ci devrait adopter un système de durée de service maximale applicable à tous les postes de classe P-5 et de niveau supérieur. Pour ces postes, la durée maximale devrait être comprise entre cinq et neuf ans, avec peu ou pas d'exceptions. Pour des raisons d'équité procédurale, les limitations ne devraient pas être appliquées aux personnes occupant actuellement ces postes et ne s'appliqueraient qu'aux personnes nouvellement nommées à ces postes. Néanmoins, les fonctionnaires de longue date de classe P-5 ou au poste de directeur pourraient être encouragés à prendre une retraite anticipée afin de permettre la mise en place du nouveau système le plus rapidement possible.

III. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Conclusions

254. Tout au long des consultations des experts, l'éthique est apparue comme un sujet important pour toutes les parties prenantes. De récentes allégations de conflits d'intérêts, de violations potentielles de l'éthique ou de comportements déplacés de la part de fonctionnaires de plusieurs organes ont été reprises publiquement et ont fait l'objet de spéculations dans divers articles et blogs, et ont parfois fait surface pendant les procès à l'occasion de demandes de récusation de juges.

255. De tels événements, qu'il s'agisse ou non de comportements véritablement déplacés, peuvent avoir un impact sur la Cour tant externe qu'interne. La réputation et la crédibilité de la Cour, et la confiance placée dans l'institution, sont érodées, ce qui risque de diminuer le soutien que lui accordent les États parties et la société civile. En interne, cela peut affecter la productivité et le bien-être du personnel et, dans certains cas, représenter un risque financier pour l'institution. Faute d'instruments efficaces et efficients en matière d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts, la Cour est moins à même de se défendre contre ses détracteurs.

256. Les États parties, la société civile, les responsables de la Cour et les fonctionnaires ont tous fait état d'un besoin de normes éthiques claires et obligatoires pour toutes les personnes travaillant pour la Cour, y compris les responsables élus, complétées par un mécanisme d'application solide. Les parties prenantes ont souligné le nombre croissant de demandes de récusation de juges qui - ajouté au fait que les juges eux-mêmes décident en la matière - érodent la confiance du public dans les juges et la Cour dans son ensemble. Des appels spécifiques ont été lancés en faveur de l'adoption de directives sur l'interaction entre les responsables et le personnel, d'une part, et les États parties, d'autre part, ainsi que sur les activités des hauts responsables après la cessation de leurs fonctions à la Cour. Des préoccupations ont été exprimées quant à l'absence de textes contraignant les anciens responsables et fonctionnaires à continuer de respecter certaines obligations éthiques.

A. Cadre éthique

257. Le cadre éthique de la Cour est constitué de plusieurs instruments, dont les champs d'application diffèrent :

Le personnel et/ou les responsables de la Cour :

- Les articles 46 et 47 du Statut de Rome et les règles 24, 25,26, 30, 32 du Règlement de procédure et de preuve font référence au manquement par les responsables élus ;

- Code d'éthique judiciaire - pour les juges ;
- Code de conduite des fonctionnaires (ICC/AI/2011/002) – s'applique aux titulaires d'une lettre de nomination de la Cour, quelle que soit la durée de leur engagement, et aux membres d'autres organisations détachés auprès de la Cour ;
- Code de conduite du Bureau du Procureur – s'applique à l'ensemble des membres du Bureau du Procureur, ainsi qu'aux stagiaires, aux professionnels invités, au personnel mis à disposition à titre gracieux et fonctionnaires détachés par d'autres organisations ; il ne s'applique pas aux consultants, agents contractuels et conseillers spéciaux du Bureau ;
- Instruction administrative sur le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement (AI/ICC/2005/05) – s'applique à tous les fonctionnaires actuels et anciens de la Cour (la préparation d'une instruction administrative révisée et mise à jour sur le harcèlement est en cours) ;
- Dispositif de transparence financière (ICC/AI/2015/005) – s'applique aux hauts responsables et à certains fonctionnaires participant à l'achat de biens et de services ou le placement des actifs de la Cour.

Les personnes affiliées à la Cour :

- Code de conduite professionnelle des conseils (externes) – s'applique aux conseils de la défense, aux conseils représentant les États, aux *amici curiae*, ainsi qu'aux conseils ou mandataires en justice des victimes et des témoins ;
- Code de conduite des enquêteurs (ICC/AI/2008/005) – s'applique aux enquêteurs de la Cour et de la Défense, ainsi qu'à ceux agissant à la demande de la Cour.

258. En outre, la Cour dispose d'une politique relative au lancement d'alerte et à la protection des lanceurs d'alerte (ICC/PRESD/G/2014/003) et une politique en matière de lutte contre la fraude (ICC/PRESD/G/2014/002), toutes deux applicables à tous les responsables élus et aux membres du personnel, ainsi qu'à toutes les autres personnes qui y exercent une activité, comme les conseils, les prestataires de services, les consultants, les professionnels invités, les stagiaires et les fournisseurs.

259. Ces dernières années, la Cour a entrepris une analyse des lacunes de son cadre de valeurs et d'éthique. Les résultats ont conduit à la révision de l'instruction administrative sur le harcèlement et à l'élaboration d'une nouvelle instruction

administrative sur l'exploitation sexuelle149. Dans l'ensemble, la Cour a conclu qu'elle a mis en place, par rapport à des organisations similaires, un cadre réglementaire complet régissant la conduite de ses responsables et de son personnel en exercice[150].

260. Le processus a été lancé à la demande du Comité d'audit en 2017 pour que la Cour soumette un cadre révisé de valeurs et d'éthique, basé sur les valeurs de la Cour et le code général de conduite applicable à tous les membres du personnel, et définissant la conduite professionnelle attendue de chaque fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, les organes de la Cour ont été invités à rédiger des codes de conduite propres à des activités spécifiques, qui s'articuleraient avec les valeurs et le code de conduite de la Cour et y feraient référence. Le Comité d'audit a souligné la nécessité de rassembler tous les fonctionnaires de la Cour autour des mêmes valeurs, conformément au principe de « Cour unique »[151]. Cette demande a été réitérée par le Comité d'audit en 2019, en même temps qu'un appel à la Cour pour qu'elle élabore une charte éthique à l'échelle de l'organisation[152]. La proposition a également été formulée par l'auditeur externe en 2018[153]. Cette approche a été accueillie favorablement par l'AEP[154].

261. Les experts reconnaissent l'existence d'un ensemble important d'instruments régissant le comportement attendu à la Cour et saluent les efforts consentis récemment par celle-ci en vue d'identifier les lacunes et de compléter ces instruments par des textes administratifs supplémentaires. Néanmoins, les experts estiment que le cadre actuel est fragmenté et qu'il ne prévoit pas de principes communs clairs ni de normes minimales applicables à toutes les personnes affiliées à la Cour, qu'il s'agisse des responsables élus, des membres du personnel ou des personnes extérieures. Cela peut conduire à un manque de clarté[155], à une mise en œuvre incohérente au sein de la Cour et à une absence de mesures en réponse à des comportements inacceptables qui sont le fait de certaines personnes affiliées à la

---

[149] Actualisation des informations par la Cour sur le cadre des valeurs et de l'éthique applicables à l'ensemble de l'institution, AC/11/18 (2020), par. 2.
[150] Ibid, par. 29.
[151] Rapport annuel du Comité d'audit, *in* Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa vingt-neuvième session, ICC-ASP/16/15 (2017), annexe F.1 c), par. 35 et 36.
[152] Rapport intérimaire du Comité d'audit sur les travaux de sa neuvième session, AC/9/5 (2019), par. 8 à 11.
[153] Rapport d'audit définitif sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/17/7 (2018), p 38.
[154]Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/17/Res.5 (2018), par. 137 ; Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/18/Res.6 (2019), par. 143.
[155] Le Comité d'audit a noté que les résultats du sondage sur la motivation du personnel ont révélé que « souvent, le personnel ne sait pas ce qu'on entend par un comportement inapproprié et contraire à l'éthique et quel est le comportement attendu de la part du personnel » - Rapport intérimaire du Comité d'audit sur les travaux de sa neuvième session, AC/9/5 (2019), par. 9 et note de bas de page 9.

Cour, mais qui ne sont visées par aucun des instruments. C'est le cas, par exemple, du Greffier et du personnel d'appui des conseils externes de la défense et des représentants légaux des victimes.

262. Le cadre éthique de la Cour peut être amélioré au moyen d'une charte éthique unifiée, applicable à l'ensemble de la Cour et s'adressant à tous les responsables élus, au personnel et aux personnes affiliées à la Cour, ces dernières n'étant actuellement pas couvertes du tout par ledit cadre ou pas systématiquement. Une telle charte répondrait aux appels répétés de toutes les parties prenantes à regrouper toutes les personnes affiliées à la Cour sous les mêmes principes, selon le principe de Cour unique. En outre, la charte éthique et tous les instruments pertinents (codes de conduite) devraient prévoir la continuation de certaines obligations (telles que la confidentialité) pour les responsables et les fonctionnaires après l'expiration de leur mandat et de leurs fonctions.

263. Le personnel d'appui des équipes de défense et des victimes externes, bien qu'il travaille quotidiennement au siège depuis un nombre important d'années, n'est visé par aucun code de conduite, et il est aussi souvent exclu de la protection accordée par les politiques de la Cour. Le code de conduite professionnelle des conseils externes devrait être modifié afin qu'il s'applique également au personnel d'appui des équipes externes de défense et des victimes. De même, ce personnel devrait également être couvert par les politiques internes en matière de bien-être (telles que l'instruction administrative sur le harcèlement)[156].

264. De plus, aucun code de conduite spécifique ne s'applique actuellement au Greffier. Les experts recommandent que le statut du personnel soit étendu mutatis mutandis à ce rôle au moyen d'un instrument adéquat.

265. Il est d'une importance cruciale de disposer d'un mécanisme d'exécution efficace pour garantir des normes professionnelles élevées au sein de la Cour. Les experts se félicitent de la création du Mécanisme de contrôle indépendant et relèvent la nécessité de le doter des ressources adéquates pour lui permettre de remplir sa mission[157]. Au-delà des ressources, il est essentiel que les mécanismes d'enquête et de contrôle puissent avoir accès aux informations. Les experts ont été informés de la réticence des Chambres et du Bureau du Procureur à l'égard des activités d'audit et d'enquête des organes de contrôle de la Cour. Les juges ont estimé que le système actuel, qui confère au Mécanisme de contrôle indépendant des pouvoirs d'enquête sur les juges, est inapproprié et contraire au Statut de Rome. Les experts conviennent

[156] Voir R334 et R335 (p. 314).
[157] Voir R364 (p. 367).

qu'un autre système serait souhaitable, dans lequel les juges seraient chargés d'enquêter sur les juges, à l'instar de ce qui se fait au niveau national.

266. Le nouveau Procureur devrait revoir les processus et procédures internes afin d'assurer une coopération efficace et efficiente avec le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant. La confidentialité et l'indépendance judiciaire peuvent coexister avec la responsabilité et la transparence, et ne doivent pas être utilisées pour faire obstacle à un contrôle efficace. Des mesures supplémentaires peuvent être envisagées pour répondre aux préoccupations en la matière, telles que des accords de confidentialité plus complets auxquels le personnel du Mécanisme de contrôle indépendant adhérerait.

267. Le Mécanisme de contrôle indépendant doit être complété par un modèle d'enquête spécifique pour les juges et, si nécessaire, pour le Bureau du Procureur. Des groupes d'enquête ad hoc - composés de juges ou de procureurs, respectivement - seraient créés par le Mécanisme de contrôle indépendant en fonction des besoins, à partir d'une liste de personnes qualifiées provenant des États parties. Ces groupes enquêteraient sur les allégations de manquement portées à l'encontre des juges, du Procureur ou du Procureur adjoint. La liste devrait être approuvée par la Présidence de l'AEP et le Président ou le Procureur de la Cour, respectivement. Le Mécanisme de contrôle indépendant resterait compétent pour enquêter sur les allégations de manquement portées à l'encontre de tous les autres responsables de la Cour, des fonctionnaires et des personnes affiliées à la Cour[158].

268. À long terme, le pouvoir de révoquer les juges, le Procureur, le Procureur adjoint, le Greffier et le Greffier adjoint et d'appliquer des mesures disciplinaires à leur encontre ne devrait pas être conservé par la plénière des juges, la Présidence ou l'AEP. Au lieu de cela, une sorte de conseil judiciaire, composé de juges nationaux et internationaux actuels et anciens, devrait être habilité à trancher ces questions. Cela permettrait de garantir l'impartialité et l'indépendance des décisions disciplinaires. Comme un tel changement nécessiterait une modification du Statut et du Règlement de procédure et de preuve, à court terme, l'accent devrait être mis sur le renforcement de la prévention.

Recommandations

R106. La Cour devrait élaborer une charte éthique unique pour l'ensemble de la Cour, fixant les normes professionnelles minimales attendues de toutes les personnes travaillant pour elle (fonctionnaires, responsables élus, stagiaires et professionnels

[158] Voir *infra,* section IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES et plus particulièrement R125 (p. 119).

invités, conseils externes et leur personnel d'appui, consultants). Des codes de conduite supplémentaires pour des rôles spécifiques peuvent compléter le code de conduite de la Cour, conformément aux recommandations du Comité d'audit. Ces instruments devraient prévoir le maintien de certaines obligations (telles que l'obligation de confidentialité) pour les responsables et les fonctionnaires après l'expiration de leur mandat ou après qu'ils ont quitté leurs fonctions.

R107. Le nouveau Procureur devrait revoir les processus et procédures internes afin d'assurer une coopération efficace et efficiente avec le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant. Des mesures supplémentaires peuvent être envisagées pour répondre aux préoccupations en la matière, telles que des accords de confidentialité plus complets que le personnel du Mécanisme de contrôle indépendant s'engagerait à respecter.

R108. Le Mécanisme de contrôle indépendant devrait recourir à des groupes d'enquête ad hoc pour les juges, le Procureur et le Procureur adjoint en cas de plaintes à l'encontre de ces responsables élus. Composés de trois juges ou procureurs respectivement, ces groupes seraient établis par le Mécanisme de contrôle indépendant à partir d'une liste composée de juges et de procureurs nationaux et internationaux actuels et anciens. Cette liste serait approuvée par la Présidence de l'Assemblée des États parties, la Présidence de la Cour et le Procureur, respectivement, selon une procédure similaire à celle précisée dans la recommandation 113 (p. 106).

R109. À long terme, le pouvoir de rendre des décisions sur les plaintes à l'encontre des responsables élus devrait être confié à une sorte de conseil judiciaire, composé de juges nationaux et internationaux, actuels et anciens.

B. Prévention des conflits d'intérêts

Conclusions

269. La Cour utilise principalement trois outils pour prévenir les conflits d'intérêts : un dispositif de transparence financière[159], les directives relatives aux activités extrajudiciaires des juges et la possibilité de récusation des juges.

270. Le dispositif de transparence financière de la Cour, administré au nom de la Cour par le Bureau de la déontologie de l'ONU[160], s'applique au Président, au Procureur, au Procureur adjoint, au Greffier, au Greffier adjoint, à tous les fonctionnaires de grade D-1 et supérieur, et à certains fonctionnaires participant à l'achat de biens et

[159] Obligations d'information : dispositif de transparence financière de la Cour et informations relatives aux parties liées à déclarer conformément aux normes IPSAS, ICC/AI/2015/005 (2015).
[160] Ibid, article 1.1.

de services ou au placement des actifs de la Cour[161]. Ces personnes doivent présenter des déclarations annuelles de situation financière, ainsi que des déclarations d'intérêts et des déclarations de transactions avec des tiers. Au vu de la portée de ces déclarations, et des discussions menées avec la Cour, les experts estiment que l'objectif du dispositif de transparence financière est de prévenir et d'identifier les conflits d'intérêts *financiers.*

271. Les experts estiment que la Cour doit dépasser le cadre actuel. Tout d'abord, le dispositif de transparence financière devrait être étendu à un plus grand nombre de personnes, à commencer par les juges[162], dont la participation audit dispositif est actuellement volontaire. Deuxièmement, le dispositif de transparence financière devrait être complété par une déclaration d'intérêts élargie, suivant le modèle utilisé par l'UE. Cette déclaration devrait être conçue comme un outil supplémentaire permettant d'identifier les risques, plutôt que de sanctionner. La déclaration couvrirait l'activité de la personne concernée au cours des trois à cinq dernières années, dans les domaines suivants :

- l'activité professionnelle antérieure, notamment les activités de consultant et les activités non permanentes ;
- la participation à tout conseil, comité ou organe de contrôle de toute organisation ;
- les fonctions exercées à titre gracieux auprès de toute organisation ;
- l'adhésion ou la participation à toute association, parti politique, syndicat, organisation non gouvernementale ou fondation ;
- les postes d'enseignement ou les travaux de recherche ;
- les activités professionnelles actuelles du conjoint ;
- toute information supplémentaire que l'on pourrait juger utile de déclarer.

272. Les activités extrajudiciaires ou extérieures des juges sont visées à l'article 10 du Code d'éthique judiciaire. De manière générale, celles-ci pourraient englober les activités extrajudiciaires exercées dans le cadre des activités officielles de la Cour ; celles qui le sont pendant le temps personnel et qui sont de nature privée et les événements de nature privée qui ont eu lieu pendant le temps de travail officiel. Des

[161] Ibid, section 3.
[162] C'est le cas dans d'autres juridictions internationales, comme la Cour de justice de l'Union européenne - voir le Code de conduite des membres et anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne, article 5.

directives concernant certains de ces cas de figure ont été formulées et adoptées par les présidences successives au moyen de mémorandums internes. Elles ont maintenant été fusionnées, harmonisées et complétées par la Présidence dans des « directives internes » relatives aux activités extrajudiciaires des juges en dehors de la Cour.

273. Les experts estiment qu'il est utile de développer davantage les directives, qui aident les juges à identifier et à gérer les activités extrajudiciaires, notamment à traiter des questions éthiques pouvant affecter leur indépendance et leur impartialité ou interférer avec l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Dans la pratique, les attentes en la matière sont contradictoires, certains États parties souhaitant que les juges consacrent tout leur temps à la Cour, tandis que d'autres les invitent à participer aux événements ou conférences de sensibilisation qu'ils organisent. À cette fin, il convient de solliciter l'avis des États parties sur les propositions d'amélioration des directives actuelles et sur tout changement substantiel ultérieur, avant que la Présidence ne les adopte et ne les transforme en politique. Une telle politique devrait intégrer des principes généraux à caractère obligatoire (par exemple, l'obligation pour les activités extrajudiciaires d'être pleinement compatibles avec l'indépendance et l'impartialité des juges; l'obligation pour les juges de consacrer leur temps de travail officiel à leurs fonctions judiciaires principales; les principes régissant la rémunération ou les honoraires perçus par les juges au cours des activités extrajudiciaires entreprises pendant le temps de travail officiel) et prévoir des procédures spécifiques pour son application (par exemple, le processus d'approbation par la Présidence des demandes des juges). Cette politique permettrait d'enrichir les directives, de minimiser les risques potentiels de conflits d'intérêts, de renforcer la transparence et d'assurer la cohérence et la stabilité de leur application, indépendamment des changements de Présidence.

274. En vertu des articles 41 et 42 du Statut, complétés par les règles 34 et 35 du Règlement de procédure et de preuve, les juges, le Procureur et le Procureur adjoint sont tenus de se récuser d'une affaire dans certaines situations. En outre, les parties ont la possibilité de demander la récusation d'un juge, du Procureur et du Procureur adjoint. Toutefois, les récusations interviennent à un stade trop tardif pour inspirer ou modifier le comportement, entraînent des retards dans les procédures judiciaires et, quelle que soit leur issue, peuvent affecter de manière significative la réputation de la Cour. La déclaration d'intérêts supplémentaire exigée des juges, la participation au dispositif de transparence financière et la possibilité d'engager des discussions avec un organe spécialisé permettraient de détecter plus tôt les conflits d'intérêts potentiels, ce qui permettrait aux juges de rectifier la situation si nécessaire.

275. Pour mettre en œuvre ces mesures supplémentaires visant à prévenir les conflits d'intérêts, les experts recommandent d'établir un nouveau comité d'éthique.

276. Au cours de la dernière décennie, des efforts considérables ont été déployés aux niveaux national et international pour accroître la transparence et la responsabilité des institutions publiques. Plusieurs organisations internationales disposent d'un comité d'éthique sous une forme ou une autre[163]. Ces comités visent généralement à promouvoir et à garantir des niveaux élevés et cohérents d'intégrité et de professionnalisme dans l'ensemble des organisations, à conseiller les dirigeants sur les questions liées au code de conduite applicable, et à donner des orientations et des conseils sur les questions éthiques aux personnes participant aux activités de l'organisation. On trouve également des comités d'éthique dans les systèmes judiciaires nationaux. Des responsables ou des bureaux d'éthique existent aux niveaux national et international, ainsi que dans les organisations internationales.

277. Le comité d'éthique, qui aurait un rôle préventif et consultatif pour la Cour, assumerait les fonctions suivantes :

- Dialogue avec les juges et les hauts fonctionnaires lors de leur entrée en fonctions, pour répertorier et examiner les conflits d'intérêts potentiels ;

- Publication de directives sur des sujets pertinents tels que les interactions entre les responsables/fonctionnaires de la Cour et les États parties, ainsi que sur les activités professionnelles des hauts fonctionnaires de la Cour après la cessation de leurs fonctions[164], basées sur les meilleures pratiques internationales et nationales ; ces directives permettraient une plus grande sensibilisation aux questions éthiques et garantiraient l'adoption d'une approche uniforme en la matière par tous les organes de la Cour et les personnes affiliées à la Cour ;

- Émission d'avis consultatifs en matière d'éthique à l'attention de la Cour et des personnes travaillant avec la Cour. Le comité d'éthique pourrait également conseiller l'AEP sur des questions liées à l'éthique, lorsqu'il existe

[163] Voir par exemple le Bureau de la déontologie des Nations unies, le conseiller en éthique du Conseil de l'Europe et le Comité d'éthique indépendant de la Commission européenne.

[164] Il existe divers degrés de directives dans d'autres organisations internationales. Voir par exemple pour les juges de la Cour de justice de l'Union européenne - Code de conduite des membres et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne, article 9 ; pour le médiateur de l'UE - Code de conduite du médiateur européen ; pour les commissaires européens - Code de conduite des membres de la Commission européenne, article 11 ; pour le personnel des Nations unies participant au processus de passation de marchés - Bulletins du Secrétaire général ST/SGB/2006/15 sur les restrictions applicables après la cessation de services. Plus généralement, voir les principes de Burgh House sur l'indépendance du pouvoir judiciaire international, article 13.

des divergences de vues entre la Cour et les États parties quant à la norme applicable ;

- Trancher les désaccords entre le Mécanisme de contrôle indépendant et les responsables, par exemple en cas de divergences de vues sur la question de savoir si, dans un cas concret, la confidentialité et l'indépendance permettent ou non le contrôle par le Mécanisme de contrôle indépendant.

278. Le comité d'éthique serait une entité indépendante, compétente pour l'ensemble de la Cour. Il ne serait pas doté d'un personnel permanent, mais agirait plutôt en fonction des besoins, ses membres travaillant, en principe, à distance. Il serait composé de trois juges nationaux et internationaux, actuels et anciens, issus des États parties, ayant des connaissances et une expérience pertinentes en matière d'éthique. Les membres pourraient être nommés pour un mandat non renouvelable de cinq ou six ans, en veillant à la diversité des sexes, des systèmes juridiques et de la représentation géographique. Ils pourraient être nommés comme suit :

- deux juges nationaux ayant une expérience en matière de déontologie, nommés par la présidence de l'AEP, sur proposition du Bureau ;

- un ancien juge de la Cour, nommé par le Président de la Cour.

279. À long terme, un comité d'éthique commun au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux est recommandé pour assurer la cohérence des normes et rationaliser les dépenses. À cette fin, le mandat établissant le comité d'éthique devrait permettre à ses membres de remplir des fonctions similaires pour d'autres organisations judiciaires internationales.

280. La relation et la chaîne de communication entre tous les organes de contrôle interne et externe doivent être clairement définies (par exemple, quelles informations doivent être partagées avec quelle entité) pour renforcer la coopération et éviter les doublons.

Recommandations

R110. Le dispositif de transparence financière de la CPI devrait être étendu pour s'appliquer également aux juges, et être complété par une déclaration d'intérêts supplémentaire à remplir par tous les responsables élus et les membres du personnel de niveau D-1 et supérieur. Les candidats au poste de responsable élu devraient soumettre une telle déclaration à l'organe consultatif de l'Assemblée des États parties chargé d'examiner les candidatures. Pour ceux qui sont élus, une copie serait communiquée au comité d'éthique. Les informations à fournir en vertu de cette

recommandation devraient être traitées de manière confidentielle et ne pas être rendues publiques.

R111. Les directives actuelles sur les activités extrajudiciaires des juges devraient être formalisées en une politique contraignante par la Présidence, en précisant la mesure dans laquelle les juges peuvent s'engager dans ces activités pendant les heures de travail et le type d'activités extérieures qui sont acceptables. La contribution des États parties devrait être sollicitée à cet égard. La politique devrait prévoir la consultation de l'Assemblée des États parties avant l'adoption de toute modification substantielle de ladite politique.

R112. Un comité d'éthique devrait être établi, en tant qu'entité indépendante, avec une compétence à l'échelle de la Cour. Le comité d'éthique, qui aurait un rôle préventif et consultatif, assumerait les fonctions suivantes :

- Dialogue avec les juges et les hauts fonctionnaires lors de leur entrée en fonctions, pour répertorier et examiner les conflits d'intérêts potentiels ;
- Publication de directives sur des sujets pertinents tels que les interactions entre les responsables/fonctionnaires de la Cour et les États parties, ainsi que sur les activités professionnelles des hauts fonctionnaires de la Cour après la cessation de leurs fonctions, basées sur les meilleures pratiques internationales et nationales ; ces directives permettraient une plus grande sensibilisation aux questions éthiques et garantiraient l'adoption d'une approche uniforme en la matière par tous les organes de la Cour et les personnes affiliées à la Cour ;
- Émission d'avis consultatifs en matière d'éthique à l'attention de la Cour et des personnes travaillant avec la Cour. Le comité d'éthique pourrait également conseiller l'Assemblée des États parties sur des questions liées à l'éthique, lorsqu'il existe des divergences de vues entre la Cour et les États parties quant à la norme applicable ;
- Trancher en cas de désaccord entre le Mécanisme de contrôle indépendant et les responsables, par exemple en présence de divergences de vues sur la question de savoir si, dans un cas concret, la confidentialité et l'indépendance empêchent ou non le contrôle par le Mécanisme de contrôle indépendant[165].

R113. Le comité serait appelé à traiter des questions en fonction des besoins et à travailler en principe à distance. Il serait composé de trois juges nationaux et

[165] Une fois que le conseil judiciaire mentionné aux articles R109 (p. 101) et R126 (p. 120) sera établi, cette responsabilité finale du comité d'éthique serait idéalement transférée audit conseil.

internationaux, actuels et anciens, issus des États parties, ayant des connaissances et une expérience pertinentes en matière d'éthique. Les membres pourraient être nommés pour un mandat non renouvelable de cinq ou six ans, en veillant à la diversité hommes-femmes, des systèmes juridiques et de la représentation géographique. Ils pourraient être nommés comme suit :

- deux juges nationaux ayant une expérience en matière d'éthique, nommés par la présidence de l'Assemblée des États parties, sur proposition du Bureau ;
- un ancien juge de la Cour, nommé par le Président de la Cour.

R114. À long terme, la mise en place d'un comité d'éthique commun au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux est recommandée pour assurer la cohérence des normes et rationaliser les dépenses.

IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES

A. Généralités

Conclusions

281. Le Statut de Rome renferme des références générales aux procédures internes relatives aux plaintes, sans toutefois entrer dans les détails. De même, à l'article 112-4, il confère à l'AEP la capacité de décider de la création d'organes subsidiaires, y compris d'un mécanisme de contrôle interne.

282. Le Statut du personnel prévoit que le Greffier ou le Procureur établit le mécanisme administratif en cas de recours relatif aux décisions disciplinaires et administratives prises par le Greffier et le Procureur, mais il ne crée aucun organe à cette fin[166]. Un recours judiciaire est prévu par référence au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT)[167].

283. Les procédures disciplinaires sont réglementées ; le Greffe et/ou le Procureur peuvent imposer des sanctions après avis du Comité consultatif de discipline[168]. Les requérants peuvent déposer une plainte auprès du TAOIT, instance judiciaire dont les décisions sont définitives et fermes.

---

[166] Statut du personnel, chapitre X, article 10.1 et chapitre XI, article 11.1.
[167] Ibid, chapitre XI, article 11.2.
[168] Voir Procédures disciplinaires, ICC/AI/2008/001 (2008), section 3 et Règlement de procédure du Comité consultatif de discipline, ICC/INF/2007/003 (2007).

284. La résolution ICC-ASP/8/Res.1[169] a établi un mécanisme de contrôle indépendant dont les fonctions sont l'inspection, l'évaluation et l'enquête[170]. Il peut ouvrir des enquêtes de sa propre initiative, et il est également chargé des questions touchant à la protection des lanceurs d'alerte et à la lutte contre la fraude[171]. Le Mécanisme de contrôle indépendant enquête sur les allégations de manquement de la part de prestataires de services (ceux qui ne sont pas considérés comme faisant partie du personnel)[172] et des responsables élus, et traite également les cas d'insuffisances dans la performance des fonctionnaires et de manquement de la part du personnel, à condition que cela soit compatible avec les prérogatives du Comité consultatif de discipline. Dans les faits, les activités du Mécanisme de contrôle indépendant et de ce comité se chevauchent en partie.

285. Le Mécanisme de contrôle indépendant ne bénéficie pas encore de la pleine confiance de l'ensemble du personnel. Il existe une réticence à formuler librement et volontairement des plaintes et à dénoncer officiellement des comportements prétendument répréhensibles, en particulier de la part de responsables élus ou de hauts fonctionnaires. Cela rend plus difficile l'évaluation de l'étendue réelle des cas de manquement et de faute, et pourrait expliquer en grande partie que les comportements répréhensibles ne soient pas tous signalés.

286. Les enquêtes disciplinaires menées par le Mécanisme de contrôle indépendant à l'encontre du personnel du Bureau du Procureur continuent de présenter une autre difficulté, malgré la coopération dont a fait preuve le Bureau. Les experts ont été informés que ce dernier avait réagi en affirmant spontanément que son indépendance échappait à tout contrôle de la part du Mécanisme, et il semblerait par moments que cet organe soit « cloisonné ».

287. Malgré la mise en place du Mécanisme de contrôle indépendant fin 2015, les fonctionnaires ont le sentiment que les personnes qui déposent officiellement une plainte peuvent toujours courir un risque personnel et que les répercussions, y compris les éventuelles représailles, si elles sont connues publiquement, sont très importantes.

288. Cette appréhension reflète l'environnement général de la Cour tel qu'il a été rapporté aux experts. Un certain nombre de membres du personnel n'ont accepté de se

---

[169] Mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant, ICC-ASP/8/Res.1 (2009).
[170] Mécanisme de contrôle indépendant, ICC-ASP/12/Res.6 (2013).
[171] Ibid ; voir également la politique de la CPI relative au lancement d'alerte et à la protection des lanceurs d'alerte, ICC/PRESD/G/2014/003 (2014), la Politique de la CPI en matière de lutte contre la fraude, ICC/PRESD/G/2014/002 (2014) ; site web de la CPI, Mécanisme de contrôle indépendant, sixième paragraphe.
[172] Statut du personnel, article 4.7.

présenter et de partager des informations et leur expérience avec les experts qu'après avoir reçu de nombreuses assurances et une garantie d'anonymat et de confidentialité, y compris d'importants efforts de persuasion de la part du Syndicat du personnel.

289. Le Mécanisme de contrôle indépendant est toujours confronté à de très sérieuses contraintes en matière d'effectifs pour remplir efficacement ses mandats.

290. Les décisions relatives aux questions administratives, aux contrats de travail et aux conditions d'engagement sont prises par le Greffier et/ou le Procureur, qui en indiquent les raisons[173]. Un recours peut être formé auprès de la Commission de recours, qui peut recommander au responsable concerné soit de confirmer sa décision, soit de la modifier[174]. Les fonctionnaires peuvent déposer une plainte contre cette décision devant le TAOIT.

291. Le système ne prévoit que le règlement des litiges. Aucune résolution de conflit (ou de situation générale) n'est envisagée.

292. La Cour a nommé un expert indépendant en 2019 et lui a demandé un rapport détaillé sur la création d'un bureau de médiateur ; des progrès ont été réalisés en vue de la création d'un poste de coordonnateur chargé de l'égalité hommes-femmes. Des initiatives ont également été prises pour adopter une politique globale contre le harcèlement, en particulier le harcèlement sexuel. Une instruction administrative en ce sens en était au stade de la consultation interorganes en juin 2020.

293. De son côté, l'AEP a demandé à l'auditeur externe de procéder à une évaluation des organes de contrôle de la Cour[175].

294. La perception générale des procédures internes de règlement des plaintes à la Cour est négative. Le personnel estime que la Cour a appréhendé ces procédures en suivant une approche trop légaliste, notamment pénaliste ; que cela s'est traduit par des règles et des procédures très complexes, qui sont considérées comme un obstacle (notamment par le personnel non juriste) et dissuadent globalement les fonctionnaires de se plaindre.

---

[173] Ibid, article 9.1.
[174] Ibid, article 11.1 ; ICC/AI/2019/005, annexe.
[175] L'AEP « prie le Commissaire aux comptes de procéder à une évaluation des organes de contrôle de la Cour, dans le cadre des travaux qu'il conduira en 2020, en remplaçant ainsi l'audit sur les performances, et de recommander des mesures applicables à leurs mandats respectifs et aux relations hiérarchiques, dans le respect de l'indépendance de la Cour considérée dans son ensemble », voir ICC-ASP/18/Res.1 (2019), I, paragraphe 6.

295. Les experts estiment que les procédures en place ne sont pas efficaces. Les litiges sont soit résolus au moyen des mécanismes internes, soit portés devant le TAOIT. La Cour ne dispose pas de mécanismes pour traiter les conflits.

296. Les fonctionnaires élus pour faire partie des mécanismes fondés sur l'examen par les pairs ne sont pas formés pour ces responsabilités supplémentaires et ne disposent pas de suffisamment de temps pour les assumer. En outre, la Cour manque de transparence dans la nomination des membres de ces organes.

297. Entre 2007 et 2020[176], 49 affaires ont été renvoyées au TAOIT et ont fait l'objet d'une décision par cette juridiction. Les décisions des responsables de la Cour n'ont été confirmées que dans 20 % des cas. La Cour a versé environ 2 millions d'euros pour ces affaires. En avril 2020, 41 affaires étaient en cours devant le TAOIT (y compris les affaires concernant des juges)[177]. La Cour a relevé que les coûts des procédures devant le TAOIT étaient élevés, indépendamment de leur résultat final, et qu'elles étaient longues.

B. Responsabilité des juges

1. Mécanismes disciplinaires et plaintes

298. Les experts ont été informés d'un certain nombre d'actes présumés d'intimidation et de harcèlement de la part d'un nombre restreint de juges, anciens et actuels. Il y a également eu un certain nombre d'incidents concernant le comportement inapproprié de membres du personnel à l'égard de juges. Dans l'ensemble, cependant, les relations entre les juges et le personnel des Chambres sont marquées par le respect mutuel, ces incidents étant atypiques.

299. Lors de la retraite annuelle des juges de 2019, la Présidence a pris l'initiative louable d'organiser une session sur la lutte contre l'intimidation et le harcèlement, avec pour objectif de promouvoir la sensibilisation aux normes de comportement acceptable dans les interactions des juges et du personnel des Chambres, et pour impératif de prévenir de tels actes. La session, qui s'est déroulée dans un environnement collaboratif, était dirigée par un modérateur externe et a été bien suivie par les juges et le personnel. Les réactions continuent à être très positives. Il convient également de mentionner le sondage sur la motivation du personnel de la Cour (2018) et son suivi par les chefs d'organes en ce qui concerne la priorité accordée à l'éthique et aux normes de conduite, l'accent étant mis sur le harcèlement[178].

---

[176] Affaire n° 2573 (2007) - Affaire n° 4271 (2020). Voir le site web du TAOIT.
[177] Sur la base des informations partagées par la Cour avec les experts en avril 2020.
[178] Rapport de la Cour sur la gestion des ressources humaines, ICC-ASP/18/4 (2019), par. 18 d).

300. Il convient d'ajouter que, si des mesures concrètes étaient prises le plus tôt possible, cela rassurerait les membres du personnel quant à la détermination de la Cour et de la Présidence à mettre fin à l'intimidation et au harcèlement. Cela renforcerait également de manière significative la confiance qu'ont les fonctionnaires dans les mesures de responsabilisation des responsables élus et des hauts fonctionnaires.

301. Ces mesures prises par les chefs d'organes devraient être complétées par une mise en œuvre effective de la politique de la Cour relative au lancement d'alerte et à la protection des lanceurs d'alerte[179], également applicable aux responsables élus, qui garantit que les signalements sont sûrs et confidentiels. En permettant un signalement sans risque des plaintes, la mise en œuvre effective de cette politique contribuera à remédier au non-signalement ou au sous-signalement d'actes présumés d'inconduite.

302. De l'avis des experts, il y a une réticence générale, voire une peur extrême, chez de nombreux membres du personnel à signaler tout manquement ou acte d'inconduite de la part d'un juge (et, en général, d'un haut fonctionnaire). La perception est que les juges sont tous immunisés. Les fonctionnaires sont nombreux à estimer que les juges sont déterminés à se protéger les uns les autres. Il a également été affirmé que l'une des conséquences du signalement, s'il venait à se savoir, est la possibilité de représailles, ce qui rend extrêmement difficile de déposer officiellement plainte contre un juge.

303. L'autorégulation des juges ou l'imposition d'une discipline entre pairs comme forme de responsabilité est reconnue dans toutes les juridictions pénales internationales, est bien établie dans les instruments internationaux et régionaux, et est fermement ancrée dans presque tous les grands systèmes juridiques[180]. Il est une norme quasi universelle selon laquelle les juges se supervisent avant tout les uns les autres. Il s'agit là d'un attribut inhérent à l'indépendance judiciaire et à la protection du pouvoir judiciaire contre les interférences politiques et extérieures dans l'exercice de son mandat judiciaire. Il est courant dans les procédures pénales nationales que des magistrats jugent leurs pairs.

304. Le dispositif actuel impliquant le Mécanisme de contrôle indépendant et la responsabilité des juges (ainsi que des responsables élus, en général) en cas de faute grave, de manquement grave à leurs devoirs ou de faute de nature moins grave, présente une série de problèmes et de limites de principe, structurels et

---

[179] ICC/PRESD/G/2014/003.

[180] Voir Jan van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles : A Compendium and Analysis of Best Practice,* (Rapport de recherche entrepris par le Bingham Centre for the Rule of Law), Secrétariat du Commonwealth (2015) ; Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, U.N.Doc A/HRC/38/38 (2018), par à 21 à 26.

opérationnels. Selon les experts, la capacité du dispositif, aux yeux du personnel et des autres parties prenantes, à enquêter sur les juges de manière efficace et crédible est sujette à caution.

305. Le chef du Mécanisme de contrôle indépendant occupe actuellement un poste de classe P-5, tandis que certains des responsables élus sur lesquels le Mécanisme de contrôle indépendant a mandat pour enquêter et, au besoin, formuler des conclusions défavorables, occupent des fonctions de niveau supérieur.

306. L'attribution, en vertu de la règle 26-2 modifiée du Règlement de procédure et de preuve, par la Présidence ou un organe judiciaire au Mécanisme de contrôle indépendant, organe non judiciaire et subsidiaire de l'AEP, elle-même entité politique, de fonctions relatives à l'examen et à la détermination des aspects des plaintes déposées contre des juges[181] soulève des préoccupations qui méritent d'être examinées. Il est essentiel de respecter pleinement les normes internationales et régionales établies en matière de responsabilité judiciaire, ainsi que l'inviolabilité de l'indépendance judiciaire consacrée par l'article 40-1 du Statut de Rome. Les experts notent que le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant est en train d'être revu par l'AEP et le Bureau en vue de le renforcer[182].

307. La règle 26 du Règlement de procédure et de preuve a été modifiée le 11 décembre 2018. Toutefois, les normes 129 et 130 du Règlement de la Cour n'ont pas encore été révisées en conséquence pour refléter les dispositions de la nouvelle règle 26. En outre, la norme 120 est désormais en grande partie redondante, car elle relevait du pouvoir qu'avait autrefois la Présidence, en vertu de l'ancienne règle 26-2, avec l'assistance d'un ou de plusieurs juges, d'écarter les plaintes anonymes ou manifestement infondées[183].

308. Il est louable que le Mécanisme de contrôle indépendant ait mis à profit de manière ciblée son expérience pour développer des relations de coopération avec la Présidence, les Chambres et le Procureur. Toutefois, la possibilité d'un désaccord ou d'un différend majeur ne peut être totalement exclue dans le cadre d'éventuelles enquêtes disciplinaires à l'encontre des juges ou du Procureur et du Procureur adjoint. Des différends pourraient ainsi surgir pour ce qui concerne l'accès à des informations confidentielles sur les enquêtes et les poursuites, protégées par le principe de l'indépendance des poursuites ou par des décisions judiciaires, ainsi que

[181] Résolution pour les amendements de la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve, ICC-ASP/17/Res.2 (2018).
[182] Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/18/Res.6 (2019), Annexe I Mandats de l'Assemblée des États parties pour la période intersessions, p. 23, paragraphe 15 a).
[183] Règlement de la Cour, normes 120, 129 et 130.

l'accès aux délibérations judiciaires, dont le secret en vertu de l'article 74-4 du Statut est inconditionnel. Si de tels désaccords sur l'indépendance des juges et des poursuites ou des questions juridiques similaires devaient se faire jour, le Mécanisme de contrôle indépendant ne serait pas en mesure de trancher ces questions, celui-ci étant une partie prenante impliquée dans ces questions. En outre, les experts souhaitent souligner que le caractère normatif de l'indépendance des poursuites et de la justice en vertu des textes juridiques de la Cour doit à tout moment s'appliquer et être pleinement garanti dans tout nouveau mécanisme de règlement des différends. Dans le même temps, comme indiqué ailleurs, les concepts d'indépendance et de confidentialité ne doivent pas être utilisés pour faire obstacle à un contrôle efficace[184].

2. Normes disciplinaires

309. Un régime disciplinaire pour manquement ou inconduite des juges devrait, au minimum, contenir les éléments suivants : i) un mécanisme fiable et digne de confiance sur lequel les plaignants peuvent compter sans réserve, en interne et en externe, pour communiquer les plaintes alléguées, sur une base sûre ; ii) une stricte confidentialité du processus disciplinaire et des personnes impliquées ; iii) un administrateur de plaintes crédible et fiable ; iv) une enquête impartiale et indépendante sur les plaintes ; v) la conduite d'une enquête ou d'une audition indépendante et impartiale concernant la plainte, dans le plein respect du droit à une audition équitable et à une procédure régulière ; et enfin vi) une autorité décisionnelle disciplinaire compétente pour imposer des sanctions. Lors de l'évaluation ou de la refonte du régime disciplinaire, la question de l'examen en appel doit aussi être impérativement prise en compte.

310. Compte tenu des textes fondamentaux de la Cour et dans le contexte des mandats des organes de la Cour, quatre autres éléments sont également primordiaux, à savoir i) le caractère ouvert et transparent du régime disciplinaire et de ses procédures ; ii) l'accès aux informations et aux preuves pendant les enquêtes et les audiences ; iii) la confidentialité des informations générées au cours des procédures judiciaires ou des informations sur les délibérations judiciaires ou sur les méthodes de travail internes des juges, ainsi que les questions et les documents confidentiels et protégés relatifs aux poursuites ; iv) l'indépendance des juges et celle du Procureur et du Bureau du Procureur ; et v) la confiance du public dans la Cour et ses juges.

[184] Voir *supra*, section I.A. Gouvernance unifiée, par. 27.

3. Un régime disciplinaire réajusté

311. De l'avis des experts, l'AEP et la Cour pourraient, à court terme, envisager de soumettre la responsabilité effective des juges à un régime disciplinaire, qui serait composé d'un ensemble de dispositifs intégrés impliquant le Mécanisme de contrôle indépendant, mais centré essentiellement sur la création i) d'un groupe d'enquête judiciaire ad hoc, et ii) d'un groupe de première instance correspondant. Ces deux groupes seraient non permanents, indépendants, impartiaux et externes, et composés chacun de trois juges.

312. Premièrement, toutes les plaintes contre des responsables élus, en particulier des juges, pourraient continuer à être introduites et déposées à titre confidentiel auprès du Mécanisme de contrôle indépendant, avec, si le plaignant le souhaite, copie au Président. Le Mécanisme de contrôle indépendant serait chargé de veiller à ce que toutes les plaintes soient correctement déposées, traitées, répondent à tous les critères requis et soient accompagnées des preuves nécessaires et des pièces justificatives pertinentes. Le Mécanisme de contrôle indépendant a déjà acquis cette expérience dans le cadre de ses enquêtes sur les plaintes déposées par les fonctionnaires à l'encontre de leurs pairs. En coopération avec le Greffier, le Mécanisme de contrôle indépendant doit continuer à inspirer confiance au personnel et aux autres parties prenantes externes afin qu'ils se manifestent librement pour signaler toute faute grave présumée ou tout manquement grave aux devoirs ou toute faute de moindre gravité ou tout autre comportement passible de sanctions à l'encontre d'un juge.

313. Le Mécanisme de contrôle indépendant pourrait en outre être chargé de procéder à une évaluation préliminaire pour déterminer si la plainte est recevable ou appropriée ; si elle est en fait et en droit de nature disciplinaire, et si le mécanisme disciplinaire est correctement saisi de la plainte. Le Mécanisme de contrôle indépendant continuerait également à mener des actions de sensibilisation et serait chargé de conseiller les plaignants sur les procédures disciplinaires, leurs droits et les étapes suivies avant qu'il ne soit statué sur la plainte. Toutes ces responsabilités ne sont en aucun cas nominales.

314. Deuxièmement, le groupe d'enquête judiciaire ad hoc serait alors chargé par le Mécanisme de contrôle indépendant d'enquêter de manière approfondie sur l'allégation, de recueillir et d'évaluer les preuves et tous les éléments pertinents, d'entendre le plaignant et de donner au défendeur la possibilité de répondre. Il s'occuperait de tout autre témoin ou personne concernée. Il déterminerait si une action supplémentaire est justifiée ou non. Il aurait en outre pour mandat d'écarter les plaintes anonymes ou manifestement infondées. Le groupe pourrait, à titre de mesure corrective, soumettre la plainte à la médiation, si celle-ci est possible et

acceptée par le plaignant et le responsable élu mis en cause. Il pourrait déterminer si la plainte atteint un seuil requis (par exemple, une raison *prima facie* de croire à la commission d'une faute grave ou d'un manquement grave au devoir ou d'une faute de nature moins grave) pour justifier le passage aux étapes suivantes du dispositif disciplinaire.

315. Le groupe d'enquête judiciaire ad hoc serait également tenu de constituer un dossier d'enquête aussi complet et concret que possible sur la plainte, comprenant tous les éléments pertinents. Il serait tenu de recommander si une enquête (audience) est justifiée au vu de l'ensemble des informations et des documents disponibles et s'il convient de nommer un groupe de première instance chargé de statuer sur la plainte.

316. Troisièmement, les autorités disciplinaires compétentes[185] continueraient de jouir d'un pouvoir discrétionnaire pour décider si la plainte doit ou non faire l'objet d'une audience formelle devant le groupe de première instance. Dans l'affirmative, la décision serait prise sur le fond, en tenant dûment compte de l'équité des audiences, des délibérations contradictoires, du droit à une représentation légale et de l'application de toutes les autres garanties d'une procédure régulière. La décision d'engager une procédure disciplinaire contre un juge en convoquant un groupe de première instance ne doit pas être prise à la légère[186].

317. Le groupe de première instance serait spécifiquement habilité à contraindre ou à recueillir des preuves supplémentaires, si nécessaire. Il évaluerait les preuves, parviendrait à des conclusions motivées sur les faits et à des déterminations juridiques, et formulerait des recommandations et des conclusions sur la plainte. La plainte serait ensuite transmise à l'autorité disciplinaire compétente pour qu'elle prenne une décision finale sur la question, pouvant aller jusqu'à l'imposition d'une sanction. Selon ce schéma, toutes les autorités disciplinaires décisionnelles compétentes en vertu des textes fondamentaux de la Cour resteraient inchangées.

318. Un régime disciplinaire tel que celui proposé, dont les composantes externes clés seraient un groupe d'enquête judiciaire *ad hoc,* indépendant, impartial et externe, et un groupe de première instance, ne saperait ni n'affaiblirait les mandats existants des autorités disciplinaires désignées en vertu du Statut et du Règlement de procédure et de preuve. Il répondrait de manière appropriée à la méfiance, en particulier du

---

[185] Statut de Rome, articles 46-2 et 46-3 ; Règlement de procédure et de preuve, règles 29-a, règle 30-1 à 30-4.

[186] « [TRADUCTION] Le simple fait qu'une procédure judiciaire ait été engagée est généralement considéré comme le signe que le juge fait face à des allégations crédibles de faute suffisamment grave pour justifier, si ladite faute est prouvée, sa révocation. L'impact est généralement immédiat, et il est possible qu'il ne puisse pas être totalement annulé même si le juge est innocenté par la suite », *supra*, note de bas de page 180, Jan van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice*, par. 3 à 5.

personnel, à l'égard de la capacité du Mécanisme de contrôle indépendant à enquêter sur les responsables élus et des dispositions disciplinaires partiellement internes à l'encontre des juges.

319. En outre, grâce à la participation centrale de juges indépendants, éminents et expérimentés qui ne sont plus en exercice, ce type de régime est davantage susceptible de dissiper toute perception d'autoprotection des juges en exercice. Cela permettrait d'affranchir les juges de toute implication dans une décision défavorable rendue à l'encontre d'un pair, en particulier dans un contexte où les juges bénéficient de mandat de longue durée. Enfin, cela renforcerait l'efficacité des mesures de responsabilisation et l'intégrité du pouvoir judiciaire. Ce régime est également de nature à renforcer la crédibilité du mécanisme disciplinaire à l'encontre des juges.

320. Dans le contexte de la Cour, si les régimes disciplinaires des responsables élus et du personnel doivent être adaptés à leurs propres exigences et respecter les normes internationales et régionales et les exigences professionnelles, il est également pertinent qu'ils ne semblent pas favoriser un groupe particulier. À cet égard, le mécanisme disciplinaire recommandé pour les juges reflète dans une certaine mesure celui qui est proposé pour le personnel, comme le montrent les paragraphes suivants.

321. Des questions concernant l'accès à des informations confidentielles et protégées, les délibérations judiciaires, et l'indépendance de la justice ou des poursuites garantie par le Statut de Rome et d'autres textes juridiques, pourraient encore se poser au cours de l'enquête ou de l'examen du bien-fondé de la plainte. Comme recommandé ci-dessus[187], le comité d'éthique devrait être chargé de trancher ces questions entre les parties en litige en attendant la création d'un conseil judiciaire.

4. Conseil judiciaire de la Cour

322. En outre, comme déjà mentionné ci-dessus, à long terme, l'AEP et la Cour devraient envisager sérieusement la création d'un conseil judiciaire, indépendant et impartial. Il s'agirait d'une entité disciplinaire à part entière, soit comme organe subsidiaire de l'AEP en vertu de l'article 112-4, soit comme organe en vertu d'un nouvel article du Statut, en tant que seule autorité disciplinaire pour les juges et les responsables élus[188].

323. Le conseil judiciaire, ou conseil supérieur de la Magistrature, est l'un des modèles les plus largement établis et suivis, tant dans les pays de droit civil que dans ceux de

[187] Voir *supra,* section III.B.Prévention des conflits d'intérêts, R112 (p. 106).
[188] Voir R109 (p. 101), R126 (p. 120).

common law, ayant comme mission fondamentale la discipline des juges et l'administration judiciaire, ainsi que l'application de la responsabilité des magistrats[189]. Dans de nombreux pays, il est constitutionnalisé. En 2018, le rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges a estimé que plus de 70 % des pays du monde disposaient d'une forme de conseil judiciaire[190]. En termes numériques, cela représente plus de pays que le nombre total actuel d'États parties au Statut de Rome[191]. Il existe également des normes juridiques internationales et régionales sur les conseils de justice[192].

324. Le conseil judiciaire pourrait être pleinement doté d'un certain nombre de compétences clés relatives à la responsabilité des juges, notamment en matière d'enquête et d'investigation. En outre, il pourrait également servir d'organe consultatif auprès de l'AEP sur des questions touchant à l'indépendance et à la performance des juges ou des procureurs ; fournir des commentaires sur les amendements au Règlement de procédure et de preuve ou aux règlements concernant les juges, l'Accusation et les conseils ; contribuer à la formulation ou à la révision des politiques, des stratégies et d'autres questions connexes concernant le pouvoir judiciaire et les juges ; et soutenir le travail de tout organe de l'AEP concernant les juges. Lors de l'établissement du mandat du conseil judiciaire, il convient de prêter attention au mandat du comité d'éthique, afin de s'assurer que les deux organes sont complémentaires et d'éviter tout chevauchement.

325. Cette combinaison de fonctions au sein d'un seul organisme et son institutionnalisation en tant qu'organe quasi-judiciaire aurait l'avantage de développer et de bâtir une mémoire institutionnelle et des bonnes pratiques. Cela serait préférable à la nomination au cas par cas, sur une base ad hoc, de groupes de juges non permanents pour entendre et trancher les questions disciplinaires.

326. Le conseil judiciaire pourrait être composé exclusivement de juges nationaux et internationaux, actuels ou anciens. Les cinq-sept juges du conseil pourraient être

---

[189] Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017, CCJE-BU(2017)11 (2018) ; Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, U.N.Doc A/HRC/38/38 (2018) ; *supra* note de bas de page 180, Jan van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles : A Compendium and Analysis of Best Practice* ; Wim Voermans et Pim Albers, Conseils pour le pouvoir judiciaire dans les pays de l'Union européenne, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (ECCJ), Conseil de l'Europe, Leyde/La Haye (2003).

[190] U.N.Doc A/HRC/38/38, par. 14.

[191] Au 30 septembre 2020, 123 pays étaient des États parties au Statut de Rome de la CPI.

[192] Voir *supra*, note de bas de page 189, U.N.Doc A/HRC/38/38, par. 21 à 26 ; Violaine Autheman et Sandra Elena, Keith Henderson (Dir.pub), *Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons Learned from Europe* and *Latin America*, IFES Rule of Law White Paper, (2004).

nommés conjointement par le Président de la Cour et le Président de l'AEP, et siégeraient selon un ratio ou un renouvellement à déterminer.

327. À long terme, il est recommandé de mettre en place un conseil judiciaire au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux, afin d'assurer la cohérence des normes et de rationaliser les dépenses. À cette fin, le cadre juridique établissant le conseil judiciaire devrait permettre à ses membres de remplir des fonctions similaires pour d'autres organisations judiciaires internationales.

Recommandations

R115. Le système de justice interne de la Cour devrait être ouvert à tous, y compris aux non-fonctionnaires, aux anciens fonctionnaires et aux responsables élus. Dans l'esprit du principe de Cour unique, et dans le but de simplifier et de centraliser les différentes procédures disciplinaires, la Cour devrait employer un système de justice interne unique pour tous. Cela permettra de mettre l'accent sur l'égalité de traitement, de promouvoir des normes minimales d'éthique et de professionnalisme égales pour tous et d'accroître la transparence et donc l'utilisation du système.

R116. Le règlement des litiges par la Cour serait mieux assuré s'il était administré par des professionnels. Le rapport coûts-avantages de cette proposition est favorable à la Cour, et améliorera le règlement des différends et des conflits, ce qui contribuera à réduire ainsi le nombre de dossiers qui se retrouvent devant le TAOIT. Cela impliquerait la dissolution du Conseil consultatif de discipline et de la Commission de recours, ainsi que du dispositif de médiation ad hoc assurée actuellement par le personnel. Une telle approche serait conforme aux décisions d'autres organisations internationales, comme l'ONU en 2016, de s'écarter des mécanismes de justice interne fondés sur les pairs.

R117. Au lieu d'un recours devant les pairs contre les décisions administratives, une procédure simple et directe pourrait être mise en place en faisant appel à un juge du contentieux de première instance - un juge national ou international, ayant une expérience des questions administratives internationales. Ce juge n'occuperait pas un poste permanent, mais serait appelé à agir en fonction des besoins. Une liste de juges compétents pourrait être établie à cette fin. En cas de plaintes graves contre des juges, le Procureur ou le Procureur adjoint, un groupe de première instance, composé de trois juges, statuerait en première instance.

R118. La Cour devrait envisager la création d'un poste de médiateur (poste non classé à pourvoir par voie de concours ; personne véritablement de l'extérieur) chargé de traiter les litiges et les conflits de manière informelle, efficace et à l'amiable en collaboration avec les services de médiation, en tant qu'instance préliminaire non obligatoire (sous réserve du paragraphe suivant) pour la résolution des litiges et des conflits.

R119. Le recours aux services de médiation ne serait obligatoire que pour les parties à un litige administratif avant que leur plainte soit portée devant le juge de première instance. De même, les plaintes portant sur des performances insuffisantes seraient initialement examinées par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines, avant être soumises au juge de première instance.

R120. La Cour est encouragée à examiner si le recours au Tribunal d'appel des Nations unies pour les questions administratives, plutôt qu'au TAOIT, serait plus rentable pour la Cour. Une telle décision serait également en phase avec l'utilisation par la Cour du régime commun des Nations unies[193].

R121. Tout exercice envisagé par la Cour dans ce domaine devrait prendre en considération l'intérêt de renforcer la transparence, la confidentialité et la confiance pour que le personnel puisse l'utiliser plus fréquemment et pour qu'il soit plus efficace.

R122. La Cour devrait également examiner l'opportunité de créer un bureau d'éthique et de conduite professionnelle pour promouvoir les valeurs communes et prévenir les conflits d'intérêts, ainsi que pour traiter les procédures disciplinaires, qui serait doté d'une unité chargée des fautes graves. Ce bureau devrait également servir de cadre aux politiques de lancement d'alerte, et accueillir des coordonnateurs chargés de l'égalité hommes-femmes, des questions de harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement, ainsi que des questions de lutte contre la fraude. Le bureau serait dirigé par une personne hors classe appropriée.

R123. Les coordonnateurs travailleraient chacun à la sensibilisation au sein de la Cour dans leur domaine respectif (c'est-à-dire les politiques en matière de lancement d'alerte, les questions d'égalité hommes-femmes, le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement, et les questions de fraude), notamment en donnant des explications et des conseils relativement aux politiques pertinentes et aux procédures en matière de plaintes et de lancement d'alerte.

R124. L'Assemblée des États parties devrait envisager de permettre au Mécanisme de contrôle indépendant de fournir un soutien au bureau d'éthique et de conduite professionnelle, doté de professionnels externes (enquêteur, juriste).

R125. Le Mécanisme de contrôle indépendant conserverait ses fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête. En cas de plaintes contre des juges, le Procureur et le Procureur adjoint, il déléguerait les enquêtes à des groupes d'enquête *ad hoc*[194], après avoir procédé à une première évaluation de la plainte. Le Mécanisme de contrôle

---

[193] Voir *supra*, R13 (p. 28).
[194] Voir *supra*, Section III.A. Cadre éthique et R108 (p. 101) plus spécifiquement.

indépendant ferait en outre office de secrétariat exécutif et permanent, soutenant les organes non permanents au sein du bureau d'éthique et de conduite professionnelle, en s'efforçant de garantir un règlement efficace et rapide des plaintes. Il en va de même pour les services de médiateur et de médiation, les groupes d'enquête *ad hoc*[195], le comité d'éthique, le juge de première instance et les groupes de première instance. Le Mécanisme de contrôle indépendant serait chargé de fournir un soutien immédiat en cas de besoin et de travailler à la sensibilisation et au renforcement des capacités au sein de la Cour sur les questions liées au champ d'action de bureau d'éthique et de conduite professionnelle. À cette fin, le Mécanisme de contrôle indépendant devrait être doté de ressources suffisantes.

R126. L'Assemblée des États parties et la Cour devraient envisager à long terme l'établissement d'un conseil judiciaire de la Cour, avec un mandat complet en matière de discipline et de responsabilité judiciaire des juges.

R127. Il est en outre proposé que ce conseil soit au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux afin d'assurer la cohérence des normes et de rationaliser les dépenses. À cette fin, le cadre juridique établissant le conseil judiciaire devrait permettre à ses membres de remplir des rôles similaires pour d'autres organisations judiciaires internationales.

R128. Le Mécanisme de contrôle indépendant et le bureau d'éthique et de conduite professionnelle doivent élaborer une stratégie et un plan d'action visant à accroître la confiance du personnel dans le Mécanisme de contrôle indépendant et dans le régime disciplinaire interne de la Cour.

R129. La Présidence devrait poursuivre ses efforts pour promouvoir une coopération collégiale accrue entre les juges et le personnel des Chambres, ainsi qu'un environnement de travail respectueux.

R130. Les chefs d'organes devraient tenir leur engagement et leurs plans visant à donner la priorité à la tolérance zéro en matière d'intimidation et de harcèlement et au développement de relations et d'une atmosphère plus efficaces, productives et mutuellement respectueuses à la Cour.

R131. En résumé, le système de justice interne à l'échelle de la Cour recommandé par les experts est le suivant :

Faute

- Plainte soumise au Mécanisme de contrôle indépendant

[195] Ibid.

- Contre le personnel ou d'autres personnes affiliées à la Cour : le Mécanisme de contrôle indépendant enquête et suit la procédure telle que détaillée dans son mandat ;
- Juges, Procureur et Procureur adjoint : après une première évaluation par le Mécanisme de contrôle indépendant, l'enquête est déléguée à un groupe d'enquête judiciaire/de poursuites ad hoc ;

- Personnel : juge de première instance ; les juges, le Procureur et le Procureur adjoint : groupe de première instance ;
- Tribunal d'appel des Nations Unies.

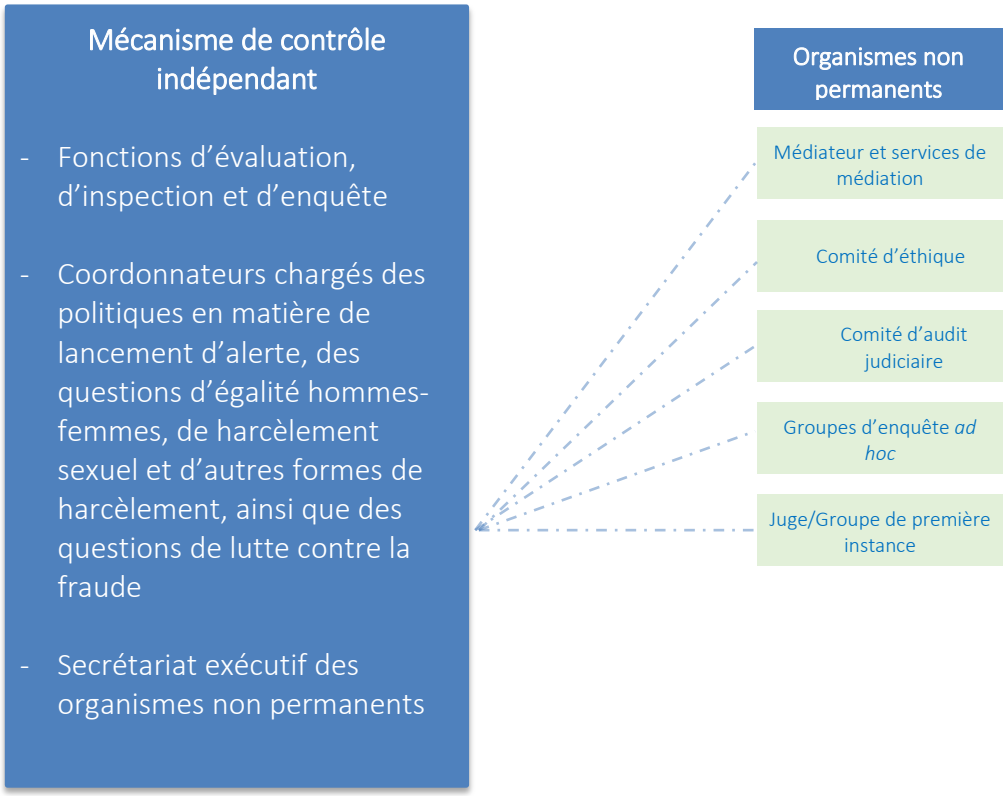
Litiges administratifs

- Services de médiation obligatoire ;
- Juge de première instance ;
- Tribunal d'appel des Nations Unies.

Litiges liés aux insuffisances dans la performance d'un fonctionnaire

- Examen initial obligatoire par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines ;
- Juge de première instance ;
- Tribunal d'appel des Nations Unies.

Schéma 2 : Le Bureau d'éthique et de conduite professionnelle



V. PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Conclusions

328. Les experts ont déduit des observations des États parties, de représentants de la Cour et de ceux d'organisations de la société civile qu'il était nécessaire de simplifier le processus budgétaire et de réduire la bureaucratie sous-jacente. Ce processus est en élaboration continue depuis le début de la Cour ; différentes pratiques ont été testées[196], et des améliorations apportées sur divers points au cours des années[197].

329. En 2012, le Groupe d'étude sur la gouvernance mis en place par l'AEP a présenté une liste détaillée de recommandations en vue de l'amélioration de la prévisibilité et de la transparence du processus budgétaire, car les États parties estimaient que ce processus et l'interaction de la CPI avec le CBF pourraient bénéficier d'une approche

[196] Voir Osvaldo Zavala, « The Budgetary Efficiency of the International Criminal Court (2018) », *International Criminal Law Review*, vol. 18, p. 474 à 479 et 481 à 483.
[197] L'auditeur externe a conclu que « [c]haque année, des modifications sont introduites dans le processus budgétaire » - ICC-ASP/18/2/Rev.1, constat, p. 4.

plus stratégique et plus unifiée[198]. Le processus a également fait l'objet d'un audit externe en 2019[199].

330. Le processus budgétaire est un exemple montrant clairement que la relation de confiance entre la Cour et l'AEP (y compris ses organes subsidiaires) peut et devrait être améliorée[200]. D'une part, certains États parties estiment que la Cour pourrait et devrait être en mesure d'obtenir plus de résultats avec les ressources dont elle dispose. D'autre part, il semble exister une perception au sein de certaines composantes de la Cour que les États parties utilisent le processus budgétaire pour s'ingérer dans les affaires jugées devant celle-ci. Renforcer la transparence, l'efficacité et le trilogue entre la Cour, le CBF et l'AEP devrait améliorer les relations entre les parties prenantes en la matière. Une confiance accrue réduirait également ce qui est perçu comme un besoin d'entrer dans les détails de la gestion du budget[201].

A. Le processus budgétaire à la Cour[202]

331. Les experts prennent note des recommandations formulées par l'auditeur externe sur l'amélioration du processus budgétaire de la Cour et comprennent que celle-ci s'emploie à mettre en œuvre ces recommandations. Ils tiennent à souligner un point particulier : la nécessité de mieux lier la planification stratégique et le budget. Un élément de ce processus se rapporte à l'utilisation d'indicateurs de performance clés, qui font l'objet d'une section distincte du présent rapport[203].

332. La coordination de la préparation du budget s'est améliorée avec l'adoption d'une approche descendante, à savoir le lancement du processus par la formulation d'hypothèses au sommet, au niveau du Conseil de coordination[204]. Les experts ont été informés qu'il existe encore un certain écart entre les différents organes en matière de planification du budget et qu'il serait possible d'en faire davantage pour que les différentes parties prenantes orientent le processus dans la même direction.

---

[198] Rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance, ICC-ASP/11/31 (2012), annexe II, (catégorie II, procédure budgétaire), B, par. 5 à 45.
[199] ICC-ASP/18/2/Rev.1.
[200] Voir aussi à ce sujet *infra,* par. 948.
[201] « Le Groupe d'étude a souligné que l'Assemblée ne doit pas tenter de trop aller dans les détails du budget de la Cour, ni de reproduire le travail du comité » - Rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance, ICC-ASP/11/31 (2012), annexe II (catégorie II, procédure budgétaire), B, par. 28 ; voir aussi ICC-ASP/18/2/Rev.1, constats, p. 10 et p. 27.
[202] Le budget de la Cour est exposé en détail dans le récent rapport de l'auditeur externe consacré à ce sujet, qui est mentionné plus haut. Le présent rapport ne reviendra donc pas sur ses différentes phases et ses différents éléments.
[203] Voir *infra*, section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.
[204] Il s'agit d'indicateurs quantitatifs de l'activité prévue de la Cour durant l'exercice pour lequel le budget est proposé. Cela comprend notamment le nombre d'examens préliminaires, d'enquêtes, et d'affaires en phase préliminaire, en première instance et en appel qui pourraient se dérouler durant cet exercice.

333. Si les hypothèses formulées au sommet tendent à couvrir un nombre escompté, par exemple, d'examens préliminaires, d'enquêtes, et de procédures à la phase préliminaire, en première instance et en appel sur une durée d'un an[205], un exercice supplémentaire devrait être effectué à l'échelle de la Cour – parallèlement ou consécutivement – pour définir et convenir d'une vision stratégique cohésive qui guiderait les organes dans la planification de leur budget. Par exemple, si la Cour envisage de fermer un bureau extérieur donné, ce projet devrait être pris en considération au stade de la planification et non pendant l'examen du premier projet de budget. De plus, des consultations étroites devraient être menées entre le Bureau du Procureur (comme principal facteur budgétaire) et le Greffe (comme responsable de la prestation de services) sur ces priorités stratégiques et les capacités du Greffe. Renforcer les consultations avant/pendant le stade de la planification rendrait le processus interne plus efficient, éliminant la nécessité de réajustements et limitant les consultations après la présentation d'un premier projet, et conduirait à l'élaboration d'un document budgétaire plus cohésif.

334. Comme conséquence de la recommandation formulée par les experts dans la section consacrée à la gouvernance unifiée, un rôle plus influent peut être envisagé pour le Greffier dans le processus budgétaire. Cela est conforme aux résolutions de l'AEP[206] et aux recommandations de l'auditeur externe[207]. Un tel rôle plus influent pourrait contribuer à une meilleure mise en œuvre du principe de Cour unique dans le processus budgétaire, notamment par la centralisation des ressources consacrées aux formations sous une seule ligne budgétaire plutôt que leur répartition entre plusieurs grands programmes.

335. Il a été dit aux experts que le CBF reçoit parfois des informations contradictoires de différents représentants de la Cour. Pour rationaliser la communication avec les organismes de contrôle et faire en sorte que les informations soient données au nom de l'ensemble de la Cour, le Greffier devrait être le représentant et le porte-parole de la Cour lors de telles réunions. Cela est conforme au rôle qui est le sien (strate 3) comme chef de l'administration.

---

[205] Pour un exemple d'hypothèses publiques, voir « Hypothèses et paramètres retenus pour le projet de budget-programme pour 2020 », ICC-ASP/18/10 (2019), annexe II.

[206] Voir, p. ex., ICC-ASP/18,/Res.1 (2019), K, par. 3, « Invite la Cour à continuer de veiller à ce que le processus budgétaire interne soit strict et placé sous la supervision du Greffe », L, par. 9, « Invite la Cour à continuer d'élaborer son processus budgétaire […], sous la supervision du Greffe […] » ; Résolution de l'ASP sur le projet de budget-programme pour 2019 […], ICC-ASP/17/Res.4 (2018), K, par. 3, L, par. 8 ; ICC-ASP/16/Res.1 (2017), L, par. 2.

[207] ICC-ASP/18/2/Rev.1, constat, p. 8 et recommandation n° 1.

336. Un sujet qui est souvent revenu pendant les consultations tenues par les experts était la nécessité d'une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources[208]. L'impossibilité de déplacer aisément les ressources entre les grands programmes fait obstacle à la capacité de la Cour de répondre avec agilité à des charges de travail fluctuantes, ce qui conduit à une distribution inefficace des ressources. Les experts estiment qu'il est dans l'intérêt des États parties de donner au Greffier les moyens d'agir en lui accordant davantage de flexibilité dans la gestion des ressources. Ils approuvent donc la recommandation de l'auditeur externe visant à modifier le Règlement financier de la Cour pour permettre au Greffier de transférer des ressources entre les différents grands programmes[209]. Il faudra également tenir compte de la mesure dans laquelle une plus grande flexibilité pourra être accordée au Greffier dans l'exécution des coupes budgétaires[210]. Une telle flexibilité accrue devrait naturellement s'accompagner, ainsi qu'il convient, de la présentation de rapports par le Greffe et de mécanismes de transparence.

B. Le Comité du budget et des finances (CBF)

337. Le CBF est composé de douze experts dans les domaines du budget, des finances et de l'administration, chargés de conseiller l'AEP et la Cour sur ces questions. Il se réunit pendant trois semaines au siège de la Cour, et ses membres sont appelés à examiner attentivement des sujets dont la liste ne cesse de s'allonger, notamment un nombre sans cesse croissant de « points permanents de l'ordre du jour ». Les informations apportées par certains membres du CBF font apparaître des difficultés pour tous les membres de suivre de bout en bout tous les aspects de la Cour. Les experts ont été informés que le risque qui découle d'une perte générale de focalisation constitue la principale menace pour l'efficacité, l'efficience et la crédibilité du CBF. À cet égard, le CBF devrait dresser une liste des sujets les plus importants nécessitant un suivi de sa part. Cette liste serait ensuite approuvée par les États parties. Le CBF devrait en outre réfléchir à d'autres moyens de rendre ses méthodes de travail plus efficaces.

---

[208] Voir *supra*, section II.J.Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel.
[209] Voir ICC-ASP/18/2/Rev.1, recommandation n° 7.
[210] Ibid., constat, p. 10 : l'auditeur externe fait référence à la position suivante de la Cour, présentée au Groupe de travail de La Haye(2018) : « [A]vec ses recommandations ultra-détaillées ligne par ligne, le CBF élimine la possibilité de flexibilité réelle dans l'exécution des coupes budgétaires et porte *de facto* atteinte à l'indépendance du Procureur ».

338. Un ordre du jour plus ciblé devrait également se refléter dans des rapports plus concis. Combinée à leur publication dès que possible après la session du CBF[211], une telle approche peut présenter une utilité encore plus grande pour l'AEP.

339. Cette approche devrait également donner au CBF plus de temps pour expliciter les recommandations qu'il fait et les motifs qui les sous-tendent. En outre, pour plus d'efficience dans les consultations entre la Cour, le CBF et l'AEP, il est recommandé que les rapports du CBF exposent également la position de la Cour à l'égard des recommandations du CBF ou sa réponse à celles-ci.

C. Renforcer le trilogue

340. Entre le moment où la Cour présente sa proposition budgétaire au CBF et la présentation du rapport de celui-ci, ses membres envoient environ 100 demandes d'informations par session[212]. Les experts ont appris qu'une fois que le rapport du CBF est publié, certains États parties examinent sans fin des lignes budgétaires d'importance secondaire. Les experts estiment que des consultations renforcées entre les trois entités (la Cour, le CBF et l'AEP) pourraient accroître l'efficience de ce processus, maximiser le rôle du CBF comme organe consultatif pour l'AEP et pour la Cour et permettre aux États parties de consacrer plus de ses ressources et de son attention à des questions moins techniques.

341. Après réception du budget proposé par la Cour, une réunion devrait se tenir entre les États parties (par l'intermédiaire de l'AEP), la Cour (représentée par le Greffier) et le CBF, ce qui permettrait aux États parties de donner à titre préliminaire une indication de leurs questions et préoccupations et des domaines sur lesquels ils pourraient spécifiquement souhaiter des conseils du CBF.

342. Tous les ans, au printemps, le CBF et la Cour se réunissent pour un atelier consacré à des questions stratégiques, au cours duquel la Cour peut expliquer comment elle envisage d'aborder certains sujets et le CBF peut communiquer ses attentes. Les experts recommandent de maximiser le potentiel de cet atelier afin qu'il soit l'occasion d'un dialogue plutôt qu'une présentation faite par un seul participant.

---

[211] Comme demandé par l'ASP – voir, p. ex., Résolution de l'ASP sur le projet de budget-programme pour 2017 […], ICC-ASP/15/Res.1 (2016). M, par. 3 ; Résolution de l'ASP sur le projet de budget-programme pour 2018 […], ICC-ASP/16/Res.1 (2017), L, par. 3 ; Résolution de l'ASP sur le projet de budget-programme pour 2019 […], ICC-ASP/17/Res.4 (2018), L, par. 1 ; Résolution de l'ASP sur le projet de budget-programme pour 2020 […], ICC-ASP/18/Res.1 (2019), L, par. 1 (« […] demande au [CBF] de veiller à ce que ses rapports soient publiés aussi rapidement que possible après les sessions »).

[212] Le nombre moyen de demandes d'informations envoyées par le CBF à la Cour entre sa 29ème et sa 33ème session était de 88,6 par session. Pour les mêmes sessions, la Cour a présenté en moyenne 17,6 rapports et 19,4 documents par session, soit un nombre moyen de 527,2 pages soumises au CBF par session – sur la base des données que la Cour a communiquées aux experts.

343. Entre le moment où la Cour présente sa proposition budgétaire et la session d'automne du CBF, un ou plusieurs autres ateliers, à distance, devraient être organisés. Ces ateliers devraient être le principal forum de dialogue entre le CBF et la Cour.

344. Faire en sorte que la Cour communique d'une seule voix, par l'intermédiaire du Greffier, et présenter l'opinion de la Cour sur les recommandations du CBF aideraient également à renforcer l'efficience de la communication entre les parties prenantes. Un rapport du CBF plus solide et la mise en œuvre des autres recommandations présentées ci-dessus pourraient également apaiser les préoccupations des États parties et leur permettre s'en remettre au Comité pour les décisions sur les détails techniques, ce qui leur donnerait la possibilité de se concentrer sur les questions politiques pendant l'assemblée.

345. Les experts prennent également note d'autres recommandations formulées par le Groupe d'étude sur la gouvernance à ce sujet, qui seraient encore pertinentes et dont, par conséquent, l'AEP pourrait tenir compte :

- Le facilitateur du groupe de travail de La Haye devrait être présent aux réunions du CBF, selon qu'il convient ;
- Il conviendrait de mettre en place un processus plus rationalisé d'envoi des demandes d'informations des États parties à la Cour, à l'aide notamment de modèles (tant pour les questions que pour les réponses) ;
- Les demandes d'informations et les réponses devraient être envoyées par écrit et également communiquées au CBF ;
- Les demandes d'informations des États parties concernant la possibilité de trouver/faire des économies supplémentaires devraient être le plus détaillées possible, élaborées en consultation avec le facilitateur du budget de l'AEP et communiquées à la Cour et au CBF, et la Cour devrait expliquer de manière détaillée quelle incidence la proposition en question aurait sur ses activités et sur d'éventuelles économies ;
- Un appui devrait être apporté au facilitateur du budget, par exemple par la désignation de cofacilitateurs ou de facilitateurs adjoints pour traiter de questions budgétaires spécifiques ;
- Des ordres du jour et d'autres documents préparatoires, présentant notamment le contexte, le sujet de discussion et les points appelant une décision devraient, avant les réunions, être communiqués aux États parties en vue des débats budgétaires ;

- Les débats de l'AEP sur le budget devraient être plus rationalisés et ciblés : il conviendrait pour cela d'appliquer une approche thématique aux délibérations, sur la base des recommandations du CBF (plutôt que les grands programmes de la Cour)[213].

D. L'Assemblée des États parties

346. Selon les États parties, certains déplorent que les réunions de l'AEP aient tendance à être dominées, ces dernières années, par des discussions budgétaires techniques, au détriment de discussions sur les orientations stratégiques. Il a été suggéré que conclure le débat sur le budget avant la réunion de l'AEP, déplacer le débat en dehors de la session régulière de l'AEP ou faire passer la durée de l'exercice d'un an à deux, voire trois ans, pourrait permettre de résoudre ce problème.

347. Différentes vues ont été exprimées sur la durée idéale d'un exercice budgétaire à la Cour, et celles d'un an et de deux ans présentent l'une et l'autre des avantages et des inconvénients majeurs. Un exercice de deux ans améliorerait la capacité de la Cour de planifier à plus long terme, réduirait quelque peu les ressources et la bureaucratie nécessaires dans le cadre d'un processus budgétaire annuel et augmenterait la prévisibilité pour les États parties. Quant à l'exercice d'un an, il améliore la précision budgétaire, permet une plus grande flexibilité pour répondre aux changements entre les exercices et offre la possibilité de travailler avec des estimations plus actuelles[214].

348. Les experts ne sont pas convaincus que rallonger la durée de l'exercice budgétaire conduirait à une réduction considérable des ressources engagées dans le processus budgétaire, en tout cas pas au point de compenser les difficultés qu'entraîne le fait d'avoir des hypothèses inexactes. Même si le budget ne devait être adopté que tous les deux ans, il serait nécessaire d'actualiser les hypothèses pour la deuxième année, de refaire les calculs pour ajuster le budget en fonction de l'inflation, et d'envisager des demandes de budget supplémentaire. En outre, la grande majorité des juridictions internationales (19)[215] ont un budget annuel, contre seulement six[216] qui

---

[213] ICC-ASP/11/31, annexe II (catégorie II, processus budgétaire), B, par. 5 à 45.

[214] Voir aussi Henry G. Schermers et Niels M. Blokker, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, Brill Nijhoff, 6e éd. mise à jour, 2018, p. 1101.

[215] La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour économique de la Communauté des États indépendants, la Cour de justice de l'Union économique et monétaire africaine, la Cour de justice Benelux, la Cour justice de la CEMAC, la Cour de justice centraméricaine, la Cour de justice du COMESA, la Cour de justice de la Communauté andine, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Afrique de l'Est, la Cour de justice de l'AELE, le Tribunal de l'Union économique eurasiatique, la Cour internationale de Justice, le tribunal judiciaire de l'OPAEP, la Cour de l'OHADA, le Tribunal permanent du MERCOSUR, le Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone, le Tribunal spécial pour le Liban, et la CPI.

ont un exercice biennal[217]. Les experts proposent toutefois, tout au long de cette section, d'autres méthodes qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif de réduction de la bureaucratie liée au processus budgétaire.

349. En plus de chercher un consensus sur le budget avant la session de l'AEP, les États parties pourraient envisager de couvrir ce sujet lors d'une séance spécifique, au début de la session. Ce point de l'ordre du jour serait traité par des représentants des États spécialistes en la matière, séparément de la partie politique de la session – le principal élément de la conférence – où une représentation politique de haut niveau pourrait être encouragée.

E. Divers

350. Les experts ont pris note de la crise des liquidités à laquelle la Cour est confrontée, et qui est causée par le défaut et le retard de paiement de contributions[218]. S'il est vrai que cette difficulté n'est pas propre à la Cour, mais bien commune à de nombreuses organisations internationales, les experts conviennent avec le CBF[219] que d'autres moyens pourraient être explorés à la lumière des pratiques suivies par d'autres organisations internationales[220]. Par exemple, l'AEP pourrait envisager d'abaisser le

---

[216] La Cour de justice des Caraïbes, la Cour européenne des droits de l'homme, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, les Chambres spécialisées et Bureau du Procureur spécialisé pour le Kosovo, et l'Organe d'appel de l'OMC.

[217] La Cour interaméricaine des droits de l'homme ne figure dans aucune des deux catégories parce qu'elle semble combiner les deux modèles.

[218] Lors de sa session la plus récente, le CBF s'est dit « très préoccupé du fait qu'au 31 mai 2020, les contributions non réglées s'élevaient à 70.45 millions d'euros pour toutes les années, y compris des contributions dues au titre du prêt consenti par l'État hôte, ce qui représente 47 pour cent du budget approuvé pour 2020. Le Comité a rappelé qu'il était impératif que les États Parties s'acquittent de leurs contributions en temps voulu, faute de quoi la Cour serait confrontée à un manque de liquidités l'empêchant de mener à bien ses activités et ses opérations essentielles et qui la contraindrait à avoir recours au Fonds de roulement à la fin de l'année […]. Compte tenu de ce qui précède et de l'état des contributions, la question des liquidités demeure une source de préoccupation pour le Comité, notamment compte tenu du fait que si les recettes pour 2020 avaient été calculées sur la base de celles de 2019, la Cour ne serait pas en mesure de s'acquitter de ses obligations financières au cours du dernier trimestre de l'exercice financier » – Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-quatrième session, ICC-ASP/19/5 (2020), par. 37 et 40.

[219] Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-deuxième session, ICC-ASP/18/5 (2019), par. 35.

[220] Par exemple, l'Organisation mondiale du commerce dispose d'un système d'incitation au paiement rapide des contributions (voir « Système d'incitation au paiement rapide des contributions de l'OMC » - annexe A au Règlement financier de l'OMC) et, pour les arriérés allant de plus d'un an à plus de trois ans, d'un catalogue de conséquences du non-paiement de contributions. L'OMC prévoit notamment qu'après un an d'arriéré, les représentants des États membres concernés ne peuvent plus être nommés à la tête d'un organe de l'OMC, la documentation n'est envoyée ni à la délégation de ces États à Genève ni dans leur capitale ; si les contributions demeurent impayées au bout de deux ans, les États concernés n'ont plus accès au site Internet des membres de l'OMC et ne peuvent plus donner suite aux recommandations faites au Conseil général par le Comité du budget, des finances et de l'administration, les observateurs ne peuvent plus suivre de formations ou bénéficier d'une assistance technique ; après trois ans, ces États sont déclarés membres inactifs/observateurs inactifs (Arrangements administratifs pour les membres et

seuil d'arriérés au-delà duquel les États parties perdent leur droit de vote ou de décider que les États parties qui ont des arriérés ne présentent pas de candidats aux postes de responsables élus.

351. Dans l'intervalle, conformément au mécanisme mis en place par les États parties, la Cour doit pouvoir utiliser le Fonds en cas d'imprévu et le Fonds de roulement lorsque nécessaire. Pour cela, les experts recommandent qu'à tout le moins, ces deux fonds soient annuellement maintenus à des niveaux de provision fixes[221], voire qu'ils soient revus à la hausse.

352. La structure organisationnelle et l'organigramme devraient être plus transparents, avec indication de l'équivalent plein temps par section et par bureau, et non pas seulement au niveau de la division ou de la direction.

353. Pour une utilisation plus efficiente de l'ensemble des ressources consacrées à la justice internationale, les États parties pourraient profiter davantage de la présence de plusieurs juridictions internationales dans la même ville. Par exemple, des activités conjointes – telles que des formations – pourraient être organisées à l'intention des responsables/fonctionnaires de ces institutions à La Haye, certains services administratifs pourraient être regroupés (p. ex. le recrutement) et un processus d'achat en commun pourrait être envisagé pour obtenir des tarifs plus avantageux de la part des fournisseurs.

Recommandations

R132. Parallèlement ou consécutivement à l'élaboration d'hypothèses au sommet, des consultations entre organes devraient se tenir pour discuter d'une vision stratégique cohésive qui guiderait les organes dans la planification de leur budget. D'autres consultations étroites devraient être menées entre le Bureau du Procureur et le Greffe sur ces priorités stratégiques et sur les capacités escomptées du Greffe.

R133. Renforcer le rôle du Greffier, comme recommandé par les experts dans la section relative à la gouvernance unifiée, permettrait également d'obtenir un processus budgétaire plus centralisé, conformément au principe de Cour unique. La Cour devrait être représentée par le Greffier lors des réunions de contrôle du budget.

R134. Le Règlement financier de la Cour devrait être modifié pour permettre au Greffier de faire des transferts entre les grands programmes en fonction de la charge de

---

observateurs ayant des arriérés de contributions – annexe B au Règlement financier de l'OMC. Les observateurs ne peuvent accéder à l'OMC que s'ils ont versé l'intégralité de leurs contributions. - Règlement financier de l'OMC, article 15.

[221] Le montant du Fonds de roulement est déterminé un mois avant que ne soit fixé le montant des dépenses de la Cour. Le Fonds en cas d'imprévus a été fixé à 7 millions d'euros.

travail. De même, il conviendrait d'explorer les moyens d'accorder une plus grande flexibilité au Greffier dans l'exécution des coupes budgétaires décidées par le Comité du budget et des finances/l'Assemblée des États parties. Une telle flexibilité accrue devrait s'accompagner de mécanismes appropriés de présentation de rapports et de transparence.

R135. Le Comité du budget et des finances devrait recenser les sujets les plus importants qui selon lui devraient être son « ordre du jour permanent », pour approbation par l'Assemblée des États parties. Cela devrait conduire à la production de rapports plus concis, présentés dès que possible après la session du Comité du budget et des finances.

R136. Le Comité du budget et des finances devrait accompagner ses recommandations d'explications suffisamment détaillées de ses motifs ainsi que de la position de la Cour sur la proposition.

R137. Les experts encouragent les États parties à envisager une réunion avec le Comité du budget et des finances et la Cour après consultation de la proposition budgétaire de la Cour pour donner à titre préliminaire des indications sur les questions et préoccupations au sujet desquelles ils souhaitent recevoir l'avis du Comité du budget et des finances.

R138. Des ateliers supplémentaires (à distance) entre la Cour et le Comité du budget et des finances devraient être organisés avant la session d'automne du Comité ; ils constitueraient la principale occasion d'un dialogue entre les deux entités sur la proposition budgétaire présentée par la Cour.

R139. Pour maximiser le potentiel des sessions de l'Assemblée des États parties, les États parties devraient s'en remettre au Comité du budget et des finances pour les questions budgétaires techniques, atteindre un consensus sur le budget avant la session de l'Assemblée des États parties, et, au début de la session, consacrer une séance aux questions budgétaires à laquelle participeraient des représentants des États spécialisés dans le domaine ; viendrait ensuite la partie politique de la conférence, pour laquelle une participation politique de haut niveau peut être encouragée.

R140. Vu l'état préoccupant des arriérés et la crise de liquidités à laquelle la Cour fait face, les experts recommandent que l'Assemblée des États parties étudie d'autres moyens d'encourager les États parties à s'acquitter dans les délais du montant total des contributions, à la lumière des pratiques suivies par d'autres organisations internationales. Par exemple, l'Assemblée des États parties pourrait envisager d'abaisser le seuil d'arriérés au-delà duquel les États parties perdent leur droit de vote, ou de décider que les États parties qui ont des arriérés ne présentent pas de candidats à des postes de responsables élus.

R141. L'Assemblée des États parties devrait veiller à tout le moins à ce que les montants du Fonds en cas d'imprévus et du Fonds de roulement soient maintenus à des niveaux de provision fixes[222], voire qu'ils soient revus à la hausse.

R142. Une plus grande transparence sur la structure organisationnelle et l'organigramme devrait être adoptée, avec indication de l'équivalent plein temps par section et par bureau.

R143. Les États parties devraient envisager d'adopter des approches conjointes avec d'autres juridictions internationales ayant leur siège à La Haye ; cela pourrait consister notamment à organiser des formations conjointes, à regrouper des services administratifs et à explorer la possibilité d'un processus d'achat en commun pour obtenir des tarifs plus avantageux.

VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Conclusions

354. En 2014, l'AEP a demandé à la Cour « d'intensifier ses efforts visant à élaborer des indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui [lui] permettraient de mieux démontrer ses réalisations et ses besoins, et qui permettraient également aux États Parties d'évaluer les résultats de la Cour de façon plus stratégique[223] ». En 2016, la Suisse a accueilli une retraite consacrée aux indicateurs, en collaboration avec la Cour et Open Society Justice Initiative (la Retraite de Glion). Cette retraite visait à permettre aux parties prenantes (les dirigeants de la Cour, les États parties et la société civile) d'œuvrer à une compréhension commune de la valeur et de l'objet des indicateurs s'appliquant à toute la Cour, de mieux délimiter le champ et la définition de catégories spécifiques d'indicateurs utilisées par la Cour au cours de l'exercice précédent et de discuter des prochaines mesures à prendre dans le cadre du processus[224]. Depuis lors, les indicateurs de performance clés ont fait l'objet de nombreuses recommandations de la part du Groupe de travail sur la gouvernance, du CBF et de l'auditeur externe[225]. L'AEP s'est félicitée en 2019 du travail continu de la Cour dans ce domaine et a exprimé sa volonté de maintenir un dialogue actif avec elle sur les indicateurs de performance[226].

---

[222] Ibid.
[223] Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/13/Res.5 (2014), annexe I, par. 7 b).
[224] Voir ICC Retreat on Indicators, Glion, Suisse (2016), résumé du coordonnateur.
[225] Voir ICC-ASP/12/2/Rev.1, p. 41et 42.
[226] Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/18/Res.6 (2019), par. 91 et 92.

355. S'il est vrai que les parties prenantes semblent s'accorder sur l'importance des indicateurs de performance clés, des vues divergentes ont toutefois été exprimées aux experts au sujet des prochaines étapes. Certaines parties prenantes se sont prononcées en faveur d'une revitalisation du processus de Glion, alors que d'autres ont indiqué que ce sujet fait l'objet d'un débat au sein de l'AEP depuis de nombreuses années et qu'il est nécessaire de parvenir à une conclusion.

356. À l'instar de l'AEP en 2019, certains États parties ont insisté sur la nécessité que la Cour suive l'approche qu'elle a prévue pour obtenir des résultats qui pourraient constituer la base d'un nouveau dialogue[227], et qu'elle rende compte de ses résultats par rapport aux plans stratégiques. Les parties prenantes ont également souligné l'importance de la cohérence des dispositions administratives pour lesquelles les plans stratégiques sont essentiels et de l'utilisation des indicateurs de performance clés par tous les organes de la Cour. Il a également été suggéré que des indicateurs soient utilisés pour prévoir un calendrier des procès et les besoins en ressources.

357. Selon des représentants de la société civile, il faudrait effectuer davantage d'évaluations qualitatives et utiliser les indicateurs de performance pour évaluer la satisfaction des communautés touchées à l'égard des résultats de la Cour. Un travail de suivi sur les informations générées au moyen des indicateurs est essentiel pour définir les moyens d'améliorer l'efficience.

358. La Cour a accompli des progrès considérables ces dernières années, comme le montre son rapport de 2019 sur les indicateurs de performance et les indicateurs de performance clés utilisés par le Greffe, qui est joint en annexe au plan stratégique. Elle envisage de publier un nouveau rapport en novembre 2020 sur les indicateurs de performance clés à l'échelle de la Cour, qui concorderaient mieux avec les objectifs stratégiques contenus dans les plans stratégiques pour la Cour, le Bureau du Procureur et le Greffe (2019-2021). Chaque année, la Cour présente au CBF un rapport annuel sur l'exécution de ses programmes et sur ses activités, qui contient notamment des informations sur les indicateurs de performance clés qui font partie du budget programme de l'exercice précédent.

359. Si les progrès récemment accomplis sont louables, les experts estiment que le rapport que la Cour a publié en 2019 manque d'unité et d'uniformité et s'appuie beaucoup sur la manière de voir des différents organes. En outre, le Greffe est le seul organe à avoir des indicateurs de performance clés détaillés joints en annexe à son plan stratégique. Les résultats escomptés, les indicateurs de performance et les objectifs pour tous les grands programmes sont joints au projet de budget pour 2020.

[227] Ibid.

360. L'auditeur externe a conclu qu'« aucune correspondance n'a été établie entre les KPI établis au niveau de la CPI et les KPI par organe de la Cour, comme indiqué dans les annexes au rapport annuel sur l'exécution du budget », que ces indicateurs « ne sont pas liés [au] budget » et qu'en raison du nombre élevé d'indicateurs de performance clés, entre lesquels n'est établi aucun ordre de priorité, « [i]l est très difficile pour les États Parties d'en tirer des conclusions sur l'efficacité et la performance de la Cour »[228].

361. Si des progrès ont été accomplis dans l'élaboration des indicateurs de performance, ceux-ci ne sont pourtant pas actuellement utilisés à leur plein potentiel, étant donné qu'ils ne sont pas suffisamment liés au budget[229] ou aux processus d'audit, et que les comparaisons sont difficiles.

362. Des indicateurs existent dans de nombreux systèmes judiciaires nationaux et dans d'autres organisations internationales. Il existe un besoin semblable pour la Cour d'évaluer son activité et de garantir la transparence et la responsabilité. Ces indicateurs ne devraient pas être perçus comme un outil de microgestion, mais plutôt comme une manière d'expliquer les besoins de la Cour et de trouver des moyens de renforcer la productivité.

363. Les experts soulignent que les indicateurs sont des outils utiles à la réalisation de deux objectifs différents : mesurer l'efficience (les résultats internes) et l'efficacité (les répercussions). Par conséquent, ces deux objectifs nécessitent une méthodologie différente.

A. Efficience

364. Pour évaluer l'efficience, des indicateurs quantitatifs sont nécessaires pour mesurer l'activité, guider la préparation du budget et contribuer à répertorier les problèmes et les résultats insuffisants. Il conviendrait à cette fin de présenter des données « brutes », autrement dit des données qui ne dépendent pas d'une évaluation qualitative effectuée par la Cour elle-même. Celle-ci peut, si elle l'estime nécessaire, compléter ces données par des explications, lesquelles ne devraient cependant pas remplacer la présentation des données en tant que telle. Les données brutes réunies devraient être présentées sous un format facile à consulter et de manière uniforme et cohérente pour tous les organes et les bureaux/unités indépendants (comme le Secrétariat de l'AEP, celui du Fonds au profit des victimes, le Mécanisme de contrôle

[228] ICC-ASP/12/2/Rev.1, par. 211, constat, p. 45.
[229] Le plan stratégique de la Cour indique que le lien entre les plans, le budget et des indicateurs de performance s'y rapportant sera défini plus avant au cours des prochaines années – Plan stratégique de la CPI 2019-2021, par. 45. Aucun plan concret à cet égard n'avait été présenté aux experts jusqu'en mai 2020.

indépendant et le Bureau de l'audit interne). Les indicateurs clés devraient être « sélectionnés » sur la base de leur pertinence pour l'utilisateur, notamment leur utilité pour le processus budgétaire et pour faciliter l'audit.

365. Pour mesurer correctement l'efficience, il faut comparer les données – en temps utile et avec celles d'autres juridictions ou organisations internationales. Pour cela, il faut : i) de la cohérence dans le recueil des données et leur présentation dans les temps, pour permettre des comparaisons ; et ii) la standardisation des données pertinentes réunies entre les institutions judiciaires internationales, pour permettre une comparaison entre celles-ci[230].

366. Une telle approche permettrait de définir des points de référence et déterminer la « normalité » en justice internationale, autrement dit des normes reconnues de ce qui peut être attendu d'une juridiction internationale. Cette méthodologie est comparable à celle des « inspecteurs généraux des services judiciaires » ou des « inspections judiciaires » au niveau national. Cela pourrait également contribuer à atténuer les tensions pendant les discussions budgétaires, étant donné que les demandes budgétaires pourraient être évaluées d'un point de vue plus objectif.

367. Pour que cet exercice soit constructif, et pour que l'indépendance judiciaire soit respectée, il est essentiel que les rapports sur les indicateurs de performance ne soient pas utilisés pour évaluer les décisions judiciaires ou les décisions en matière de poursuites. Ces indicateurs ne sont pas et ne devraient pas être considérés comme des outils qui conviennent pour ce faire. Toutefois, les indicateurs de performance permettront de mesurer les données se rapportant à l'administration de la justice (p. ex. nombre d'heures d'audience, temps pris pour rendre des décisions spécifiques, exactitude des durées prévues).

B. Efficacité

368. Évaluer l'efficacité de la Cour revient à évaluer son incidence sur les communautés locales et les victimes touchées et son effet dissuasif. Différents indicateurs et méthodologies sont nécessaires, notamment des indicateurs qualitatifs, évalués par exemple à l'aide de sondages et de questionnaires auprès des communautés locales. Pour une évaluation objective de l'incidence de la Cour, il serait mieux qu'une telle analyse soit effectuée par des entités extérieures à elle. Des organisations de la société civile et des universitaires peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard – étant donné qu'ils ont de solides partenariats et une forte présence auprès de différents

[230] Voir à cet égard Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale (2017), par. 28 et 29.

acteurs des communautés touchées, comme le montrent des initiatives existantes[231]. Des partenariats avec des organisations internationales ou régionales pourraient également être étudiés à cette fin.

369. Une évaluation de l'incidence de la Cour effectuée par des partenaires externes pourrait être financée par des contributions volontaires et suivre une méthodologie convenue avec la Cour. Externaliser la mise en œuvre n'empêche pas la Cour et l'AEP de réfléchir aux résultats et de se demander si des actions sont nécessaires compte tenu des conclusions tirées dans le rapport.

Recommandations

R144. Dans tous les grands programmes, il faudrait élaborer des indicateurs de performance clés concrets et mesurables se rapportant aux objectifs stratégiques répertoriés dans les plans stratégiques de la Cour ou les plans stratégiques spécifiques des organes concernés, sur la base du modèle adopté par le Greffe.

R145. La Cour devrait mettre en œuvre la recommandation de l'auditeur externe relative aux moyens d'utiliser les indicateurs de performance clés dans les propositions budgétaires et dans les rapports sur l'exécution du budget[232].

R146. Pour évaluer l'efficience de la Cour, un rapport présentant des données brutes sur la base d'indicateurs quantitatifs devrait être compilé. Les données devraient être présentées de manière cohérente et uniforme, sous un format facile à consulter. Le document devrait être mis à la disposition des organismes de contrôle et des États parties. Le recueil et la présentation des données devraient être standardisés pour permettre une comparaison sur plusieurs années. L'examen des indicateurs de performance clés sur la base des enseignements tirés devrait tenir compte de ce besoin de stabilité dans les données.

R147. Pour permettre une comparaison avec d'autres organisations internationales, notamment d'autres juridictions internationales, le Greffe devrait entamer le dialogue avec diverses institutions et convenir du type d'indicateurs qui peuvent être suivis et partagés (p. ex. avec d'autres juridictions internationales – nombre de jours d'utilisation des salles d'audience ; avec d'autres organisations internationales – motivation du personnel, congé de maladie).

R148. L'évaluation de l'incidence de la Cour devrait être déléguée à des partenaires extérieurs (organisations de la société civile, universitaires, organisations

[231] Voir, par exemple, Human Rights Watch, *Pour que la justice compte : Enseignements tirés du travail de la CPI en Côte d'Ivoire* (2015), où est examinée l'incidence de la procédure devant la Cour en Côte d'Ivoire.
[232] ICC-ASP/12/2/Rev.1, recommandation n° 10.

internationales et régionales), et employer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. De tels efforts pourraient être financés au moyen de contributions volontaires.

VII. RELATIONS EXTÉRIEURES

A. Relations avec l'Organisation des Nations Unies

Conclusions

370. La Cour et l'ONU ont conclu en 2004 un accord régissant leurs relations, qui non seulement constitue la base juridique de la coopération entre les deux organisations, mais aussi prévoit une assistance plus pratique que les Nations Unies et ses bureaux peuvent fournir à la Cour. Cet accord est essentiel au fonctionnement de la Cour étant donné qu'il lui permet de bénéficier de la présence et des infrastructures de l'ONU à travers le monde.

371. En dépit des dispositions de cet accord, et du fait que les deux organisations ont des mandats et des objectifs liés à la Charte de l'ONU qui se chevauchent dans certains domaines, dans la pratique leur relation s'est souvent révélée difficile. Cela met en évidence l'équilibre délicat entre l'indépendance de la Cour et son besoin fréquent de confidentialité d'une part, et, de l'autre, le fait qu'elle doive compter sur la bonne volonté des bureaux de l'ONU, en particulier sur le terrain.

372. Un autre facteur qui complique cette relation est le fait que la Cour est une organisation, créée en vertu d'un traité, qui n'est pas universelle. Quelque 70 États membres de l'ONU, dont trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, ne sont pas parties au Statut de Rome. Cela explique que, bien que le Statut prévoie que le Conseil de sécurité renvoie des situations devant la Cour, cela ne se soit produit que deux fois (le Darfour en 2005 et la Libye en 2011). Ces dernières années, les attitudes observées au Conseil à l'égard de la Cour sont devenues nettement moins positives. C'est en partie dans le but d'améliorer la relation avec l'ONU à son siège et de faciliter la coopération sur le terrain qu'un bureau de liaison de la Cour a été établi à New York en 2005.

B. Rôle du bureau de liaison de la Cour à New York auprès de l'ONU

373. Bien que le Bureau de liaison de New York existe depuis plus de 15 ans, les relations avec les principaux bureaux du Secrétariat des Nations Unies (tels que le Bureau des affaires juridiques), avec les missions des États parties, en particulier ceux qui n'ont pas de représentation diplomatique à La Haye, et avec les organisations de la société civile basées à New York continuent d'être difficiles. Cela s'explique en partie par les

facteurs mentionnés aux paragraphes 371 et 372 ci-dessus, mais aussi par une tendance de différents organes et bureaux de la Cour à La Haye à court-circuiter le Bureau de liaison de New York en traitant avec leurs homologues au Secrétariat des Nations Unies. Cela est parfois justifié par l'impératif de confidentialité, parfois par le sentiment que cette manière de procéder est plus efficace, mais la conséquence en est que le bureau de liaison est trop souvent mis à l'écart et donc pris de court lorsqu'il est appelé à intervenir. Sa crédibilité s'en trouve entamée à New York et il arrive que ses clients et contacts soient peu satisfaits.

374. En outre, le Bureau de liaison pourrait mener un large éventail d'activités, dont certaines sont attendues de lui par les États parties, comme servir de voie active de transmission d'informations sur la Cour à ceux-ci et à d'autres groupes intéressés à New York, promouvoir le rôle de la Cour pendant les débats ou d'autres événements l'intéressant dans le contexte de l'ONU, promouvoir l'adhésion au Statut des États non parties, apporter un appui au Groupe de travail de New York et aux réunions de l'AEP lorsqu'elles y ont lieu, et offrir une plate-forme pour un programme de communications publiques. Tout cela, ajouté à son rôle principal qui est de faciliter la coopération opérationnelle entre la Cour et l'ONU conformément à l'accord régissant les relations entre les deux organisations, dépasse largement les capacités du Bureau de liaison de New York dans sa structure actuelle en termes d'effectifs et de ressources financières.

375. La Cour devrait veiller à la mise en place de processus de communication et de coordination efficaces qui permettaient au Bureau de liaison de New York de consulter les informations à jour sur les faits survenus à la Cour afin de pouvoir répondre en temps voulu et de manière fiable aux questions du corps diplomatique à New York.

376. Les experts concluent que le rôle du Bureau de liaison de New York devrait être évalué et actualisé. En fonction de l'éventail de tâches qui lui seront finalement confiées, il devrait disposer de suffisamment de ressources et d'effectifs pour pouvoir, de manière réaliste, accomplir ces différentes tâches.

C. Relations avec les organismes de l'ONU et d'autres organisations régionales et internationales

377. Si sa relation avec l'ONU à New York est importante pour la Cour, ses relations avec les organismes de l'ONU sur le terrain, en particulier le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), sont essentielles à ses activités dans les pays faisant l'objet d'une situation. Par exemple, la Cour a souvent besoin de l'assistance du Représentant

résident de l'ONU pour un soutien logistique, et du HCR pour pouvoir se mettre en rapport avec les populations auxquelles appartiennent les victimes pour mener des enquêtes[233]. Les experts comprennent qu'à certains endroits, cette coopération est très limitée, ce qui freine considérablement les activités de la Cour et ralentit ou entrave le processus d'enquête. Ce manque de coopération semble être dû à un certain nombre de facteurs, dont le fait que la Cour n'est pas un organisme de l'ONU et n'est pas considérée comme tel ; que, pour des raisons de confidentialité, ses enquêteurs ne communiquent généralement pas d'informations aux organismes de l'ONU sur le terrain ; que les activités de la Cour dans les pays concernés sont parfois source de tensions avec les autorités de l'État hôte, et que les objectifs de la Cour ne s'alignent pas toujours sur les objectifs et les priorités de l'organisme de l'ONU concerné, ou du moins de son bureau de représentation dans ce pays.

378. Des informations indiquent que les responsables de la Cour ont parfois tenté de dialoguer avec les responsables des agences concernées dans le but d'aplanir ces difficultés, mais cela semble avoir été des tentatives ponctuelles et sporadiques. De toute évidence, il est nécessaire de mettre en place des réseaux de communication plus formels et plus réguliers entre, d'une part, le Procureur et le Greffier, et, de l'autre, le Haut-Commissaire aux réfugiés, l'Administrateur du PNUD, le Directeur général de l'Unicef et le Directeur général l'Organisation internationale pour les migrations, notamment. Le but de telles rencontres serait d'informer ces derniers des activités et des stratégies envisagées par la Cour, d'encourager les différents organismes à présenter, lors de réunions d'information à l'attention de fonctionnaires allant sur le terrain, des informations permettant de faire connaître et comprendre le rôle de la Cour, et de cultiver entre organisations une collégialité qui, il est à espérer, aura des répercussions sur le terrain.

379. La Cour s'est également attachée à entretenir des relations avec des organisations internationales, interrégionales et régionales, en particulier les organisations politiques et juridiques concernées telles que l'Union africaine, l'Organisation des États américains, l'Union européenne, la Communauté des Caraïbes, le Commonwealth, l'Organisation internationale de la Francophonie et d'autres, dans le but d'aider les États concernés à mieux comprendre l'objet et l'importance de la Cour et donc d'obtenir un soutien pour ses activités. Cela a été particulièrement important, bien que difficile, avec l'Union africaine. Ces activités devraient être maintenues et, lorsque les ressources le permettent, renforcées et élargies, en particulier dans les régions où le Bureau du Procureur mène des examens préliminaires ou a une enquête en cours.

---

[233] Voir *infra*, section XIV.B. 1. Coopération dans le cadre du recueil des preuves.

Recommandations

R149. Les responsables de la Cour devraient choisir et désigner un interlocuteur principal à La Haye chargé des relations avec le Secrétariat des Nations Unies.

R150. Le rôle du Bureau de liaison de New York devrait être évalué. En fonction de l'éventail de tâches qui lui seront finalement confiées, il devrait disposer de suffisamment de ressources et d'effectifs pour pouvoir, de manière réaliste, les accomplir.

R151. La Cour devrait veiller à la mise en place de processus de communication et de coordination efficients qui permettraient au Bureau de liaison de New York de consulter des informations à jour sur les faits survenus à la Cour afin de répondre en temps voulu et de manière fiable aux questions du corps diplomatique à New York.

R152. Les dirigeants de la Cour, en particulier le Procureur, devraient établir des consultations régulières avec les chefs des agences de l'ONU les plus concernées par les activités de la Cour, en coopération avec le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, afin de faciliter l'assistance dont les fonctionnaires de la Cour ont besoin sur le terrain[234].

D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias

Conclusions

380. Les organisations de la société civile, notamment les ONG œuvrant dans les domaines du développement, des droits de l'homme, humanitaire, juridique et autres sont un amplificateur en matière de promotion et de conduite des activités de la Cour. Elles ont œuvré sans relâche pour mobiliser le soutien en faveur de l'adoption du Statut de Rome et continuent d'agir pour renforcer le soutien en faveur des activités de la Cour et la diffusion d'informations y relatives au niveau national, régional et mondial. Le soutien des organisations de la société civile et des médias locaux est essentiel pour obtenir la coopération des populations touchées et des groupes de victimes et pour faire pression sur les organisations politiques dans les pays faisant l'objet d'une situation. Les ONG locales sont souvent un point de contact essentiel avec les communautés où se trouvent des victimes et sont une source de conseils dans le cadre des échanges entre la Cour et les autorités locales. Elles sont également un allié très utile pour contrer la presse locale et les campagnes de propagande souvent menées par des dirigeants autoritaires qui dépeignent négativement la vocation et les activités de la Cour.

381. Il est nécessaire d'améliorer la capacité de la Cour d'établir et d'entretenir des relations positives avec les organisations de la société civile et les médias, en

[234] Voir R272 (p. 282) et R275 (p. 283).

particulier dans les pays faisant l'objet d'une situation. Par exemple, les experts ont été informés d'un certain nombre de problèmes se rapportant aux relations extérieures du Bureau du Procureur : des efforts et des ressources limités consacrés aux activités de communication ; des informations insuffisantes données aux acteurs locaux ; une absence de contacts directs avec les organisations de la société civile et les médias locaux des canaux de communication nébuleux, etc.

382. Les organisations de la société civile consultées par les experts ont insisté sur la nécessité que la Cour, en particulier le Bureau du Procureur, reconnaisse que la société civile peut être un partenaire solide sans que les deux parties ne perdent leur indépendance. La relation entre le Bureau du Procureur et les organisations de la société civile est particulièrement importante dans le cadre des activités d'établissement des faits pendant les examens préliminaires et les enquêtes. La société civile ne peut compléter ou faciliter le travail du Bureau du Procureur que s'il existe une relation claire et complémentaire. Les organisations de la société civile susmentionnées ont souligné la nécessité de préciser et de formaliser les relations du Bureau du Procureur avec la société civile. Il n'existe actuellement pas de directives qu'elles pourraient suivre pour faire en sorte que leur travail complète celui du Bureau du Procureur. Ces organisations ne relèvent pas de la catégorie des intermédiaires.

383. Un autre obstacle à des relations fructueuses entre les organisations de la société civile locale et le Bureau du Procureur est, selon les informations reçues, le manque de compréhension du mandat de ce dernier et de celui de la Cour dans son ensemble, des normes applicables au rassemblement et à la communication des éléments de preuve, et du droit international pénal. Comme les organisations de la société civile et les médias locaux seront probablement les premiers à réagir en cas d'acte criminel, il est important qu'ils connaissent et respectent les normes applicables afin de présenter au Bureau du Procureur des informations sous une forme exploitable. Il serait donc utile que la Cour et les organisations de la société civile établissent des réseaux de communication et d'échange de leurs meilleures pratiques et de leur savoir-faire.

384. Les experts ont également entendu des préoccupations au sujet de l'attitude du Bureau du Procureur à l'égard des organisations de la société civile locale. Ils ont appris que, pendant les visites officielles, le Bureau du Procureur cherche avant tout à rencontrer de hauts représentants du gouvernement, excluant la société civile et les groupes de victimes. Cela donne l'impression que la priorité est accordée aux hommes politiques et non aux personnes qui travaillent sur les comportements criminels allégués ou qui sont touchées par ces comportements. Alors que le Bureau du Procureur obtient souvent des informations de la société civile pendant les

enquêtes, les organisations de la société civile n'ont pas le sentiment d'être prises au sérieux par lui. L'attitude du Bureau du Procureur donne l'impression qu'il n'utilise les organisations de la société civile que quand cela lui convient. De plus, abstraction faite des visites de haut niveau dans les pays faisant l'objet d'une situation, le Bureau du Procureur ne dispose pas de personnel basé sur le terrain pour servir d'interlocuteur principal et développer ou entretenir des relations avec la société civile. Il n'existe donc pas de canal de communication directe pour les organisations basées sur le terrain. Enfin, certaines organisations de la société civile ont indiqué qu'il était difficile de communiquer avec le Bureau du Procureur étant donné qu'il n'y a pas d'interlocuteur principal pour les ONG.

385. La Cour devrait cultiver ses relations avec les organisations de la société civile à tous les niveaux, en les consultant, en écoutant leurs suggestions et conseils, en les informant autant que possible des faits se déroulant à la Cour et en ayant recours à leurs services lorsqu'il est raisonnable et avantageux de le faire. Il en est déjà ainsi dans une certaine mesure – des ONG sont membres des Groupes de travail de La Haye et de New York – mais il existe encore une certaine réticence à trop les rapprocher, peut-être par souci de confidentialité et compte tenu du fait que les gouvernements ne font pas confiance à la société civile dans de nombreuses régions du monde, et également en raison d'une crainte légitime de voir certaines ONG se servir d'un lien plus étroit avec des entités de la Cour pour promouvoir leurs propres objectifs. Dans ce contexte, toutefois, il devrait exister des possibilités d'échanges plus actifs avec les ONG concernées, de participation aux événements qu'elles organisent et d'utilisation d'une relation plus approfondie pour mieux faire connaître le travail de la Cour à un public plus large, par exemple en créant des partenariats avec ces ONG pour des activités de sensibilisation dans les pays faisant l'objet d'une situation.

Recommandations

R153. La Cour devrait continuer d'avoir des échanges actifs avec les organisations régionales et devrait saisir les occasions d'approfondir ses relations avec d'autres organismes régionaux compétents.

R154. De même, la Cour devrait continuer de travailler dans la mesure du possible avec la société civile, dans le but de renforcer le soutien des ONG et la promotion de ses activités dans des pays et des régions donnés, et de maintenir dans les pays faisant l'objet d'une situation les accords de coopération avec la société civile qui ont joué un rôle si important dans l'exécution réussie de son mandat dans ces pays.

R155. Il conviendrait de veiller à mettre suffisamment de ressources à disposition pour maintenir des relations avec des organisations de la société civile, et cela devrait être fait de manière conjointe par les organes de la Cour.

R156. Le Bureau du Procureur devrait envisager de désigner un interlocuteur principal chargé d'entretenir des relations bilatérales avec les organisations de la société civile et de répondre à leurs besoins d'informations.

R157. Le Bureau du Procureur devrait désigner un fonctionnaire de terrain chargé des relations avec les organisations de la société civile compétentes et les médias, conjointement avec le personnel du Greffe chargé de la sensibilisation.

R158. Il conviendrait d'envisager d'organiser des ateliers régionaux destinés aux représentants des organisations de la société civile et des médias locaux, consacrés aux textes réglementaires de la Cour, aux normes en matière de preuve et au recueil d'informations.

R159. En marge des visites officielles de la Cour/du Bureau du Procureur dans les pays faisant l'objet d'une situation, des événements devraient être organisés avec les organisations de la société civile et les médias locaux.

R160. Les relations avec les organisations de la société devraient être formalisées, selon le modèle des Directives régissant les rapports entre la Cour et les intermédiaires.

R161. Des postes rémunérés de visiteurs professionnels réservés aux journalistes/professionnels des médias des pays faisant l'objet d'une situation pourraient également contribuer à renforcer la capacité interne et externe de la Cour de communiquer directement avec ces pays, en particulier avec les victimes.

R162. Une bourse/subvention pour les journalistes des pays faisant l'objet d'une situation pourrait être envisagée pour leur permettre d'exercer à partir de La Haye pour des durées limitées.

E. Stratégie de communication[235]

Conclusions

386. Il ressort de ce qui précède que, vu qu'elle compte sur la coopération avec les gouvernements, les organisations internationales et régionales, les ONG et les personnes concernés, la Cour devrait avoir une stratégie dynamique et globale en matière de communications. Cela est d'autant plus important compte tenu des menaces extérieures auxquelles elle est confrontée. Toutefois, il semble que la Cour

[235] Pour les communications spécifiques au Bureau du Procureur, voir *supra*, section I.C.2.3) Cabinet du Procureur.

n'ait pas de stratégie de communication commune ou intégrée. Les décisions sur la manière de présenter ses activités, de réagir aux critiques, d'obtenir divers appuis et de promouvoir l'image de la Cour sont prises de manière ponctuelle dans chacun des organes. Il existe entre les entités concernées des tentatives de concertation sur les communications concernant des questions importantes ; mais très souvent, la Section de l'information et de la sensibilisation, qui relève du Greffe (et qui devrait être le point névralgique de la stratégie de communication), est prise au dépourvu par les déclarations faites par le Bureau du Procureur ou la Présidence et dont elle n'a été informée que très peu à l'avance, voire pas du tout. Les décisions relatives aux déclarations publiques de la Cour sont généralement prises dans le Cabinet du Président ou celui du Procureur, sans consultation au sein de la Cour ni stratégie mûrement réfléchie.

387. À chaque étape du processus, de l'examen préliminaire jusqu'à la déclaration de culpabilité ou l'acquittement, la Cour devrait pouvoir expliquer aux différents publics ce qui se passe, à la suite de faits survenus dans le cadre des enquêtes et des poursuites qu'elle mène. Même en cas d'acquittement, la Cour devrait pouvoir exprimer le message selon lequel elle a rempli son mandat en mettant en relief une situation de violations graves de droits humains et en jugeant les accusés de manière équitable, même si en définitive aucun n'a été personnellement tenu pour responsable des violations en cause.

388. La Cour devrait donc développer une stratégie de communication adaptée aux besoins de groupes cibles spécifiques, en y incluant ses priorités en matière de communication stratégique et un processus clair et efficace quant aux intervenants et aux décideurs finals s'agissant de la diffusion tant des communications relatives aux activités quotidiennes que des réponses face à des événements ou des attaques appelant une réaction rapide. Ce processus devrait également prévoir que les chambres et l'Accusation informent à l'avance la Section de l'information et de la sensibilisation de décisions importantes, permettant aux responsables des sections concernées de travailler ensemble à l'élaboration de messages et d'une approche clés. Cette stratégie devrait tirer parti des conseils donnés antérieurement par des experts à cette fin[236] et pourrait inclure pour les juges et les procureurs une formation spécialisée qui leur permettrait de mieux apprécier la manière dont les jugements, arrêts, décisions et actes des responsables de la Cour sont perçus. Il pourrait être utile de faire appel à un expert en « promotion de l'image » pour des conseils sur la manière dont la Cour pourrait plus efficacement se promouvoir auprès

[236] Voir, par exemple, OSJI et CPI, Expert convening on ICC Communications, Final Report and Recommendations (2017).

du grand public en tant qu'institution. La stratégie de communication de la Cour devrait également consister à établir et entretenir des relations productives avec les journalistes et d'autres médias qui s'intéressent à la Cour.

389. La Section de l'information et de la sensibilisation pourrait également élaborer des supports de communication et faire des mises à jour en ligne dans diverses langues des États parties. De tels documents et mises à jour pourraient par ailleurs aider les États parties à mener des campagnes nationales de communication visant à mieux faire connaître le travail de la Cour à leurs citoyens[237].

390. Les États parties ont également présenté aux experts d'autres idées d'activités d'information que l'AEP et chaque État partie pourraient envisager : organiser en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies une rencontre de haut niveau pour faire connaître le Statut de Rome et le Fonds au profit des victimes ; continuer à tirer parti des échanges avec des groupes et plateformes politiques formels et informels tels que le réseau ministériel informel pour la CPI ; assurer une plus grande visibilité de la Cour et du système mis en place par le Statut de Rome pendant la semaine du droit international, qui a lieu pendant la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

F. Stratégie de sensibilisation

391. La sensibilisation se distingue de la communication en ce qu'elle est plus ciblée et vise chaque communauté à titre individuel. L'objectif est d'obtenir la confiance, le soutien et la coopération de personnes et de communautés qui ont souvent été traumatisées et effrayées par les faits sur lesquels la Cour enquête. Si la Section de l'information et de la sensibilisation est responsable de la sensibilisation au nom de la Cour, le Bureau du Procureur mène également des activités de sensibilisation.

392. Les experts sont préoccupés par le manque de sensibilisation efficace de la part de la Cour. D'après les informations reçues, les messages communiqués par celle-ci sont insuffisants et manquent d'informations pertinentes pouvant permettre à leurs destinataires de comprendre le rôle de la Cour dans une situation donnée. Souvent, ces communications ne tiennent pas suffisamment compte de la situation sur le terrain, des sensibilités culturelles et des langues.

393. En outre, les activités de sensibilisation menées par la Cour/le Bureau du Procureur semblent très tardives. Il importe de souligner que les activités de sensibilisation de la Cour ne commencent qu'après qu'une enquête formelle a été ouverte. Actuellement, les seules informations communiquées par le Bureau du Procureur

[237] Voir à cet égard *Expert initiative on promoting effectiveness at the ICC* (2014), p. 40 et 41.

pendant les examens préliminaires sont le rapport annuel et des déclarations ponctuelles faites à des moments clés de ces examens.

394. Si, en théorie, la Cour dispose d'un plan stratégique de sensibilisation, celui-ci semble ne pas avoir été mis en œuvre efficacement. Ce qui est clair, c'est qu'un tel plan devrait, au moins pour chaque pays faisant l'objet d'une situation, voire aussi pour chaque région, être élaboré puis mis en œuvre dès que possible – de préférence pendant les examens préliminaires. Tant les États parties que la société civile ont insisté auprès des experts sur la nécessité que la Cour mène des activités de sensibilisation dès le début de son intervention dans un pays, y compris pendant les examens préliminaires. Cela va dans le sens de ce que demande l'AEP depuis des années[238]. Si les activités de sensibilisation tardent, ceux qui, dans le pays concerné, sont hostiles aux activités de la Cour chercheront à nuire à ses efforts en menant des campagnes de désinformation et de propagande ; la Cour commencerait alors son travail avec un énorme désavantage. Les activités de sensibilisation de la Cour sont toutefois régies par le mandat confié à celle-ci, lequel ne l'autorise à les lancer qu'après qu'une situation a été ouverte[239]. Le Règlement du Greffe, qui limite la sensibilisation aux situations et aux affaires, devrait donc être modifié sur ce point.

395. Les activités de sensibilisation et de communication étant inexistantes ou limitées, c'est à la société civile que revient la charge de tenir les communautés touchées informées des faits nouveaux intervenus à la Cour. Les organisations de la société civile deviennent ainsi responsables de la lutte contre la propagation d'informations fausses ou erronées et de la gestion des attentes des intéressés. Ce rôle peut être difficile à jouer, en particulier en l'absence d'informations ou de directives officielles de la part de la Cour. Il ne faut pas oublier qu'un grand nombre de ces organisations disposent d'un budget limité. La Cour devrait envisager des moyens de tirer parti de la présence d'organisations de la société civile et de médias locaux pour un appui à ses activités de sensibilisation.

396. Les experts proposent, sous réserve des garanties permettant de préserver la confidentialité, que la Section de l'information et de la sensibilisation soit mise à contribution le plus tôt possible lors de la préparation des examens préliminaires par le Bureau du Procureur. Cette section possède l'expérience et le personnel nécessaires pour aider le Bureau du Procureur à élaborer une stratégie de

[238] Résolutions sur le renforcement de la CPI et de l'ASP, ICC-ASP/9/Res.3 (2010), par. 38 ; ICC-ASP/10/Res.5 (2011), par. 39 ; ICC-ASP/11/Res.8 (2012), par. 46 ; ICC-ASP/12/Res.8 (2013), par. 44 ; ICC-ASP/13/Res.5 (2014), par. 63 ; ICC-ASP/14/Res.4 (2015), par. 68 ; ICC-ASP/16/Res.6 (2017), par. 63 ; ICC-ASP/17/Res.5 (2018), par. 71 ; ICC-ASP/18/Res.6 (2019), par. 66.

[239] « Les programmes de sensibilisation doivent faire connaître les procédures judiciaires de la Cour auprès des communautés concernées par les situations et les affaires dont la Cour est saisie » [non souligné dans l'original] – norme 5 *bis* du Règlement du Greffe.

sensibilisation adaptée à la situation qui fera l'objet d'une enquête. Une fois le projet de stratégie élaboré, il devrait être communiqué aux experts compétents pour le pays concerné à la Cour ou dans le pays en question, si la Cour y a déjà un bureau. Une fois convenue et adoptée, la stratégie devrait être prête à être mise en œuvre sur le terrain dès que l'enquête préliminaire est lancée et rendue publique, en principe après que la Chambre préliminaire l'a autorisée.

397. Il est inévitable que les activités incluses dans un programme de sensibilisation pour une situation donnée évoluent et changent en réponse aux développements sur le terrain et à mesure que l'affaire progresse. Le plus important c'est que ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de ces activités puissent s'adapter à ces changements en faisant évoluer leur message. Si nécessaire, une telle évolution devrait être incorporée dans des documents écrits actualisés et distribués dans le pays concerné.

398. Actuellement, les ressources consacrées aux stratégies de sensibilisation dans les pays faisant l'objet d'une situation sont limitées (environ 50 000 euros par an). Les activités de sensibilisation devraient être reconnues par le Bureau du Procureur, la Cour, le CBF, et l'AEP comme faisant partie intégrante des enquêtes, et donc être suffisamment financées. Dans le cas contraire, au minimum, le Greffe devrait être autorisé à se mettre en rapport avec des interlocuteurs externes, notamment des ONG, pour mener cette activité sur le terrain, et devrait être autorisé à réunir des fonds, que ce soit auprès des États parties, de la société civile ou d'autres donateurs nationaux ou internationaux, pour des aspects de la stratégie tels que l'impression de brochures, la mise en place de télécommunications et la préparation de kits d'information. Il devrait également évaluer l'efficience et l'efficacité de la répartition du budget de sensibilisation entre les différents bureaux de pays. Les experts recommandent que la Section de l'information et de la sensibilisation conserve son autorité sur les fonctionnaires chargés de la sensibilisation dans les bureaux de pays, en travaillant en collaboration avec les chefs de ces bureaux, et dispose d'un budget de sensibilisation centralisé lui permettant de répartir avec plus de flexibilité les ressources en fonction des besoins (charge de travail, faits nouveaux survenus en matière judiciaire et priorités entre les différentes situations).

Recommandations

R163. La Cour a besoin d'une stratégie de communication interorganes coordonnée. Surtout, ses différents organes doivent, même en l'absence d'une telle stratégie, communiquer entre eux et coordonner leur discours en matière d'information du grand public sur diverses questions et sur les faits nouveaux concernant les activités de la Cour. Un plan de sensibilisation devrait, au moins pour chaque pays faisant l'objet d'une

situation, voire aussi pour chaque région, être élaboré puis mis en œuvre dès le stade de l'examen préliminaire dans chaque situation.

R164. Des programmes et des activités de sensibilisation devraient être intégrés dès le départ dans les décisions de mener des activités d'enquête données, étant donné qu'il est très important de gagner l'adhésion des communautés touchées par les faits qui vont faire l'objet de l'enquête. Des stratégies de sensibilisation pour des nouvelles situations devraient être coordonnées à l'échelle de la Cour et devraient être prêtes à être mises en œuvre au moment où un nouvel examen préliminaire est annoncé. Le Règlement du Greffe, qui restreint la sensibilisation aux situations et aux affaires, devrait être modifié pour autoriser les activités de sensibilisation dès le stade des examens préliminaires.

R165. Les activités de sensibilisation devraient être prises en compte dans le budget programme de toute nouvelle enquête, pour garantir que cette dimension de l'affaire ne soit pas laissée à l'écart. Compte tenu des difficultés budgétaires que rencontre la Cour, il conviendrait d'envisager des manières novatrices de réunir des fonds essentiels, notamment en approchant les États parties et en s'appuyant sur le savoir-faire et les ressources de la société civile.

R166. La Cour devrait, en fonction de la stratégie de sensibilisation concernée, développer des supports communication à distribuer pendant les activités de sensibilisation. Ces outils devraient couvrir les thèmes suivants :

i) Le rôle et le mandat de la Cour ;

ii) Le rôle et le mandat du Bureau du Procureur et sa stratégie ;

iii) Les objectifs et les étapes des examens préliminaires/des enquêtes ;

iv) L'évolution spécifique de l'examen préliminaire/de l'enquête dans une situation donnée ;

v) Les prochaines étapes prévues dans le cadre de chaque examen préliminaire/enquête ;

vi) Les droits des victimes dans le système mis en place par le Statut de Rome, à chaque étape de la procédure ;

vii) L'indépendance du Bureau du Procureur et les paramètres en fonction desquels la Cour peut ou non agir relativement à différents pays faisant l'objet d'une situation.

R167. La Section de l'information et de la sensibilisation devrait continuer à assurer la coordination du travail des fonctionnaires chargés de la sensibilisation dans les bureaux de pays, en collaboration avec les chefs de ces bureaux, et disposer d'un budget de sensibilisation centralisé lui permettant une répartition plus flexible des ressources en

fonction des besoins (charge de travail, faits nouveaux survenus en matière judiciaire et priorités entre les différentes situations). Le Bureau du Procureur devrait la consulter lorsqu'il formule ses activités de sensibilisation, pour assurer une approche coordonnée et éviter des chevauchements.

R168. Afin de s'ouvrir davantage aux médias, la Cour/le Bureau du Procureur devraient organiser simultanément des conférences de presse par liaison vidéo avec les pays faisant l'objet d'une situation/pays de la région concernée.

G. Mesures politiques prises de l'extérieur contre la Cour

Conclusions

399. Si le manque de coopération de la part de certains États non parties entrave le travail de la Cour depuis le début, celle-ci a dû faire face ces dernières années à une difficulté encore plus grande, à savoir l'adoption par certains pays de politiques d'opposition active à la Cour. Cette opposition a conduit à des menaces de sanctions contre des membres de la Cour, dont le Procureur lui-même, et à une mise en cause de l'intégrité des juges et du Bureau du Procureur. Cette intimidation a non seulement eu une incidence sur le moral à la Cour mais a également porté atteinte à sa crédibilité chez certains, notamment dans des pays qui jusqu'à présent avaient au moins quelque peu coopéré avec elle.

400. Les hauts responsables de la Cour ont parfois saisi l'occasion de la défendre publiquement contre ces attaques, dans des discours et des articles et lors de réunions d'information, mais ils se sentent toutefois clairement limités par la nécessité de maintenir des relations de travail avec certains auteurs de ces critiques, en particulier les membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Il y a également un sentiment qu'il convient davantage à la dignité de la Cour de ne pas se lancer dans un tel débat politique. Ces deux arguments se justifient peut-être par le fait que le meilleur instrument de défense de la Cour, c'est l'AEP, son président et ses organes subsidiaires, ainsi que les gouvernements des États membres de l'AEP. En effet, ces attaques pouvant à long terme à nuire à l'efficacité de la Cour et avoir une incidence sur son impartialité, l'AEP devrait agir. Une manière de le faire serait d'adopter une stratégie pour faire face à de telles attaques à l'avenir et un accord pour réagir rapidement et fermement aux critiques injustes et infondées faites à la Cour en faisant les mises au point qui conviennent. Comme démarche plus positive, l'AEP et chaque État partie pourraient mener des activités de sensibilisation du grand public – conférences, séminaires, débats télévisés notamment – pour mieux expliquer ce qu'est la Cour et ce qu'elle essaye de réaliser. Cela irait dans le sens de la conclusion

de l'AEP selon laquelle la question de l'information et de la communication relève à la fois de la responsabilité de la Cour et de celle des États parties[240].

401. Les experts rappellent dans ce contexte la réponse conjointe rapide des hauts responsables de la Cour au décret présidentiel américain prévoyant des sanctions contre la Cour et ses responsables[241]. Le même jour, le Président de l'AEP a publié une déclaration de soutien à la Cour[242], qui a été suivie de déclarations d'États parties et d'organisations de la société civile[243], et d'une réponse commune de 67 États parties[244].

402. La Cour a suivi deux modèles différents pour répondre aux menaces politiques et à la crise sanitaire récents : un groupe de travail interorganes et une équipe de gestion de crise, respectivement. Les experts recommandent que la Cour évalue l'approche suivie dans ces deux cas et formalise une politique de gestion de crise qui précise les responsabilités, la chaîne de commandement et le processus à suivre. Cette politique devrait prévoir des mandats clairs à exécuter rapidement par les hauts responsables de la Cour, pour éviter des réactions et des communications tardives qui réduiraient la capacité de la structure de gestion de crise de recourir au savoir-faire disponible au sein de l'organisation et de se mettre en rapport avec des parties prenantes externes qui soutiennent la Cour.

Recommandations

R169. L'Assemblée des États parties et les États parties devraient développer une stratégie pour répondre aux attaques lancées contre la Cour par des États non parties et ils devraient être préparés à prendre la parole pour la défendre, étant donné que sa dignité et son impartialité politique limitent considérablement sa capacité de se défendre contre de telles attaques infondées et partiales. L'Assemblée des États parties

---

[240] Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/9/Res.3 (2010), par. 40 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/10/Res.5 (2011), par. 40 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/11/Res.8 (2012), par. 47 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/12/Res.8 (2013), par. 45 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/13/Res.5 (2014) par. 64 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/14/Res.4 (2015), par. 69 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/16/Res.6 (2017), par. 64 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/17/Res.5 (2018), par. 72 ; Renforcement de la CPI et de l'AEP, ICC-ASP/18/Res.6 (2019), par. 67.

[241] CPI, Déclaration de la Cour pénale internationale sur les récentes mesures annoncées par les États-Unis (11.06.2020), publiée le même jour que le décret américain.

[242] AEP, CPI, Le Président O-Gon Kwon rejette les mesures prises contre la CPI (11.06.2020).

[243] Voir, par exemple, Déclaration du haut représentant [de l'Union européenne] à la suite de la décision des États-Unis sur d'éventuelles sanctions en rapport avec la Cour pénale internationale (16.06.2020), lettre conjointe de 37 organisations de la société civile des États-Unis (11.06.2020), Open Society (11.06.2020), International Bar Association (IBA) (12.06.2020) et American Bar Association (12.06.2020).

[244] Déclaration en soutien à la Cour pénale internationale (CPI) suite à la publication du décret américain du 11 juin 2020 (23.06.2020).

et les États parties pourraient en outre mener des campagnes d'information du grand public dans les pays, avec l'appui de la Section de l'information et de la sensibilisation pour l'élaboration de supports de communication.

R170. La Cour devrait formaliser une politique de gestion de crise qui précise les responsabilités, la chaîne de commandement et le processus à suivre, permettant une action concertée au nom de la Cour, et des réponses en temps utile.

Questions spécifiques à chaque organe : les Chambres

VIII. ÉLECTION DE LA PRÉSIDENCE

Conclusions

403. Tous les trois ans, au mois de novembre, six nouveaux juges sont élus pour remplacer ceux dont le mandat de neuf ans arrive à expiration. Les nouveaux juges arrivent à la Cour au mois de mars suivant. Leur mandat de neuf ans commence le 11 mars de l'année suivant leur élection. À son arrivée à la Cour, chaque juge prend l'engagement solennel d'exercer ses attributions en tout honneur et dévouement, en toute impartialité et en toute conscience, comme précondition à son entrée officielle en fonctions. Toutefois, c'est au Président qu'il revient de décider de la mesure dans laquelle ces juges exerceront leurs fonctions à plein temps. L'élection de la Présidence, qui est composée du Président et des Premier et Second Vice-Présidents élus pour un mandat de trois ans, a lieu à l'arrivée des nouveaux juges.

404. Le pouvoir d'appeler les juges à exercer leurs fonctions à temps plein est une des nombreuses responsabilités incombant à la Présidence. Une autre de ces responsabilités est l'affectation des juges aux différentes chambres[245]. L'article 38 prévoit que la Cour s'organise en chambres et ce processus se déroule en bon ordre parce que le contrôle de cette fonction est cédé à la Présidence[246]. Les choix de la Présidence peuvent ainsi avoir une incidence considérable sur l'avenir immédiat des juges nouvellement élus. Il est parfois arrivé que des candidats et des nouveaux juges discutent avant l'élection de l'éventuelle affectation des nouveaux juges.

405. Les récentes élections aux postes de la Présidence se sont caractérisées par des campagnes électorales au cours desquelles des candidats ont fait à d'autres juges des promesses concernant l'exercice de ces responsabilités d'une certaine manière en échange d'un vote favorable. Cela résulte probablement de l'influence que les nouveaux juges peuvent exercer pendant cette élection. Nombre des autres juges en fonctions à la Cour ayant déjà probablement formé des réseaux d'allégeance, un rôle décisif peut revenir aux votes des juges nouvellement élus, qui ne connaissent généralement pas les candidats. De nombreux juges désapprouvent ces pratiques électorales et refuseraient pour cette raison de se présenter à la Présidence. Il est arrivé que ce processus dégrade l'atmosphère et crée des tensions durables entre les juges, ce qui n'est pas propice à de bonnes relations de travail. Les experts ne

[245] RPP, règle 4 *bis*.
[246] Statut de Rome, article 38.

peuvent pas prévoir ce qui se passera lors de l'élection de mars 2021 étant donné que cela dépend des personnalités concernées. Toutefois, ils forment le vœu ardent qu'avant les élections, les juges actuels conviendront et prendront l'engagement écrit, d'adopter des directives procédurales qui régiront la tenue de l'élection, dont des dispositions visant à éviter des pratiques qui ne devraient pas exister dans de telles élections.

406. Une possibilité serait d'ajouter au Code d'éthique judiciaire[247], probablement à l'article 5, une disposition qui obligerait tout juge se déclarant candidat à un des postes de la Présidence à ne pas faire, ni directement ni indirectement, à un autre juge une quelconque offre qui pourrait, dans le contexte de l'élection, être interprétée comme un cadeau personnel, un avantage, un privilège ou une récompense inappropriés[248]. En fait, il conviendrait en même temps de modifier le Code et d'élaborer des directives plus larges régissant la manière dont les candidats devraient présenter leur plate-forme électorale à leurs pairs. Ces directives pourraient, par exemple, indiquer la nature des informations qu'il serait approprié que les candidats présentent à leurs pairs à l'appui de leur candidature. Il pourrait s'agir notamment de la description de celles de leurs qualités personnelles qui font d'eux de bons candidats au poste brigué, et de la présentation du projet qu'ils ont pour leur mandat. On peut envisager l'organisation d'une réunion au cours de laquelle chaque candidat se verrait attribuer un temps de parole raisonnable pour présenter son projet électoral à la plénière en toute dignité et de manière appropriée.

407. D'aucuns pourraient s'opposer à cette proposition au motif que comme les juges nouvellement élus (un tiers de l'électorat) ne connaissent généralement pas les candidats et peuvent en savoir très peu à leur sujet, il serait malvenu d'empêcher les candidats de leur demander leur soutien. Certes, tenir l'élection quelques mois plus tard résoudrait ce problème mais dans l'hypothèse où le Président sortant devait quitter l'organisation, la Cour se retrouverait sans pilote pendant quelque temps, et le nouveau Président pourrait au final être en fonctions pendant moins de trois ans. Par conséquent, sur la question de l'importance de donner aux nouveaux juges une véritable possibilité de mieux connaître les candidats, on trouvera ailleurs dans le présent rapport[249] des propositions concernant la formation initiale et la formation continue des juges, pour qu'une formation initiale approfondie et intensive soit

---

[247] Voir Règlement de la Cour, norme 126 : « 1. La Présidence rédige un Code d'éthique judiciaire après avoir consulté les juges. 2. Le projet de code est transmis aux juges réunis en session plénière afin d'être adopté à la majorité ».

[248] Code d'éthique judiciaire, adopté et entré en vigueur le 9 mars 2005, ICC-BD-/02-02-05, l'article 5 traite de « l'intégrité ».

[249] Voir *infra*, section IX.A. Formation initiale et perfectionnement continu.

offerte aux nouveaux juges avant l'élection de la Présidence. Cela donnerait aux nouveaux juges la possibilité de faire la connaissance des candidats.

408. Outre le problème que posent les pratiques suivies dans le cadre du processus électoral, l'élection présente d'autres caractéristiques moins que satisfaisantes. Elle se tient à un moment où les nouveaux juges n'ont pas encore eu la possibilité de se familiariser avec le fonctionnement de la Cour dans la pratique. L'histoire de la Cour montre que, sauf l'inévitable exception consécutive à la toute première élection de juges, aucun juge n'a été élu Président immédiatement après son arrivée à la Cour. Il est improbable qu'un nouveau juge se porte jamais candidat.

409. Les candidats sont généralement des juges en fonctions à la Cour depuis au moins trois ans. Toutefois, certains d'entre eux pourraient être inéligibles en raison de leurs engagements. L'article 39-1 dispose que la Section des appels est composée du Président et de quatre autres juges. Le mot « Président » s'entend généralement ici du Président de la Cour, étant donné que dans ce qui précède, la dernière mention du terme « Président » renvoie au Président de la Cour. C'est l'interprétation généralement préférée au sein de l'institution. Pour certains, le terme « Président » pourrait renvoyer au Président de la Section[250] mais cela semble peu probable.

410. Il semble découler de cette disposition que toute personne élue Président doit être en mesure d'être affectée à la Section des appels. Les juges affectés à cette section ne peuvent siéger dans aucune des deux autres sections pendant la durée de leur mandat[251]. Une affectation temporaire à une autre section n'est donc pas prévue. Il en découle que tout juge affecté à une procédure préliminaire ou de première instance au moment de l'élection de la Présidence serait un candidat inéligible. Cela pourrait avoir pour effet d'écarter des candidats manifestement qualifiés.

411. Les dispositions des paragraphes 2 et 4 de l'article 39 ne sont pas faciles à interpréter et la manière dont elles ont été interprétées au fil des ans ne semble pas entièrement conforme à leurs termes. Il semble qu'en précisant dans l'article 39-3-b que les juges de la Chambre d'appel y siègent pendant « toute la durée de leur mandat », les auteurs du Statut de Rome entendaient toute la période de 9 ans. Cela empêcherait les juges de la Section préliminaire et de la Section de première instance d'être « promus » à la Section des appels. À première vue, cela constitue en soi un problème étant donné que la Chambre d'appel siège en formation de cinq juges, soit la totalité des effectifs judiciaires de la Section des appels, et qu'elle ne pourrait pas

[250] Statut de Rome, article 39-1 ; voir aussi Hirad Abtahi et Rebecca Young, « Article 39: Chambers », *in* Otto Triffterer et Kai Ambos (Dir. pub) *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (C.H. Beck: Hart: Nomos, 2016) p. 1247 à 1252, où il n'est pas précisé si le terme « Président » renvoie au Président de la Cour ou à celui de la Section des appels.
[251] Ibid., articles 39-3 et 39-4.

siéger en l'absence d'un de ses membres pour des raisons médicales par exemple. Toutefois, la norme 12 du Règlement de la Cour permet d'affecter un juge de la Section de première instance ou de la Section préliminaire à la Chambre d'appel au cas où l'un des juges de celle-ci est récusé ou empêché pour une raison importante[252]. Il est arrivé très vite qu'un juge ayant siégé pendant trois ans dans une de ces sections se retrouve par la suite affecté à la Section des appels. À présent, il arrive fréquemment que la Chambre d'appel siège dans une formation qui n'est pas composée de « tous les juges de la Section des appels » comme le requiert l'article 39-2-i, mais compte parmi ses membres un ou plusieurs juges de la Section préliminaire ou de la Section de première instance[253]. La norme 12 du Règlement de la Cour précise également qu'« [e]n aucun cas, un juge qui a participé […], dans une affaire, à la phase d'appel ne peut siéger à la Chambre préliminaire ou à la Chambre de première instance dans le cadre de la même affaire ». La mention « de la même affaire » semble indiquer qu'il n'y a pas d'interdiction générale pour un juge de la Section des appels de siéger dans une autre section, à moins que cette disposition ne concerne que la possibilité qu'un membre de la Section préliminaire ou de la Section de première instance soit appelé à siéger à la Chambre d'appel dans le cadre d'une affaire après s'être vu proposer de siéger dans la même affaire pendant la phase préliminaire ou de première instance de celle-ci. Dans ce contexte, au vu du degré de flexibilité constaté à ce jour dans l'application de l'article 39, il n'est pas surprenant que certains juges actuels estiment qu'un juge d'une chambre de première instance puisse être affecté à la Section des appels, même en passant la plupart, si ce n'est la totalité, de son temps à la chambre de première instance. Il convient toutefois de faire observer qu'aucun juge engagé dans les travaux judiciaires d'une chambre de première instance ne s'est présenté comme candidat à l'élection de la Présidence. Compte tenu de tous les facteurs qui viennent d'être mentionnés, il est facile d'envisager une situation où un très grand nombre de juges se retrouvent concrètement inéligibles.

412. La composition globale de la Cour à ce jour montre qu'il est tout aussi probable que les meilleurs candidats pour le rôle de Président soient des juges affectés à la Section préliminaire ou à la Section de première instance, et pas seulement à la Section des appels. En dépit de la situation susmentionnée, qui a conduit à la rotation de juges au-delà de ce qui est envisagé par le Statut de Rome, les dispositions qui viennent d'être examinées semblent, en définitive, exclure l'élection comme Président d'un

[252] Règlement de la Cour, norme 12.
[253] Voir la composition de la Chambre d'appel dans la *Situation en République islamique d'Afghanistan*, dont était membre la juge Kimberly Prost, de la Section de première instance ; voir *Situation en République islamique d'Afghanistan*, *Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, ICC-02/17-138, 5 mars 2020.

juge qui doit inévitablement continuer de siéger au sein de la Section préliminaire ou de la Section de première instance. Si l'on souhaite qu'aucun juge expérimenté ne puisse être empêché de se porter candidat, de nouvelles dispositions devraient être adoptées pour supprimer la condition que le Président siège exclusivement au sein de la Section des appels.

413. Une comparaison des qualifications juridiques des juges actuels montre que la Section de première instance compte des juges dont l'expérience judiciaire donne à penser qu'ils pourraient parfaitement exercer le rôle de Président, et qu'ils ne sont pas tous en fin de mandat à la Cour. Tout juge de la Section de première instance qui a commencé ou qui va commencer dans les prochains mois à travailler sur un nouveau procès sera de ce fait inéligible en tant que candidat. Rien ne justifie vraiment que des juges qui ont fait leurs preuves dans leur système national et à la Cour deviennent inéligibles au poste de Président de la Cour du simple fait qu'ils sont affectés à une section autre que la Section des appels. L'expérience montre que depuis que la Cour existe, ce n'est pas seulement au sein de la Section des appels que siégeaient les magistrats les plus éminents de la Cour. La suppression de la condition mentionnée ci-dessus aurait pour effet d'élargir le gisement de candidats éligibles et qualifiés.

Recommandations

R171. La Présidence devrait préparer, et soumettre à l'approbation de la plénière des juges, des directives relatives à la conduite de l'élection de la Présidence, qui devront comprendre une disposition précisant que les candidats ne devraient pas faire, ni directement ni indirectement, à un de leurs pairs une quelconque offre qui pourrait, dans le contexte de l'élection, être interprétée comme un cadeau personnel, un avantage, un privilège ou une récompense inappropriés ; une disposition semblable devrait être ajoutée au Code d'éthique judiciaire.

R172. Les candidats devraient limiter leur campagne à la présentation à leurs collègues des qualités personnelles qui font d'eux de bons candidats au poste brigué, ainsi que de leur projet pour le mandat.

R173. Le Statut devrait être modifié pour supprimer la disposition prévoyant que le Président siège pendant toute la durée de son mandat dans la Section des appels, et uniquement dans cette Section.

IX. MÉTHODES DE TRAVAIL

A. Formation initiale et perfectionnement continu

Conclusions

1. Programme de formation initiale

414. Au commencement de leur mandat judiciaire, les juges nouvellement élus bénéficient à l'heure actuelle d'une courte formation initiale organisée par la Présidence, avec la participation des autres organes de la Cour. Bien que cette démarche constitue un point de départ positif, elle est tout à fait insuffisante. Des commentaires ont été formulés sur le manque de substance et de documentation du programme.

415. La Cour est une organisation unique en son genre, dotée d'une structure qui ressemble en partie à celle d'autres juridictions pénales internationales, tout en ayant de nombreuses particularités que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Le fait de lire au sujet d'une institution aussi particulière et de l'étudier de loin ne peut qu'aider de façon limitée un nouveau juge à mieux connaître la Cour. Une bonne compréhension de ses caractéristiques importantes et de son fonctionnement précis dans la pratique passe par une étude rapprochée depuis l'intérieur de l'institution. À cet égard, et pour d'autres raisons énoncées ci-après, il est impossible de considérer comme suffisante la courte formation initiale qui est dispensée à l'heure actuelle.

416. La Cour est régie par son propre ensemble de textes juridiques, avec des dispositions de fond et des règles de procédure spécifiques. Elle a développé une jurisprudence et une pratique judiciaire abondantes. Lorsque les nouveaux juges ont une connaissance approfondie des avancées sur ce front et d'autres, leurs transition et intégration au sein du collège de juges ne peuvent s'en trouver qu'accélérées.

417. D'aucuns ont fait part aux experts de leurs craintes concernant le possible manque d'expérience, de connaissances et d'intérêt manifesté par certains juges en matière de droit international pénal. Dans une autre section du présent rapport[254], les experts recommandent que soit donnée à la Commission consultative pour l'examen des candidatures (ACN, pour *Advisory Committee on Nominations*) la possibilité de faire rapport sur les connaissances et l'expérience du droit international pénal de chaque candidat.

418. Pour nombre des nouveaux juges, siéger dans une cour internationale est une seconde nature et ils n'ont aucun mal à assumer immédiatement leur rôle ; mais pour

[254] Voir *infra,* section XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES.

d'autres, qui ont moins d'expérience du travail dans ce genre d'environnement et des différents interrupteurs et boutons permettant d'actionner les outils technologiques, il faut davantage de temps. La formation initiale offre une occasion de familiarisation.

419. La question du manque de collégialité judiciaire est aussi traitée dans une autre section du rapport[255]. Si ce thème était inscrit au programme de la formation initiale, les juges pourraient étudier la question à un stade précoce et de manière collective, ce qui pourrait créer parmi eux, dès le début de leur mandat de neuf ans, un authentique sentiment d'appartenance aux Chambres, ainsi qu'une bonne compréhension de leur rôle en leur sein.

420. Le programme de formation initiale et le programme de perfectionnement professionnel continu, dont les experts recommandent également l'adoption, devraient principalement inciter les juges à se sentir chez eux à la Cour et promouvoir un esprit de compréhension et de respect mutuels entre juges et fonctionnaires issus de cultures diverses. En ce sens, le programme renforcerait les liens de collégialité entre juges et améliorerait par là même les chances de développer des pratiques de travail collaboratif.

421. Les experts ont été informés de l'attitude négative d'une minorité de juges à l'égard du personnel et de leur traitement de celui-ci. Cela révèle que dans leurs interactions avec le personnel de soutien judiciaire, certains juges sont habitués à des formes d'assistance et de relation entre juges et fonctionnaires qui sont étrangères à l'expérience de la majorité des juges à la Cour et des juges et hauts responsables des autres tribunaux internationaux situés à La Haye. C'est là une raison supplémentaire de refondre la formation actuellement dispensée aux nouveaux juges pour en faire un programme de formation initiale intensif et complet, et de mettre au point un programme de perfectionnement continu dûment planifié et structuré.

2. Calendrier

422. Comme il demeure probable que les nouveaux juges participeront à l'élection du futur Président peu de temps après leur arrivée à la Cour en 2021, ce programme de formation devrait incidemment leur donner la possibilité de faire connaissance avec leurs collègues et notamment avec les candidats à l'élection de la Présidence. Il serait très utile qu'un nouveau programme de formation initiale soit en place d'ici février 2021, à temps pour l'arrivée des nouveaux juges. Bien qu'une assistance extérieure ne soit peut-être pas nécessaire pour organiser et dispenser la formation, les Chambres pourraient souhaiter obtenir des conseils ou une contribution à cet égard

[255] Voir *infra,* section IX.D. Collégialité judiciaire.

de la part d'une université, d'un institut ou de toute autre organisation qui serait appropriée, accessible et dotée d'une expérience en matière de pédagogie et d'animation de cours de formation initiale et de perfectionnement continu.

3. Teneur

423. Pour assurer l'efficacité et la bonne présentation du programme intensif de formation initiale, il importe d'en revoir la structure et la méthodologie. Sur le plan pédagogique, il devrait s'agir d'un programme d'apprentissage actif, dans une démarche « de juge à juge ». Il existe déjà un gisement de compétences disponibles parmi les juges hautement expérimentés, anciens ou actuels, de la Cour ainsi que des tribunaux ad hoc des Nations Unies et d'autres juridictions pénales internationales, dont la coopération pourrait être recherchée à cet égard. De surcroît, le personnel juridique des Chambres pourrait également dispenser certains modules de ce programme de formation initiale, contribuant ainsi potentiellement à l'amélioration des relations entre juges et membres du personnel[256].

424. Dans le cadre de la refonte du programme de formation initiale, il conviendrait également d'envisager de fournir des renseignements détaillés sur l'institution, son histoire et ses pratiques, concernant notamment les fonctions que remplissent les nombreuses sections qui la composent, qu'elles jouent ou non un rôle en salle d'audience. D'autres modules particulièrement importants pourraient traiter des éléments des crimes, de la notion de responsabilité pénale conjointe, de procédure pénale comparée (y compris des différences entre systèmes de *common law* et systèmes de droit romano-germanique), de sensibilisation aux différences culturelles en matière d'enquête et d'audition de victimes de crimes sexuels et à caractère sexiste, de récentes décisions controversées, du Guide pratique de procédure pour les Chambres, des politiques et directives des Chambres et de la Cour, et d'autres thématiques considérées comme dignes d'être discutées au moment de l'intégration.

425. Parmi les sujets méritant d'être étudiés, on peut citer les difficultés associées à la gestion et à la conduite de procès longs et complexes, ainsi que la manière de tenir les délibérations et de rédiger les jugements[257]. D'autres modules importants pourraient aborder la collégialité, la transition des nouveaux juges vers la Cour, les différences culturelles et le respect de la diversité, les défis que pose un

---

[256] Voir *supra,* section I.B.1.Environnement et culture.

[257] Nous relevons à cet égard que les juges ont récemment adopté des Directives relatives à la rédaction des jugements de la CPI ainsi que des Directives relatives à la structure des jugements de la CPI ; voir communiqué de presse sur le site web de la Cour, Les juges de la CPI tiennent une retraite, adoptent des directives sur le processus de rédaction des jugements et sur le calendrier de publication des décisions judiciaires clés (2019).

environnement de travail multinational/multiethnique, la déontologie et le comportement des juges, les comportements constituant une intimidation d'autrui, la gestion du stress, le fait de travailler dans des délais serrés et les outils technologiques utilisés à la Cour. En outre, le programme de formation initiale pourrait utilement couvrir des questions se rapportant à la vie aux Pays-Bas. Il est impératif de personnaliser ce programme plus ambitieux de formation initiale.

426. Il conviendrait également d'envisager d'inclure dans le programme un autre volet essentiel, à savoir l'étude du fonctionnement des trois Sections et de leurs chambres respectives, notamment au regard des changements qui pourraient être apportés à la suite des recommandations formulées dans le présent Rapport. L'étude approfondie du travail de la Section préliminaire, en particulier, donnerait aux nouveaux juges une idée des difficultés qui peuvent naître de l'état de préparation des affaires au moment où le Bureau du Procureur présente des charges devant une chambre préliminaire.

427. Même après sa refonte et son renforcement, le programme de formation initiale devrait continuer à bénéficier de la participation du Procureur, du Greffier, d'un certain nombre de juges et d'autres hauts responsables de la Cour. Le programme pourrait aussi offrir aux nouveaux juges l'occasion de rencontrer des responsables de l'AEP.

428. La liste des sujets possibles est certes pratiquement illimitée, mais elle devrait aussi inclure une présentation des travaux actuels de la Cour, des indicateurs clés de performance, des informations sur les situations sur lesquelles travaille la Cour, ainsi que du rôle, des mandats et de la charge de travail actuelle du Fonds au profit des victimes et de l'état des affaires qui en sont au stade des réparations. Dans le cadre de la planification de la formation initiale, il convient de prêter une attention toute particulière à la préparation de documents pertinents et exhaustifs.

429. Des juges, anciens et actuels, certains États parties et d'autres parties prenantes avec lesquels les experts ont discuté se sont montrés unanimes dans leur recommandation d'un programme de formation initiale élargi à l'intention des nouveaux juges. Bien qu'un tel programme ne permette pas à lui seul de surmonter toutes les difficultés rencontrées, il pourrait toutefois constituer une plateforme organisée, structurée et conviviale au service du perfectionnement professionnel.

4. Programme de perfectionnement continu

430. Les experts sont conscients qu'une minorité de juges pourrait encore considérer le perfectionnement continu comme une aberration pour des juges éminents appelés à

siéger au sein d'une cour pénale internationale[258]. Pour reprendre les propos d'un juge, certains de ses pairs ont un temps manifesté une « hostilité extrême » à l'idée de participer à un tel programme. D'aucuns semblent également craindre qu'un tel programme donne au public l'impression que les juges soient encore en train d'améliorer leurs connaissances alors qu'ils sont justement censés être aptes à exercer ces fonctions parce qu'ils possèdent déjà les qualifications nécessaires pour l'exercice des plus hautes fonctions judiciaires au sein de leur système national.

431. L'article 7-3 du Code d'éthique judiciaire de la Cour, relatif au principe de la diligence, dispose que « [l]es juges prennent des mesures raisonnables pour entretenir et améliorer les connaissances, compétences et qualités personnelles nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires ». De plus, le perfectionnement professionnel, également appelé « formation judiciaire continue » ou « éducation judiciaire continue », est désormais généralement reconnu faire partie intégrante de la vie judiciaire des magistrats des plus hautes juridictions de nombreux systèmes. Dans nombre de ces systèmes, les juges sont d'ailleurs obligés de poursuivre leur perfectionnement professionnel et cette obligation est intégrée aux codes de conduite judiciaire. La formation des juges est désormais la norme dans les systèmes tant de droit romano-germanique que de *common law*[259].

432. Selon les informations à la disposition des experts, il y a quelques années l'expression « renforcement des capacités judiciaires » n'a pas réussi à se faire accepter parmi les juges, et l'expression « formation judiciaire » est plus couramment usitée au sein des Chambres. Les experts relèvent que l'article 31 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale, adoptée par les représentants des cours et tribunaux pénaux internationaux, y compris la CPI, appelle à la « formation continue » des juges et de leurs collaborateurs juridiques[260].

433. Les expressions « éducation judiciaire », « éducation judiciaire continue » ou « éducation judiciaire collégiale » sont désormais largement acceptées et employées, tant sur le plan national qu'international, y compris par d'autres organisations internationales[261]. On peut également évoquer le programme de « formation

---

[258] Voir également, Daniel Terris, Cesare P.R. Romano, Leigh Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women who Decide the World's Cases*, (Brandeis University Press: 2007), p. 208 et 209.

[259] Joby S. Goldbach, *From the Court to the Classroom: Judges Network in International Judicial Education* (2016) 47(3), *Cornell International Law Journal*, p. 634 ; voir également le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), qui organise des formations, cours de langues et échanges à l'intention des juges originaires de l'UE.

[260] Voir Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale (2017).

[261] Voir Sandra Oxner, *'Judicial Education: A Key Component of Reform'*, *in* Waleed Haider Malik, Carlos Esteban Larios Ochaita (eds) *Furthering Judicial Education in Latin America, Conference of Judicial Schools in Latin America*, Document technique de la Banque mondiale n° 528, W.D.C, 2002, p. 76 à 79 ; parmi les

continue en propriété intellectuelle à l'intention du corps judiciaire » de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, conçu par des juges pour des juges et autres membres du corps judiciaire.

434. La participation d'un juge à un programme de perfectionnement professionnel ne saurait en aucun cas constituer une opinion au sujet de ses qualifications judiciaires. Au contraire, il s'agit d'un moyen d'accroître les connaissances et compétences des juges, et de renforcer le cadre et l'environnement particuliers dans lesquels la Cour rend la justice. C'est un facteur d'augmentation de l'efficacité judiciaire. Étant donné que la conception et la gestion de tout programme intensif de formation initiale ou initiative de perfectionnement professionnel demeurent l'entière responsabilité de la Présidence, qui en détient le contrôle, il n'y a pas de risque d'ingérence ou de menace à l'indépendance judiciaire.

435. Parmi les initiatives judiciaires les plus constructives, on peut citer la retraite annuelle des juges, qui pourrait constituer un bon point de départ pour un programme de perfectionnement continu. Il pourrait être envisagé d'intégrer à son programme régulier une composante de perfectionnement professionnel. Les juges bénéficieraient aussi énormément de la présentation d'un programme structuré et progressif, tout au long de leur mandat judiciaire. L'adhésion des juges à la notion de perfectionnement professionnel continu et d'accroissement de leurs connaissances et compétences dans les divers domaines pertinents pour la Cour ne peut que renforcer la performance judiciaire.

436. Dans de nombreuses hautes juridictions des systèmes nationaux, les juges bénéficient tout au long de leur mandat de tels programmes, qui leur permettent d'acquérir des connaissances plus approfondies dans des domaines juridiques nouveaux et en développement, et d'échanger des idées sur les meilleures pratiques judiciaires. Pour les juges de la Cour, on peut notamment envisager les thèmes suivants : criminalistique et droit ; droit lié à la localisation, à la saisie et à la confiscation des avoirs ; éléments de preuve électroniques et numériques ; et gestion des projets de réparation. Il serait possible d'inviter des universitaires de renom à faire des présentations sur des questions liées aux travaux actuels de la Cour, en particulier lorsqu'elles font l'objet de controverses.

437. Pour toute année donnée, le programme de perfectionnement proposé devrait aller bien au-delà des thèmes se rapportant à l'ordinaire de la Cour. Des experts de

---

organisations régionales et internationales axées sur la question, on trouve l'Institut d'éducation judiciaire (OECO) de la Cour suprême des Caraïbes orientales ; le *Commonwealth Judicial Education Institute* et l'Organisation internationale de la formation judiciaire (OIFJ), dont sont membres plus de 123 instituts d'éducation judiciaire membres, de quelque 75 pays.

renommée mondiale visitent constamment La Haye, que leur spécialité soit le droit international ou d'autres domaines liés à la paix et à la sécurité internationales. Une myriade de conférenciers internationaux peut se rendre disponible pour discuter avec les Chambres de divers aspects du droit international et même d'autres thèmes d'intérêt, sans rapport avec le droit. L'idée est de concevoir un programme complet de rencontres qui, au cours de l'année considérée, réuniraient les juges dans un cadre collégial autour de spécialistes intéressants de toutes sortes de domaines.

438. Il est louable que depuis 2018, la Cour organise chaque année à La Haye un séminaire judiciaire auquel assistent des juges, un certain nombre de présidents de cours suprêmes d'États parties ainsi que des présidents et juges d'autres juridictions internationales et régionales. Avec un budget minimal, ces séminaires d'une demi-journée ont réuni en moyenne 50 participants. Le séminaire judiciaire qui s'est tenu le 23 janvier 2020 avait pour thématiques l'« Utilisation de délais pour le prononcé de décisions dans le cadre des procédures pénales — expériences et perspectives » et « Les opinions individuelles et dissidentes ». Selon les experts, cette initiative mérite d'être davantage développée en termes de contenu, de durée et de participation de magistrats siégeant dans les plus hautes juridictions des États parties. Ce forum devrait progressivement offrir une réelle possibilité d'intensifier le partage d'expériences entre les juges de la CPI et ceux d'autres tribunaux internationaux, nationaux et régionaux sur des sujets d'intérêt commun, la jurisprudence et les meilleures pratiques judiciaires.

Recommandations

R174. La Présidence devrait concevoir et organiser pour les nouveaux juges une formation initiale obligatoire, intensive et complète, d'une durée suffisamment longue, qui serait dispensée juste après le début de leur mandat, en coopération avec d'autres partenaires et parties prenantes. La teneur de la nouvelle formation initiale devrait être adaptée aux origines et profils des juges nouvellement élus, et tenir suffisamment compte des sujets proposés par les experts.

R175. Chaque année, la Présidence devrait également concevoir et organiser un programme de perfectionnement continu comportant une série d'événements à La Haye et ailleurs, lors desquels les juges pourraient échanger avec des spécialistes du droit international et d'autres domaines au sujet de questions d'intérêt pour l'amélioration de leur culture professionnelle et scientifique au service de leurs compétences et de leur expérience, notamment dans le cadre d'un événement comme l'actuelle retraite annuelle des juges.

R176. Dans le cadre de l'organisation et de la refonte des programmes de formation initiale et de perfectionnement continu, la Présidence devrait solliciter les conseils, la

coopération et l'assistance d'universités, instituts et autres organisations possédant une expérience reconnue en matière de perfectionnement professionnel dans les domaines envisagés pour le programme.

R177. La Cour devrait envisager de développer davantage le séminaire judiciaire annuel en termes notamment de contenu, de durée et de participation de magistrats siégeant dans les plus hautes juridictions des États parties.

B. Service à temps complet des nouveaux juges

Conclusions

439. L'un des principaux sujets de préoccupation soulevés auprès des experts est le moment auquel les six nouveaux juges sont appelés par la Présidence à exercer à temps complet à la Cour[262]. D'aucuns ont fait part aux experts de leur crainte que l'appel de mars 2018 à exercer à temps complet ait été motivé par des considérations inappropriées et sans pertinence, comme l'élection de la nouvelle Présidence. Il a été en outre avancé que cette décision n'était pas motivée par la charge de travail des Chambres, mais plutôt par des promesses formulées au cours de la campagne électorale ou par des engagements pris par certains des juges nouvellement élus.

440. Les six nouveaux juges de la Cour ont été élus lors de la seizième session de l'AEP, qui s'est tenue à New York du 4 au 14 décembre 2017. Le 9 mars 2018, ils ont pris leur engagement solennel conformément à l'article 45 du Statut. Le 16 mars 2018, la Présidence a affecté ou réaffecté les 18 juges que compte la Cour aux différentes sections et chambres conformément à l'article 39-1 du Statut et à la règle 4 *bis*-2 du Règlement de procédure et de preuve[263]. Cette décision a été prise sur la base de nombreux paramètres, notamment le niveau d'activité dans chaque affaire à l'époque. La norme 9-1 du Règlement de la Cour prévoit que le mandat des juges débute le 11 mars suivant la date de leur élection[264]. La Présidence, après avoir consulté les six juges, les a appelés à exercer leurs fonctions à temps complet à compter du 11 juin 2018, ce qu'ils ont tous fait[265].

---

[262] Statut de Rome, article 35-3.
[263] *Decision assigning judges to divisions and recomposing Chambers,* ICC-Pres-01/11-59, 16 mars 2018 ; voir également *Decision assigning judges to divisions*, ICC-02/04-01/15-209, 13 mars 2015 ; voir également Statut de Rome, article 39-1 ; Règlement de procédure et de preuve, règle 4 *bis*-2.
[264] Règlement de la Cour, norme 9-1.
[265] Juge Marc Perrin de Brichambaut, Second Vice-Président de la Cour pénale internationale, *Remarks to the Budget Facilitation on the 'budget issues relating to (re)assignment of judges',* La Haye, 12 avril 2018 ; Juge Chile Eboe-Osuji, Président de la Cour pénale internationale, *Remarks to Committee on Budget and Finance,* La Haye, 16 avril 2018.

441. Dans le budget-programme pour 2018, il était prévu qu'en fonction de la charge de travail, seulement quatre des six juges nouvellement élus puissent être appelés à exercer à temps complet dès la prise de leur engagement solennel le 9 mars 2018. De plus, à l'époque où les six juges ont été appelés à exercer à temps complet, il a fallu, conformément à l'article 36-10, proroger le mandat de deux des juges sortants, qui avait expiré avant qu'ils puissent terminer les affaires dont ils avaient commencé à connaître.

442. Pendant un certain temps, le nombre de juges exerçant à temps plein s'est élevé à 20, alors que l'article 36-1 prévoit que la Cour se compose de 18 juges. Le budget-programme 2018 ne prévoyait de ressources que pour ces 18 juges, ce qui a peut-être contribué à aggraver les inquiétudes.

443. Étant donné que les cycles électoraux permettent de pourvoir tous les trois ans un tiers du total des 18 postes de la Cour au moyen de l'élection de six nouveaux juges, il est prévisible qu'à chaque élection périodique, des juges soient appelés à exercer leurs fonctions à temps complet. À cet égard, il convient de relever que lors de la dix-neuvième session de l'AEP qui devrait se tenir du 7 au 17 décembre 2020 à New York, six nouveaux juges seront élus pour un mandat de neuf ans (2021-2030), afin de pourvoir les postes rendus vacants par l'expiration le 10 mars 2021 du mandat des six juges sortants. La question du caractère approprié de l'appel à exercer à temps complet et du moment où cet appel est lancé est donc vouée à refaire surface.

444. Bien que les juges soient élus en tant que membres à temps complet de la Cour et soient censés être disponibles pour exercer leurs fonctions à temps complet dès que commence leur mandat, il appartient à la Présidence de décider périodiquement, en fonction de la charge de travail et en consultation avec les juges, de la mesure dans laquelle il sera demandé aux juges nouvellement élus d'exercer ces fonctions à temps complet[266], et cela sans préjudice des dispositions de l'article 40 relatif à l'indépendance des juges. Tous les juges élus depuis la création de la Cour n'ont pas rempli leur mandat de neuf ans en exerçant leurs fonctions à temps complet.

445. À la suite de l'appel des six nouveaux juges en 2018, le Second Vice-Président a abordé cette question le 12 avril 2018 devant le Groupe de travail de La Haye dans le cadre des travaux de facilitation du budget. Le Président a fait de même devant le même Comité du budget et des finances le 16 avril 2018[267]. En résumé, ils ont expliqué que l'appel lancé aux six nouveaux juges à exercer à temps complet avait été décidé en consultation avec eux, et qu'il se fondait essentiellement sur i) la nécessité de remplacer les juges sortants, ii) la charge de travail actuelle et anticipée,

[266] Statut de Rome, article 35-3.
[267] *Supra,* note de bas de page 265.

iii) d'autres considérations liées à la charge de travail judiciaire, qui rendaient nécessaire la présence de l'ensemble des 18 juges, et iv) le souci d'accorder un traitement juste et équitable des juges concernés, étant donné les répercussions de l'appel à exercer à temps complet sur le calcul de leur prime de rapatriement et de leur pension, des autres droits comme la pension d'invalidité permanente et la pension de réversion, et du paiement de leur traitement à temps plein.

446. Il convient peut-être de rappeler qu'au moment où ils ont pris leur engagement solennel le 9 mars 2018, les juges nouvellement élus avaient exprimé le souhait d'être appelés ensemble à exercer leurs fonctions à temps complet[268]. Le Président a en outre informé le Comité de l'existence de motifs solides justifiant la prise de fonctions à temps plein par les nouveaux juges le 11 juin 2018[269].

447. Comme il vient d'être indiqué, le report de l'appel à exercer les fonctions de juge de la Cour à temps complet a des répercussions financières. Cela affecte les droits futurs des nouveaux juges aux primes de rapatriement et de pension et, pour certains, cela peut également avoir une incidence sur leurs droits à l'emploi, lorsque leur élection à la Cour emporte obligation pour eux, en droit national, de renoncer à leurs fonctions dans leur pays d'origine[270]. Au cours des consultations de mars 2018, tous les juges nouvellement élus avaient indiqué à la Présidence qu'à la suite de leur élection, ils avaient démissionné des postes qu'ils occupaient précédemment[271]. Les juges de la Cour, anciens comme actuels, ont mis l'accent sur l'importance d'être appelés à exercer leurs fonctions à temps complet. Pour reprendre les propos d'un juge, « être appelé ou non à exercer ses fonctions à temps complet revêt un intérêt significatif pour un juge nouvellement élu ; c'est aussi "une question d'équité" ».

448. On sait en outre que par le passé, la distinction entre juges à temps complet et à temps partiel a été source de tensions indésirables entre membres du corps judiciaire[272]. Les experts ont également été informés de cas où la Présidence a subi

---

[268] Ibid.
[269] Ibid.
[270] « Le Comité a constaté que, conformément à l'article 35-3) du Statut de Rome, la Présidence peut, en fonction de la charge de travail de la Cour et en consultation avec les autres juges, décider […] de la mesure dans laquelle ceux-ci sont tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps. À cet égard, et aux fins d'assurer la transparence des fonctions exercées par les juges, le Comité a recommandé que le texte de l'article 35-3) soit inclus de manière visible à la Note verbale relative à la présentation des candidatures à l'élection de juges, et que la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge veille à ce que les candidats à ce poste soient informés de cette disposition », Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-et-unième session, Titre II, Examen du Projet de budget-programme pour 2019, ICC-ASP/17/15 (2018) par. 42 et 43.
[271] *Supra,* note de bas de page 265, p. 2.
[272] William A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 2e édition, (Oxford University Press, Oxford : 2016), p. 680.

des pressions politiques de la part d'un petit nombre d'États parties demandant que leurs juges élus soient appelés à exercer à temps complet.

449. Selon les experts, il est essentiel que tout appel à exercer les fonctions de juge à temps complet satisfasse aux principes énoncés à l'article 35-3, et qu'en statuant en la matière, la Présidence exerce son pouvoir discrétionnaire comme il se doit.

450. Compte tenu des préoccupations graves qui ont été soulevées au sujet de l'appel lancé aux juges en 2018 pour qu'ils exercent leurs fonctions à temps plein, il est important de faire preuve de davantage de transparence à cet égard. La Présidence devrait assurer aux États parties, à la Cour et aux autres parties prenantes qu'à l'avenir, les juges nouvellement élus seront appelés à exercer leurs fonctions à temps complet en fonction de la charge de travail, après consultations entre membres de la Présidence, comme le prévoit expressément l'article 35-3. L'appel à exercer à temps complet ou selon d'autres modalités devrait être dicté uniquement par les intérêts de la Cour, et non pas par les intérêts personnels de l'un quelconque des juges.

451. L'appel à exercer à temps complet est également une question de planification de la relève. La Cour devant fonctionner avec un budget serré, il arrivera souvent, à l'approche de l'expiration du mandat d'un tiers des juges, qu'on s'inquiète de la possibilité que certaines affaires durent plus longtemps que prévu et qu'il faille alors proroger le mandat des juges concernés conformément à l'article 36-10 du Statut. La Présidence devrait envisager de ne pas appeler certains des juges nouvellement élus à servir à temps complet tant que les juges dont le mandat a été prorogé n'ont pas terminé leurs procès ou leurs appels. Une autre approche permettant d'assurer la bonne planification de la relève passerait par la synchronisation de la charge de travail judiciaire et de la date prévue de conclusion du mandat de neuf ans des juges sortants. Cela nécessiterait d'investir davantage dans la gestion des affaires et dans la bonne planification de la relève, en particulier en procédant régulièrement à une évaluation réaliste de l'évolution de chaque affaire, des affectations individuelles de chaque juge concerné, du portefeuille judiciaire des Chambres et des hypothèses relatives à la charge de travail des nouveaux juges. De surcroît, parmi les informations fournies aux candidats avant leur élection au poste de juge[273], les États parties devraient veiller à signaler aux intéressés la possibilité qu'ils ne soient pas appelés à exercer à temps complet dès leur élection.

[273] Voir *infra,* section XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES.

Recommandations

R178. Pour assurer davantage de transparence en la matière, la Présidence devrait envisager de faire une déclaration publique officielle au sujet de la décision d'appeler des juges à exercer à temps complet, en en précisant les motifs.

R179. La Présidence devrait, avec l'assistance du Greffier, donner priorité aux efforts de planification de la relève des juges et assurer efficacement cette relève.

R180. Le Greffier devrait veiller à communiquer en temps opportun l'ensemble des conditions générales d'emploi des juges, y compris en matière de droits au rapatriement, à la pension, à l'assurance maladie et autres prestations, et préciser aux États parties qu'ils sont tenus de transmettre ces conditions générales aux candidats qu'ils comptent désigner.

C. Code d'éthique judiciaire

Conclusions

452. Le Code d'éthique judiciaire[274] joue un rôle crucial en matière de responsabilité des juges. Adopté par ceux-ci il y a plus de 15 ans, il est entré en vigueur le 9 mars 2005. Il s'agit d'un instrument d'autorégulation qui pose des lignes directrices. Il a été spécifiquement conçu pour être d'ordre consultatif et pour aider les juges à traiter et résoudre les problèmes professionnels et déontologiques auxquels ils sont confrontés. Il représente également un énoncé de la vision fondamentale des juges, qui informe la communauté internationale et le public des normes d'éthique et de conduite judiciaires auxquelles les juges sont censés adhérer et qu'ils s'engagent à respecter volontairement. Rien dans le Code ne saurait limiter ou restreindre d'une quelconque façon l'indépendance des juges.

453. À son adoption, le Code était novateur et d'autres juridictions pénales internationales s'en sont servies comme modèle pour rédiger leur propre code d'éthique judiciaire[275].

454. Les experts ont appris que le Code avait été volontairement conçu comme un instrument vague, offrant peu de détails et proposant certains principes généraux[276].

455. Si l'on compare le Code de la Cour avec un certain nombre de codes de juridictions pénales internationales adoptés par la suite et avec les codes de juridictions

[274] Code d'éthique judiciaire.
[275] Joseph Powderly, *Judges and the Making of International Criminal Law*, (Koninklijke Brill NV, Leyde, Pays-Bas : 2020), p. 126.
[276] Daniel Terris, Cesare P.R. Romano, Leigh Swigart, *supra,* note de bas de page 258, p. 195.

régionales et autres, on constate ce qui suit. Premièrement, alors que les préambules des codes de déontologie des juges du Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux (« le Mécanisme »)[277], des juges du Tribunal spécial pour le Liban (TSL)[278] et des juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[279] reconnaissent que les juges font partie d'un collège, celui du Code de la Cour ne fait pas mention de la collégialité.

456. Deuxièmement, s'agissant de l'intégrité, les Codes du Mécanisme, du TSL et du TPIY[280] exigent des juges qu'ils traitent les autres juges et les fonctionnaires avec dignité et respect, et qu'ils s'abstiennent de toute forme de discrimination, de harcèlement, y compris sexuel, et d'abus de pouvoir, alors que le Code de la Cour est silencieux à ce sujet.

457. Troisièmement, s'agissant de la liberté d'expression et d'association, là où les Codes du Mécanisme et du TSL interdisent aux juges de formuler publiquement des commentaires qui témoignent d'un manque de respect envers l'opinion d'autres juges ou de membres du personnel[281], pareille recommandation ne figure pas dans le Code de la Cour.

458. Quatrièmement, alors que le Code de la CPI ne s'applique pas aux anciens juges, celui de la Cour de justice de l'Union européenne s'applique tant à la conduite de ses membres actuels qu'à celle de ses anciens membres[282].

459. Compte tenu de ce qui précède, mais aussi de l'expérience acquise par la Cour depuis l'adoption de son Code en 2005 et de l'évolution de la jurisprudence et des meilleures pratiques dans le domaine des codes d'éthique judiciaire des juridictions nationales, régionales[283] et internationales, les experts sont d'avis qu'il est prioritaire de revoir et de mettre à jour le Code d'éthique judiciaire[284].

460. Au chapitre de la révision du Code, il conviendrait également de préciser d'autres aspects, comme les limites des communications publiques des juges après la délivrance des décisions et le caractère approprié que doivent revêtir les relations et

---

[277] Code de déontologie des juges du Mécanisme, MICT/14/Rev.1 (2018).
[278] Code de déontologie des juges du Tribunal spécial pour le Liban, STL-CC-2016-4 (2016).
[279] Code de déontologie des juges du Tribunal, S/2016/976 (2016).
[280] MICT/14/Rev.1, article 4-3 ; STL-CC-2016-4, article 4-3 ; S/2016/976, article 4-3.
[281] MICT/14/Rev.1, article 8-2 ; STL-CC-2016-4, article 8-2.
[282] Code de conduite des membres et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne, 2016/C483/01 (2016).
[283] P. ex., Cour caribéenne de justice, *Code of Judicial Conduct* (2013).
[284] Selon le Règlement de la Cour, la Présidence doit rédiger le Code d'éthique judiciaire après avoir consulté les juges. Le code doit ensuite être transmis aux juges réunis en session plénière afin d'être adopté à la majorité ; voir Règlement de la Cour, norme 126.

interactions des juges, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions judiciaires, avec des représentants d'États parties et d'organisations de la société civile.

461. Si l'on tient compte du fait que les juges sont liés tout au long de leur mandat par l'engagement solennel qu'ils prennent avant leur entrée en fonctions conformément à l'article 45 et à la règle 5[285], du caractère déontologique du Code et des principes ou normes de comportement éthique qui y sont énoncés, on ne saurait trop insister sur l'obligation pour les juges de s'y conformer et d'en garantir le plein respect.

Recommandations

R181. La Présidence doit procéder en priorité à une révision du Code d'éthique judiciaire en vue de le mettre à jour et de le renforcer.

R182. La Présidence devrait inclure dans le Code l'interdiction expresse de faire campagne et de tolérer des engagements, promesses ou indications inappropriés dans le cadre de l'élection aux postes de la Présidence et à tout autre poste de direction judiciaire.

R183. Dans le cadre de la révision du Code, la Présidence devrait examiner les codes d'autres juridictions pénales internationales ainsi que de tribunaux régionaux et nationaux, et tenir compte des enseignements tirés de ceux-ci et d'autres évolutions pertinentes.

R184. La Présidence devrait envisager d'inclure dans le Code une disposition exigeant sa révision et sa mise à jour au moins tous les cinq ans.

D. Collégialité judiciaire

Conclusions

462. Nombre d'États parties, de juges (actuels et anciens), de représentants d'organisations de la société civile, d'universitaires et d'autres personnes ont identifié le manque de collégialité au sein des Chambres comme un facteur contribuant à l'absence de relations professionnelles productives et soutenues entre juges de la Cour[286]. Cela aurait parfois constitué un obstacle majeur à l'efficacité du

[285] Selon le Règlement de procédure et de preuve, les juges sont tenus de prendre l'engagement solennel suivant : « Je déclare solennellement que je remplirai mes devoirs et exercerai mes attributions de juge de la Cour pénale internationale en tout honneur et dévouement, en toute impartialité et en toute conscience, et que je respecterai le caractère confidentiel des enquêtes et des poursuites et le secret des délibérations. » ; voir Règlement de procédure et de preuve, règle 5-1-a ; voir aussi Statut de Rome, article 45.

[286] Voir Hemi Mistry, « The Significance of Institutional Culture in Enhancing the Validity of International Criminal Tribunals », *International Criminal Law Review*, vol. 17, 2017, p. 703 à 727.

processus de prise de décision, y compris aux tentatives de prise de décisions à l'unanimité. Il est très positif que des membres du corps judiciaire aient eux-mêmes qualifié cet état de fait comme un réel problème. Comme un juge l'a fait observer, « la collégialité est mise en pratique, mais le problème réside dans sa pleine concrétisation ».

463. Il ressort de nos consultations que ce manque de collégialité se serait manifesté de plusieurs manières : relations toxiques sur les plans tant judiciaire que personnel à la suite de l'élection de la Présidence ; déclarations publiques témoignant d'un manque de respect d'un juge envers d'autres juges ; délibérations limitées au sein des chambres ; respect et dévouement excessifs de certains juges envers leur propre système juridique ; distribution très tardive des projets de décisions écrites ; faible fréquence des communications au sein des Chambres et des Sections ; existence de cliques et de factions ou désaccords ouverts entre juges ; formulation de propos désobligeants envers des collègues au moment de la délivrance de décisions ; mépris délibéré envers les personnes associées à d'autres juges ; échec persistant à prendre des décisions à l'unanimité, et absence totale de communication.

464. Il a aussi été mentionné que quelques juges s'appuyaient trop sur les juristes qui les assistent. De telles relations peuvent notamment faire obstacle à des communications ou délibérations efficaces entre juges, y compris au sujet des affaires et d'autres questions importantes sur lesquelles les juges doivent statuer ensemble de façon collégiale. En outre, les juristes se retrouvent indûment accablés de questions qui devraient être réglées par la voie d'un dialogue et de délibérations constructifs entre juges, à cause de cette dépendance excessive vis-à-vis d'eux et de ce qui pourrait potentiellement être considéré comme une manière pour les juges d'éviter leurs propres responsabilités.

465. Les experts ont été informés de récentes controverses dans l'interprétation du droit, et des signalements dignes de foi ont été effectués au sujet de la rupture des relations professionnelles entre juges au point qu'aucune communication directe ni aucune délibération entre eux n'était possible au sein de leur chambre. Ces signalements ont persuadé les experts de la nécessité d'inclure dans leur Rapport des recommandations spécifiques sur l'élaboration de processus et de procédures visant à promouvoir une jurisprudence et une prise de décision cohérentes et accessibles.

466. Les experts n'ont aucunement l'intention de présenter une analyse exhaustive du comportement des juges ni d'expliquer pleinement la dynamique et les processus de prise de décision dans le cadre de chaque décision et au sein de chacune des chambres. Le fait que les comportements signalés existent depuis la création de la Cour et sont survenus à différents moments de l'existence de celle-ci révèle un environnement de travail non collégial, mais la réalité est plus complexe.

467. Si l'on tient compte de la production d'ensemble des juges, de l'environnement de travail, de la longévité des interactions au sein des chambres, et des nombreuses initiatives communes et des efforts considérables que les juges ont déployés pour améliorer les processus, procédures et méthodes de travail, il serait tout à fait faux de dire que le manque de collégialité est ou a été la norme ou une ligne de conduite systématique observable au sein de *toutes* les chambres et à *tout* moment. Les experts ont également été informés du fait que des relations et une atmosphère collégiales prévalent au sein de la Présidence[287] ainsi que dans une majorité des chambres.

468. Un nombre de projets importants ont été réalisés par les juges, collaborant et travaillant en harmonie, notamment le Guide pratique de procédure pour les Chambres, les Directives relatives à la rédaction des jugements et les propositions de modifications du Règlement de procédure et de preuve et du Règlement de la Cour. Ces initiatives ainsi que d'autres menées par des juges témoignent d'un esprit de collégialité. La collégialité a également été l'un des thèmes abordés à l'occasion de la retraite annuelle des juges en 2018. Cependant, comme des juges et d'autres personnes l'ont franchement admis, dans quelques chambres et à divers moments, la collégialité était à son plus bas, voire inexistante.

469. Compte tenu du rôle central que joue la collégialité dans le système du Statut de Rome et dans le fonctionnement de la Cour, et au regard de l'effet préjudiciable que son absence peut avoir sur les travaux de la Cour, il faudrait que la Présidence et tous les membres des Chambres portent une attention particulière et prioritaire à la promotion d'un meilleur esprit de collégialité judiciaire. Comme l'a déclaré un ancien Président de la Cour, une justice de qualité ne peut pas être rendue « grâce aux efforts de certains juges agissant seuls, mais nécessite que les juges soient capables de travailler collégialement avec leurs pairs, au sein de chaque chambre et en transcendant les barrières entre les différentes chambres et sections[288] ».

470. Les auteurs du Statut de Rome entendaient bien faire de la Cour une institution collégiale : tous les juges ont le même statut et leur mandat est identique ; la Chambre d'appel et les autres chambres (préliminaires et de première instance) sont respectivement composées de cinq et trois juges ; le processus décisionnel suivi par une formation de plusieurs juges et les décisions qui en découlent sont censés être de

[287] Voir Règlement de la Cour, norme 11-1. Les membres de la Présidence s'efforcent de prendre des décisions à l'unanimité dans l'exercice des fonctions qui sont les leurs aux termes du paragraphe 3 de l'article 38, à défaut de quoi, ils prennent leurs décisions à la majorité.

[288] Silvia Fernandez de Gurmendi, « Selection, Competence, Collegiality, Symposium on The Rome Statute at Twenty », *American Journal of International Law,* non relié, vol. 112, 2018, p. 163 à 167.

nature collégiale[289]. En outre, l'article 74-3 requiert des juges qu'ils s'efforcent de prendre leur décision à l'unanimité, faute de quoi, ils la prennent à la majorité[290]. Les juges ont en commun un même cadre de référence, le système du Statut de Rome et la Cour. La collégialité favorise la confiance du public ; elle est dans l'intérêt commun des juges et de la Cour.

471. Il n'existe pas de formule magique pour assurer une collégialité optimale, et il n'est pas non plus approprié d'imposer des règles obligatoires en la matière. La collégialité résulte pour l'essentiel de la combinaison de nombreux engagements, institutionnels et autres –un processus, une procédure, une méthode, une coutume, une pratique, un comportement, une culture et un état d'esprit.

472. Comme évoqué plus haut, l'article 74-3 du Statut exige des juges de la Section de première instance qu'ils s'efforcent de prendre leurs décisions à l'unanimité. À défaut d'unanimité, l'article 74-5 prévoit que la décision contient les vues de la majorité et de la minorité[291]. Il convient donc de reconnaître qu'il faudrait accepter comme un fait de la vie judiciaire qu'il n'est pas toujours possible de prendre une décision judiciaire à l'unanimité, ce qui est accepté et légitimé dans les articles 74-5 et 83-4 du Statut de Rome. Il en va également de l'indépendance des juges, qui est protégée par l'article 40-1. Cette question sera également abordée du point de vue particulier de la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

473. La qualité des relations de travail constitue un autre ingrédient essentiel de la collégialité. Parmi les éléments que les juges pourraient envisager pour encourager et promouvoir une meilleure collégialité, on peut citer : une augmentation des flux d'information et des communications dans tous les sens entre juges ; la considération et l'appréciation de points de vue et perspectives différents ; le maintien du respect mutuel dans le cadre des désaccords et des différences d'opinions ; la volonté d'accepter d'autres points de vue, de faire des concessions ou de modérer ses propres opinions ; la compréhension du fait que la Cour est une institution internationale régie par des règles spécifiques, où il ne convient pas toujours de promouvoir ou d'appliquer indirectement des dispositions et pratiques nationales pour résoudre des questions de fond ou de procédure ; des délibérations constructives ; la distribution et la redistribution des projets de décision et d'opinions en temps opportun ; le fait de s'efforcer à parvenir à l'unanimité et d'œuvrer à un résultat commun ; la promotion des intérêts de la Cour plutôt que la

[289] Statut de Rome, articles 39-1 et 39-2.
[290] Ibid., article 74-3 ; voir également, pour la Chambre d'appel, l'article 83-4.
[291] Statut du Tribunal international du droit de la mer ; l'article 30-3 donne droit à un juge de joindre l'exposé de son opinion individuelle ou dissidente si le jugement n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des membres du Tribunal.

poursuite des intérêts personnels. Tous ces éléments exigent un esprit d'ouverture, des efforts et, surtout, un engagement sincère et un sentiment d'appartenance de la part de tous les juges.

Recommandations

R185. La Présidence et les présidents des différentes sections et chambres devraient en priorité promouvoir, de manière active et continue, une culture judiciaire plus cohésive encourageant la collégialité dans l'exercice des fonctions judiciaires des juges et des chambres.

R186. La Présidence devrait envisager d'inclure ou de réintroduire la collégialité comme thème de débat entre juges dans le cadre du programme de formation initiale à l'intention des nouveaux juges, de la retraite annuelle des juges ou d'autres événements de perfectionnement professionnel destinés au corps judiciaire.

R187. La Présidence devrait envisager de faire figurer une référence à la collégialité dans le Code d'éthique judiciaire.

R188. En consultation avec les juges, la Présidence devrait envisager de prendre des mesures plus spécifiques et de publier des directives conçues pour nourrir l'esprit de collégialité, notamment en améliorant la qualité des relations par la promotion i) de meilleurs méthodes et moyens de communication, ii) de dialogues et discussions accrus au sein des différentes chambres et sections, iii) du renforcement des consultations au sein de chaque section, iv) d'une sensibilisation au fait que le manque de collégialité mène au dysfonctionnement des chambres et compromet le résultat final de leur travail et, par conséquent, la crédibilité de la Cour, et v) d'un respect mutuel renforcé parmi les juges et entre juges et membres du personnel.

X. EFFICIENCE DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE

Conclusions

474. Le mandat des experts incluait un examen de l'efficacité du processus judiciaire, qui couvrirait toutes les étapes des procédures portées devant la Cour. Au cours de leurs échanges avec d'anciens juges et des juges actuellement en exercice, des membres du personnel, des conseils externes, des représentants de la société civile et des universitaires, les experts ont eu vent de plusieurs préoccupations se rapportant à l'efficacité de la Cour en termes de conduite et d'achèvement de ses procédures judiciaires. Un certain nombre de problèmes nuisant à l'efficience et à l'efficacité du

processus judiciaire ont été traités dans d'autres sections du présent Rapport[292]. Diverses autres questions se rapportant au processus judiciaire ont également été soulevées. Nombre des personnes consultées par les experts se sont montrées critiques à l'égard du manque de cohérence entre les décisions de différentes chambres statuant sur les mêmes questions, de la non-application de procédures pourtant convenues, des retards constatés dans la délivrance des décisions, jugements et arrêts, de décisions témoignant de fractures au sein du collège de juges et de l'admission de demandes au moyen de procédures qui ne sont pas prévues par le Statut de Rome. Certains points méritent qu'on s'y attarde. Bien que certains problèmes soient communs aux trois phases des affaires, à savoir préliminaire, de première instance et d'appel, d'autres sont propres à une phase particulière. Les juges avec lesquels les experts ont discuté sont déjà conscients des faiblesses des pratiques de la Cour et ont pris des mesures pour en pallier certaines. Dans un esprit constructif, ils ont également indiqué celles pour lesquelles ils espéraient que les experts formuleraient des recommandations utiles.

A. Phase préliminaire

475. Des préoccupations ont été exprimées quant à la longueur et à la lourdeur qui caractérisent parfois la phase préliminaire. De plus, il a été indiqué aux experts que les pratiques suivies par différentes chambres peuvent être incohérentes et contradictoires, qu'il existe une duplication des rôles entre chambres préliminaires et chambres de première instance, et que certaines des décisions rendues sont inutilement longues. En outre, il a été avancé que certaines chambres omettent d'ordonner l'application des protocoles auxquels il a été recouru dans les affaires précédentes (concernant par exemple la communication des éléments de preuve, l'expurgation de documents et la protection des témoins) et que, ce faisant, elles empêchaient le développement d'une procédure cohérente et bien comprise. Des pratiques convenues, comme la forme que doit revêtir une décision de confirmation des charges, ne sont pas toujours suivies.

1. Communication des éléments de preuve

476. Des inquiétudes particulières ont été exprimées au sujet de la communication des éléments de preuve et des mesures de protection en faveur des témoins, notamment pour ce qui est des mesures d'expurgation, à la fois pendant la phase préliminaire et au stade du procès en première instance. Il a été allégué que les obligations du

[292] Voir *infra*, section XI. ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES.

Procureur en matière de communication des éléments de preuve (régies par le Statut et le Règlement de procédure et de preuve) ont été régulièrement bafouées par des tentatives de communication de nouveaux éléments à charge après l'expiration des délais de communication fixés par les chambres[293]. Dans certaines affaires, cela s'est produit après l'ouverture du procès, alors que le Procureur était en possession des preuves en question plusieurs mois avant de les communiquer. Dans l'une des communications aux experts, il a été indiqué que le Procureur avait prétexté d'une « omission par mégarde » pour expliquer la non-communication d'éléments de preuve en temps voulu pour la préparation de la défense en vertu de la règle 77. Il a été indiqué que, souvent, les éléments de preuve étaient communiqués très peu de temps avant la date prévue pour la comparution du témoin.

477. Le Règlement de procédure et de preuve prévoit des délais pour la présentation des éléments de preuve à charge : 30 jours avant l'audience de confirmation des charges et, s'il s'agit de nouveaux éléments de preuve, 15 jours avant la date de l'audience de confirmation des charges[294]. Le délai de communication des pièces de la Défense est également de 15 jours avant la date de l'audience de confirmation des charges[295]. Tout manquement à ces délais entraîne des retards dans la procédure. Dans ce contexte, il faudrait tenir compte des conséquences que la règle 121-8 associe à de tels manquements. Il conviendrait que dans une ordonnance d'ordre procédural rendue au début du processus de confirmation des charges, la chambre ou le juge unique indique clairement, en reprenant la formulation prescriptive de la règle 121-8, qu'en l'absence de raisons impérieuses justifiant leur présentation tardive, il ne sera pas tenu compte des éléments de preuve présentés après l'expiration du délai[296]. Il semble que la plupart des retards constatés dans les procédures préliminaires découlent du fait qu'il n'est pas donné effet à la règle 121-8.

478. Cependant, si l'on garde à l'esprit les droits des accusés et ceux des victimes, il conviendrait de complètement revoir l'application de la règle 121-8. Dans le cadre de cet examen, il faudrait tenir compte de l'absence de sanctions adéquates dans les situations de non-communication de pièces relevant de la règle 77, sachant que l'article 71 ne s'applique pas en l'absence de preuve de conduite délibérée.

479. Les experts ont été informés que la « communication des pièces » a constamment été le principal facteur, voire le facteur déterminant de la durée des procédures portées devant la Cour. L'expérience personnelle des experts confirme que le problème était aussi fréquent dans d'autres juridictions pénales internationales. La Cour risque de

[293] Statut de Rome, articles 61 et 67-2 ; Règlement de procédure et de preuve, règles 77, 81 et 82.
[294] Règlement de procédure et de preuve, règles 121-3 et 121-4.
[295] Statut de Rome, article 61-4 ; Règlement de procédure et de preuve, règle 121-5.
[296] Voir *infra*, R192 (p. 189).

finir par l'accepter comme un problème inévitable, qui doit tout simplement continuer d'être géré. Il est néanmoins reconnu que la prolifération des pièces se rapportant aux événements qui font l'objet des procès à la Cour complique de plus en plus la gestion de la communication des pièces. D'un autre côté, les caractéristiques mêmes de notre ère numérique, à l'origine de cette prolifération de documents disponibles, devraient pouvoir être exploitées pour faciliter l'identification des pièces qui sont importantes et de celles qui ne le sont pas.

480. Il a été avancé qu'au stade de la confirmation des charges, le Procureur ne commence pas le processus d'expurgation et de communication avant que la chambre concernée n'ait adopté un protocole d'expurgation. Au cours du processus qui précède la confirmation des charges, les chambres ont tendance à autoriser le Procureur à supprimer et à ne pas communiquer une quantité importante d'informations ou à se fonder sur des résumés anonymes de déclarations. D'après les conseils qui se sont entretenus avec les experts, cela signifie qu'il est très difficile pour la Défense de gérer efficacement sa préparation et ses enquêtes au cours de cette phase. Une fois les charges confirmées, les expurgations doivent cependant être réexaminées.

481. Comme la communication des pièces, y compris la question connexe des expurgations, est sans doute le facteur qui contribue le plus à faire durer si longtemps les procès pénaux internationaux et comme les problèmes qu'elle entraîne semblent endémiques, elle nécessite d'urgence une attention et un examen particuliers. Compte tenu de la nature détaillée du problème, un tel examen nécessiterait la coopération de tout le personnel du Bureau du Procureur. L'équipe chargée de cet examen devrait être présidée par un juge et devrait comprendre un substitut de haut rang du Procureur, un haut responsable du personnel des Chambres, le chef du Bureau du conseil public pour la Défense et le président de l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale (ABCPI) ou une personne déléguée par cette association.

482. Les experts ont observé que des groupes de travail ont déjà été constitués au sein des Chambres pour examiner les problèmes issus de la communication des éléments de preuve et des expurgations[297]. Malheureusement, le travail sur ces sujets semble avoir été suspendu. Les experts relèvent cette information non sans inquiétude, tout particulièrement à la lumière de l'évidente nécessité d'un tel examen.

[297] Cour pénale internationale, Présidence 2015-2018 : Rapport de fin de mandat de la Présidente Silvia Fernández de Gurmendi, (2018), p. 9.

2. Confirmation des charges

483. Nombre des interlocuteurs consultés par les experts ont indiqué que le processus de confirmation des charges était problématique et avait besoin d'être amélioré. Les auteurs du Statut de Rome ont conçu toute la phase préliminaire dans le but que soient clairement définies les charges portées contre le suspect. Cette étape était censée délimiter la portée du procès. La procédure préliminaire était censée constituer un filtre, ne permettant le renvoi du suspect en jugement que sur la base des charges qui réussissent l'épreuve de la confirmation. Tous les juges ne semblent pas l'avoir pleinement apprécié. Des membres du Bureau du Procureur ont aussi fait état de leurs préoccupations, en indiquant qu'ils doivent faire face à des décisions contradictoires concernant des points de procédure, comme le récolement des témoins, l'admissibilité des éléments de preuve et certains aspects de l'évaluation des preuves. Pour quelques membres du Bureau du Procureur, la longueur excessive et la complexité de la procédure préliminaire seraient en partie imputables à ces incohérences.

484. Dans d'autres cours ou tribunaux internationaux, il n'est pas exigé que les charges énoncées dans le document de notification des charges soient examinées et confirmées par une chambre préliminaire avant que l'affaire puisse être renvoyée en jugement, comme le prévoit le Statut de Rome. Le personnel impliqué dans les travaux de la phase préliminaire et de la phase de première instance s'est inquiété auprès des experts de la structure du document de notification des charges. Il a été indiqué qu'à l'occasion, les chambres concernées ont dû déployer des efforts considérables pour « extraire » de ce document une description précise des charges, notamment des faits et circonstances essentiels qui les sous-tendent, et pour relier ces charges aux éléments de preuve produits. En outre, il a été avancé que la structure des décisions de confirmation des charges ne permettait pas de définir les charges clairement en les séparant de l'analyse juridique. Énoncer clairement les charges qui ont été confirmées aux fins du procès fait partie intégrante de la phase préliminaire. Le fait de ne pas disposer de charges clairement définies a également été identifié au nombre des facteurs contribuant au report des dates d'ouverture des procès. Cela tient à la nécessité d'adopter une approche cohérente par rapport aux preuves et au niveau de détails requis à ce stade. Il convient de souligner ici que les juges ont déjà entrepris d'uniformiser et de rationaliser la pratique en phase préliminaire pour ce qui est de la mesure dans laquelle des témoins peuvent comparaître en personne à l'audience de confirmation des charges[298]. Aux termes du Guide pratique de procédure pour les Chambres, le recours aux témoignages de vive

[298] Guide pratique de procédure pour les Chambres, 29 novembre 2019, par. 44.

voix doit être exceptionnel et soumis à autorisation expresse de la chambre préliminaire.

485. Malgré cela, le niveau de preuve requis aux fins de la confirmation des charges et la manière dont il est appliqué demeurent sources de confusion au vu des approches variables qui continuent d'être adoptées, apparemment en raison de décisions de la Chambre d'appel se rapportant à la quantité d'éléments de preuve et au niveau de détails requis. Cela semble refléter une compréhension variable du rôle de la chambre préliminaire, qui est tantôt perçue comme un filtre censé effectivement écarter les charges jugées faibles, tantôt perçue comme une instance chargée d'énoncer en détail la portée de l'affaire et de mettre celle-ci en état d'être jugée, en évaluant les témoins et les preuves dans leur ensemble. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre d'appel a toutefois clairement déclaré ce qui suit : « [TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que la décision relative à la confirmation des charges définit les paramètres des charges au procès[299] ».

486. L'article 61-5 du Statut, qui réglemente ce processus, est matière à interprétation judiciaire, ce qui a abouti à une application variable de la disposition. À ce jour, les diverses chambres préliminaires ont manifesté une compréhension différente de cette disposition et en ont présenté des interprétations contradictoires. Dans certaines des affaires, la chambre préliminaire a entrepris d'apprécier elle-même un grand nombre de preuves, y compris en faisant comparaître à l'audience de confirmation des charges nombre des témoins proposés par les parties. La lecture des décisions et des opinions individuelles de juges de la Section préliminaire révèle que pour certains, la chambre préliminaire n'a pas pour rôle à ce stade « [TRADUCTION] de mener une "évaluation marginale"[300] », mais plutôt, entre autres responsabilités, de « [TRADUCTION] rendre une décision claire et bien motivée qui présente un récit circonstancié des faits et du droit pertinents afin d'assurer la transparence du processus judiciaire et d'en garantir fortement le caractère persuasif »[301]. Une telle approche devrait cependant être découragée, et ce, pour les raisons exposées dans les paragraphes qui suivent.

487. Dans d'autres affaires, la chambre préliminaire a considéré que la phase préliminaire n'était pas la phase au cours de laquelle il convenait que les juges apprécient les témoignages d'un grand nombre de témoins comparaissant en personne. Un bon

---

[299] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, *Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction*, ICC-01/04-01/06-3121-Red, 1er décembre 2014, par. 124.
[300] *Situation en République du Mali*, *Separate Opinion of Judge Péter Kovács*, ICC-01/12-01/15-84-Anx, 9 mai 2016, par. 6.
[301] *Situation en Géorgie*, *Separate Opinion of Judge Péter Kovács,* ICC-01/15-12-Anx-Corr, 27 janvier 2016, par. 11 et 12 ; voir également ICC-01/12-01/15-84-Anx, par. 6 et 7 ; Opinion individuelle du Juge Marc Perrin de Brichambaut, ICC-02/04-01/15-422-Anx- par. 5 et 6 ; ICC-01/12-01/18-767-Corr-Red.

exemple de cette approche est le choix opéré dans l'affaire *Ruto et autres* par la Chambre préliminaire II qui, « compte tenu de la portée et de l'objet limités de l'audience de confirmation des charges, a enjoint aux équipes de la Défense de ne pas citer plus de deux témoins par suspect », sur les 43 témoins proposés au départ[302]. Compte tenu du libellé de l'article 61-5, qui indique que le Procureur « n'est pas tenu de faire comparaître les témoins qui doivent déposer au procès », cela semble être la bonne approche, qui tient compte de l'objectif de la phase préliminaire dans son ensemble. La pièce maîtresse des procédures judiciaires portées devant la Cour est le procès en première instance. La seule raison d'être de la phase préliminaire consiste à vérifier le caractère approprié des charges avancées par le Procureur et à mettre l'affaire en état d'être jugée au procès à proprement parler. Cette phase est censée assurer la protection des droits de la défense en évitant des procès longs et coûteux, mais futiles. Cela dit, ce « rôle de filtrage » a efficacement permis de mettre un terme à plusieurs affaires, à savoir les affaires *Abu Garda*[303], *Mbarushimana*[304], *Kosgey*[305], *Hussein Ali*[306] et *Muthaura*[307]. Dans ces affaires, soit la chambre préliminaire a refusé de confirmer les charges soit les charges ont été retirées après le prononcé de la décision relative à la confirmation.

488. Dans ce contexte, l'évaluation des éléments de preuve et le niveau de preuve requis méritent une attention particulière. Là encore, les approches varient. Les alinéas 5 et 7 de l'article 61 précisent le niveau de preuve requis en termes d'« existence de motifs substantiels de croire » [que la personne a commis le crime qui lui est imputé]. Cette formulation du critère d'évaluation des preuves au stade de la confirmation des charges a été appliquée de différentes manières. Il était cependant évident pour toutes les chambres que la norme d'administration de la preuve aux fins de la décision de confirmation des charges devait être plus exigeante que celle fixée pour la délivrance d'un mandat d'arrêt, mais moins exigeante que celle

---

[302] Voir *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Song*, Décision relative à la confirmation des charges rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, ICC-01/09-01/11-373-tFRA, 23 janvier 2012, par. 14.

[303] Voir *Le Procureur c. Bahar Idriss Abu Garda*, Décision relative à la confirmation des charges, ICC-02/05-02/09-243-Red-tFRA, 8 février 2010 ; voir également *Le Procureur c. Bahar Idriss Abu Garda*, Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins d'autorisation d'interjeter appel de la Décision relative à la confirmation des charges, ICC-02/05-02/09-267-tFRA, 23 avril 2010.

[304] Voir *Le Procureur c. Callixte Mbarushimana*, Décision relative à la confirmation des charges, ICC-01/04-01/10-465-Red-tFRA, 16 décembre 2011 ; voir également *Le Procureur c. Callixte Mbarushimana*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur contre la Décision relative à la confirmation des charges rendue par la Chambre préliminaire I le 16 décembre 2011, ICC-01/04-01/10-514-tFRA, 30 mai 2012.

[305] ICC-01/09-01/11-373-tFRA.

[306] Voir *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Décision relative à la confirmation des charges rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, ICC-01/09-02/11-382-Red-tFRA, 23 janvier 2012.

[307] *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta*, *Decision on the withdrawal of charges against Mr Muthaura*, ICC-01/09-02/11-696, 18 mars 2013.

nécessaire pour se prononcer sur la culpabilité d'un accusé[308]. La jurisprudence de la Cour a articulé le sens à donner à l'adjectif « substantiel » dans des affaires comme l'affaire *Bemba*[309] et l'affaire *Ruto et Sang*[310] et, dans la pratique, il signifie que le Procureur « [est obligé d']apporter des éléments de preuve concrets et tangibles, montrant une direction claire dans le raisonnement supportant ses allégations spécifiques[311] ». La jurisprudence actuelle de la Cour est claire au sujet de la finalité de la formulation de l'article 61-7) telle que citée plus haut : il s'agit de protéger le suspect contre des poursuites abusives et d'économiser les moyens judiciaires[312] ou, en d'autres mots, de mettre efficacement l'affaire en état d'être jugée dans le cadre d'un procès rapide et équitable.

489. Une fois terminée l'audience de confirmation des charges, la chambre préliminaire rend ses conclusions concernant chacune des charges dans les 60 jours qui suivent[313]. La décision de confirmation d'une charge se fonde sur la conclusion à l'existence de preuves suffisantes donnant des motifs substantiels de croire que la personne a commis le crime qui lui est imputé (article 61-7-a)[314]. Aux termes de l'article 74-2, la décision ne peut aller au-delà des faits et des circonstances décrits dans les charges et les modifications apportées à celles-ci. La nature et l'objectif du processus de confirmation des charges délimitent le contenu de la décision à rendre sur la base de l'article 61-7. Étant donné que la chambre préliminaire est censée définir les charges et préciser la portée du procès, son raisonnement devrait se limiter aux éléments suivants : prise de la décision de confirmer ou de rejeter les charges et arguments ayant permis d'aboutir aux conclusions. Pour remédier à la variabilité constatée dans la pratique des chambres, des recommandations ont été introduites dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres quant à la manière de formuler la décision relative à la confirmation des charges[315]. L'adhésion à ces recommandations contribuerait à l'adoption d'une approche unifiée quant à la forme et au fond de la décision. Cela permettrait d'éviter d'avoir des décisions de confirmation des charges excessivement longues. Certaines affaires ont pâti du fait que la Section préliminaire n'a pas été en mesure de systématiquement suivre les recommandations énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres

---

[308] ICC-01/09-01/11-373-tFRA, par. 40.
[309] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par le Procureur à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08-424-tFRA, 15 juin 2009, par. 27.
[310] ICC-01/09-01/11-373-tFRA, par. 40.
[311] ICC-01/05-01/08-424-tFRA, par. 29.
[312] ICC-01/09-01/11-373-tFRA, par. 41.
[313] Règlement de la Cour, norme 53.
[314] Statut de Rome, article 61-7-a.
[315] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 63 et 64.

au sujet de la présentation des décisions de confirmation des charges[316]. La formulation de la décision de confirmation des charges rendue dans l'affaire *Ongwen* est cependant un exemple de la clarté qui pourrait être obtenue si la Section préliminaire dans son ensemble adhérait aux recommandations qui ont été énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres à la suite d'un accord entre les juges[317].

3. Durée de la phase préliminaire

490. La longueur des procédures préliminaires est un problème auquel il faut impérativement remédier. D'après les données disponibles en ligne, elles durent en moyenne 362 jours. Les textes ne prévoyant aucune durée spécifique pour la phase préliminaire[318], les juges ont récemment étudié la question des échéanciers et formulé des recommandations de délais pour les diverses procédures menées devant les trois sections judiciaires. Le Guide pratique de procédure pour les Chambres a été modifié en conséquence[319].

491. Parmi les éléments qui influent considérablement sur la longueur des procédures préliminaires, on peut citer le fait que le Bureau du Procureur introduit fréquemment des requêtes aux fins de report du dépôt du document de notification des charges ou de sa modification,, les nombreuses demandes d'augmentation du nombre de pages autorisé (comme ce fut le cas pour le document de notification des charges dans le cadre des affaires *Al Hassan* et *Yekatom et Ngaïssona*)[320] ; et la quantité de documents présentés par le Procureur, même après la confirmation des charges. Il se peut cependant que ces pratiques du Bureau du Procureur résultent du manque de cohérence des procédures préliminaires, qui l'oblige à tenter de satisfaire à toutes les exigences, parfois contradictoires, des Chambres. La longueur de la phase préliminaire a également une incidence sur les droits de la personne détenue, étant

---

[316] Voir, p. ex., *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Version publique expurgée du Rectificatif de la Décision portant modification des charges confirmées le 30 septembre 2019 à l'encontre d'Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, 23 avril 2020, ICC-01/12-01/18-767-Conf, ICC-01/12-01/18-767-Corr-Red, 8 mai 2020 ; *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona*, Version publique expurgée, Rectificatif à la Décision relative à la confirmation des charges portées contre Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona, ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr-tFRA, 14 mai 2020.

[317] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, Décision relative à la confirmation des charges contre Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15-422-Red-tFRA, 23 mars 2016.

[318] Règlement de la Cour, norme 53.

[319] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 2, et 87 à 92.

[320] *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Décision portant report de la date d'audience de confirmation des charges, ICC-01/12-01/18-94-Red, 20 juillet 2018 ; *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona*, *Decision on the 'Prosecution's Request to Postpone the Confirmation Hearing and all Related Disclosure Deadlines'*, ICC-01/14-01/18-199, 15 mai 2019.

donné que le suspect appréhendé reste habituellement en détention tout au long de la phase préliminaire.

492. Il semblerait qu'il soit dans l'ensemble nécessaire d'améliorer la gestion des affaires en phase préliminaire et de continuer de développer des outils efficaces afin d'affiner les procédures et d'éviter tout chevauchement avec le procès, ainsi que les retards inutiles. Dans une large mesure, le cadre juridique existant et la compilation écrite des pratiques recommandées à la suite des accords entre juges permettent la conduite de procédures rapides et efficaces.

493. En raison de tout ce qui précède, il est généralement considéré que la phase préliminaire ne joue pas son rôle de filtre permettant d'écarter les affaires les plus faibles. Un processus long, qui n'aboutit pas à des charges clairement définies, ne semble pas correspondre à l'intention des auteurs du Statut de Rome. En outre, une procédure préliminaire prolongée ne comporte pas d'avantages visibles pour la mise en état du dossier. Il convient de louer les efforts des juges qui ont développé le Guide pratique de procédure pour les Chambres, y compris en y introduisant récemment des délais, pour corriger les carences constatées dans la manière dont les procédures sont menées. Il semble cependant nécessaire de consolider ces pratiques pour éviter les chevauchements et la duplication de certaines activités entre les phases préliminaires et de première instance.

494. Plusieurs juges et conseils ont insisté sur la nécessité que l'enquête soit achevée avant que la procédure soit lancée. Certains juges ont notamment proposé d'exiger du Procureur qu'il précise clairement au début de la procédure où il en est de son enquête. Il a été mentionné que la phase préliminaire tendait à être longue principalement parce que le Bureau du Procureur n'était pas prêt à temps pour le procès. Les experts louent les efforts déployés par les juges pour intégrer cet aspect dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres[321]. En outre, dans son dernier Plan stratégique, le Bureau du Procureur a inclus l'objectif d'être prêt « le plus tôt possible pour le procès, et au plus tard à l'audience de confirmation des charges[322] ». Cette approche devrait permettre la présentation d'éléments de preuve de meilleure qualité au cours de la phase préliminaire, et pourrait aboutir à l'achèvement de l'enquête avant le dépôt du document de notification des charges.

495. Dans ce contexte, il est évident que les Chambres et le Bureau du Procureur doivent coopérer. Il convient de signaler qu'à compter de la première comparution du suspect devant la Cour conformément à la règle 121 du Règlement de procédure et de preuve, le contrôle de la procédure est censé revenir à la chambre concernée et en

[321] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 14.
[322] Plan stratégique du Bureau du Procureur 2019-2021, p. 15.

particulier au juge unique. C'est lors de cette première comparution, ou d'une audience se tenant peu après, qu'il convient de faire comprendre aux parties que c'est la Cour qui est aux commandes et veille au déroulement rapide et sans heurts de la procédure de confirmation. Si la chambre estime que le Bureau du Procureur devrait être prêt pour le procès dès la comparution du suspect, une intervention précoce est de mise. C'est donc à un « stade précoce » qu'il conviendrait d'envisager la possibilité de rendre une ordonnance concernant la communication des pièces en vertu de l'article 61-3 et de la règle 121-2, ainsi que toute autre ordonnance dont chambre estime qu'elle pourrait écourter la procédure[323]. Les experts croient comprendre que les membres de la Section préliminaire rencontrent des représentants du Bureau du Procureur au moins une fois par an pour discuter de questions d'intérêt commun. Ce genre de rencontres représente une plateforme de discussion idéale pour essayer de trouver des moyens d'accélérer les étapes précoces du processus sans porter d'une quelconque façon atteinte à l'équité de la procédure.

496. Il importe que la phase préliminaire soit conduite d'une manière à la fois bénéfique pour l'efficacité de la Cour et propre à assurer la protection des droits du suspect. Comme on l'a montré plus haut, la manière dont sont actuellement menées les procédures laisse à désirer. Les experts jugent particulièrement bienvenues les dispositions du Guide pratique de procédure pour les Chambres se rapportant à la conduite de l'audience de confirmation des charges et à la structure de la décision, ainsi que les modifications relatives aux délais. Elles remédient à deux problèmes fondamentaux identifiés à la phase préliminaire, à savoir la longueur du processus de confirmation dans son ensemble et la nécessité de veiller à ce que les charges soient clairement définies. Les charges doivent être claires pour que la chambre de première instance puisse commencer ses travaux et aller de l'avant tout en préservant les droits de l'accusé. L'adhésion aux dispositions du Guide pratique de procédure pour les Chambres permettra d'améliorer une étape particulièrement longue des travaux judiciaires, à savoir l'étape 2, qui est celle de la préparation du procès. Cela permettra à la phase préliminaire de conserver son rôle de filtrage, tout en facilitant la préparation du procès et en allégeant le processus.

497. Bien que le processus actuel de confirmation des charges soit plus léger que ce qui a été fait dans l'affaire *Lubanga,* il y a encore matière à améliorer l'efficacité et la rapidité de cette phase de la procédure. Outre l'effort de consignation des progrès enregistrés dans ce domaine dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres,

[323] Statut de Rome, article 61-3 ; Règlement de procédure et de preuve, règle 121-2.

les experts ont recommandé que ce thème soit inscrit au programme de la nouvelle formation initiale à l'intention des nouveaux juges[324].

498. Les experts relèvent que comme le prévoient le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve, la Cour désigne habituellement un juge unique qui est chargé de prendre tout un éventail de décisions, en particulier au cours de la phase préliminaire. Il s'agit notamment : des décisions relatives aux demandes d'expurgation[325] ; des décisions relatives à la mise en liberté provisoire[326] ; des décisions de disjonction d'instances[327] ; des décisions relatives à la participation des victimes[328], y compris celles qui fixent les principes applicables aux demandes de participation des victimes[329], celles qui se rapportent aux droits procéduraux des victimes à la phase préliminaire de l'affaire[330], et celles qui concernent la représentation légale commune des victimes[331] ; des décisions relatives aux requêtes de la Défense tendant à obtenir la modification du document de notification des charges[332] ; et des mandats d'arrêt[333]. Les experts sont d'avis que cette pratique devrait être maintenue, dans la mesure où elle permet de libérer les autres membres de la chambre afin qu'ils exercent d'autres fonctions[334].

---

[324] Voir *supra,* section IX.A.Formation initiale et perfectionnement continu.

[325] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, *Redacted Second Decision on the Prosecutor's Requests for Redactions*, ICC-01/04-02/06-145-Red2, 3 juillet 2014 *; Le Procureur c. Germain Katanga*, Cinquième décision relative à la requête de l'Accusation aux fins d'autorisation d'expurger les déclarations des témoins 157, 161, 268, 279, 280 et 311, les notes d'enquêteurs, les consentements écrits et des documents relatifs à ces témoins, ainsi que d'autres documents, ICC-01/04-01/07-427-tFRA, 21 avril 2008.

[326] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Décision relative à la mise en liberté provisoire de Jean-Pierre Bemba Gombo et invitant les autorités du Royaume de Belgique, de la République portugaise, de la République française, de la République fédérale d'Allemagne, de la République italienne et de la République sud-africaine à participer à des audiences, ICC-01/05-01/08-475-tFRA, 14 août 2009.

[327] *Le Procureur c. Joseph Kony et autres, Decision severing the Case Against Dominic Ongwen*, ICC-02/04-01/05-424, 6 février 2015.

[328] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Quatrième décision relative à la participation des victimes, ICC-01/05-01/08-320-tFRA, 12 décembre 2008.

[329] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Décision fixant les principes de la demande de participation en qualité de victime, ICC-01/04-02/06-67-tFRA, 28 mai 2013.

[330] *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Décision relative à l'ensemble des droits procéduraux associés à la qualité de victime dans le cadre de la procédure préliminaire en l'espèce, ICC-01/04-01/07-474-tFRA, 13 mai 2008.

[331] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Cinquième décision sur les questions relatives aux victimes concernant la représentation légale commune des victimes, ICC-01/05-01/08-322-tFRA, 16 décembre 2008.

[332] *Le Procureur c. Charles Blé Goudé,* Décision relative à la requête de la Défense tendant à obtenir la modification du Document de notification des charges pour violation de la règle de la spécialité, ICC-02/11-02/11-151-tFRA, 11 septembre 2014.

[333] *Le Procureur c. Bemba et autres,* Mandat d'arrêt à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido, ICC-01/05-01/13-1, 20 novembre 2013.

[334] Selon l'article 57 du Statut de Rome, intitulé « Fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire » :
« 1. À moins que le présent Statut n'en dispose autrement, la Chambre préliminaire exerce ses fonctions conformément aux dispositions du présent article.

4. Guide pratique de procédure pour les Chambres et gestion des dossiers des affaires par les juges

499. Dans les conclusions qui précèdent, il a souvent été fait mention du Guide pratique de procédure pour les Chambres. Il convient donc de procéder maintenant à une étude plus générale des termes mêmes de ce Guide et de la façon dont il peut contribuer à l'efficacité des procédures. La nature contradictoire des procédures portées devant la Cour n'est pas incompatible avec l'exercice par les juges des pouvoirs de gestion des dossiers des affaires et de contrôle de la procédure. Les termes dans lesquels le Guide pratique de procédure pour les Chambres a été rédigé montrent clairement que les juges en sont généralement bien conscients. Un bref examen de certaines de ses dispositions qui concernent la phase préliminaire illustre bien à la fois la nature des orientations qu'il donne et la forme sous laquelle elles sont généralement formulées.

500. Le paragraphe 38 du Guide contient une explication tout à fait bienvenue du rôle de la chambre lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les charges soient clairement énoncées, suivie d'instructions claires sur la manière dont les pièces doivent être présentées pour aider la chambre à faire son travail[335].

501. Le paragraphe 43 du Guide ne va pas jusqu'à dire que la chambre peut arrêter par voie d'ordonnance la manière dont l'affaire doit être présentée. Il n'exige pas l'adoption de modalités particulières, comme le dépôt avant l'audience d'arguments ou de conclusions écrites, probablement en raison du fait que la règle 121-9[336] est permissive plutôt que prescriptive à cet égard. Le paragraphe 51 du Guide prévoit pourtant la fixation par la chambre de la durée de la présentation des conclusions orales des parties à l'audience. L'expression « peuvent présenter » n'est clairement pas censée réduire le pouvoir de la chambre de gérer la procédure, mais permettre aux parties de faire des choix. Il est difficile d'imaginer qu'un substitut ou un conseil responsable refuse de présenter des observations écrites tout en sachant qu'il disposera peut-être d'un temps limité pour présenter ses conclusions orales. Notons également que le paragraphe 43 du Guide est rédigé dans des termes plutôt réservés et informels.

---

2. a) Les décisions rendues par la Chambre préliminaire en vertu des articles 15, 18, 19, 54, paragraphe 2, 61, paragraphe 7, et 72 sont prises à la majorité des juges qui la composent ;
b) Dans tous les autres cas, un seul juge de la Chambre préliminaire peut exercer les fonctions prévues dans le présent Statut, sauf disposition contraire du Règlement de procédure et de preuve ou décision contraire de la Chambre préliminaire prise à la majorité ».

[335] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 38.

[336] Voir Règlement de procédure et de preuve, règle 121-9, d'après laquelle : « Le Procureur et la personne concernée peuvent présenter à la Chambre préliminaire des conclusions écrites sur des éléments de fait et de droit, y compris sur les motifs d'exonération de la responsabilité pénale prévus au paragraphe 1 de l'article 31, au plus tard trois jours avant la date de l'audience. Une copie de ces conclusions est transmise immédiatement au Procureur ou à la personne concernée, suivant le cas ».

502. Plusieurs paragraphes sont consacrés à la forme de la décision relative à la confirmation des charges. Ils sont censés souligner la nécessité de rendre une décision qui énonce clairement la position de la chambre concernant les faits et les circonstances essentiels décrits dans les charges et leur qualification juridique, tels que confirmés (c'est-à-dire le dispositif de la décision), en la séparant bien de toutes les autres considérations, comme les faits accessoires, les autres éléments de preuve présentés à l'appui de la cause, les arguments et les raisonnements. Les paragraphes 57 et 65 du Guide ont été critiqués à juste titre, dans la mesure où ils sont plutôt répétitifs et formulent inutilement le même argument de manière légèrement différente.

503. Le paragraphe 63 contient une disposition tout à fait bienvenue, dans la mesure où il y est précisé que dans la décision relative à la confirmation des charges, la chambre devrait strictement limiter son raisonnement à ce qui est nécessaire et suffisant aux fins de ses conclusions sur les charges. Les experts sont donc surpris de constater que cet engagement semble ne pas avoir été respecté dans les deux dernières décisions rendues, qui dépassent les 200 et 400 pages, respectivement. Le paragraphe 67 du Guide clarifie de façon également bienvenue les limites de la norme 55 du Règlement de la Cour.

504. Ces paragraphes illustrent bien les aspects à améliorer dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. Deux efforts sont à prévoir : la révision du texte de façon à le rendre plus prescriptif et précis, et le choix de celles des dispositions qui devraient être introduites dans le Règlement de la Cour ou rendues contraignantes. Tout exercice de reformulation bénéficierait des compétences de spécialistes de la rédaction de directives et d'instructions, notamment contraignantes. Comme le Guide pratique de procédure pour les Chambres est plus ou moins entièrement le fruit du travail de juges, sa révision devrait être menée par un petit groupe de juges, assisté d'un juriste possédant l'expérience nécessaire en matière de rédaction, avec peut-être la participation d'un représentant des conseils de la Défense.

505. Une étude plus générale du Guide pratique de procédure pour les Chambres confirme cette conclusion. Les experts relèvent que le seul délai imposé par les textes fondamentaux de la Cour pour le prononcé de décisions concerne la décision relative à la confirmation des charges, que la chambre préliminaire doit rendre dans un délai de 60 jours à compter de la fin de l'audience de confirmation des charges[337]. Les chambres préliminaires se sont toujours conformées à ce délai, sauf dans l'affaire *Ruto et autres*, le juge unique ayant estimé que des raisons de sécurité

[337] Règlement de la Cour, norme 53.

créaient, au sens de la norme 35, un « motif valable » de déroger à cette condition[338]. Les experts relèvent avec satisfaction que les juges ont adopté plusieurs autres délais à l'occasion des discussions qu'ils ont consacrées au Guide lors de leur dernière retraite en 2019[339], en incluant les délais applicables aux décisions à rendre dans le cadre de diverses procédures qui se déroulent devant les trois sections judiciaires, comme les jugements rendus par écrit en application des articles 74 et 76 ou les arrêts écrits de la Chambre d'appel.

506. Les experts relèvent cependant avec inquiétude que la Section préliminaire s'est récemment écartée de ces directives, par exemple à l'occasion de la délivrance de la décision *Al Hassan* : l'audience de confirmation des charges s'est tenue du 8 au 17 juillet 2019 mais la décision relative à la confirmation des charges n'a été rendue que le 30 septembre 2019[340]. En outre, la chambre concernée a indiqué ce jour-là que la version expurgée de sa décision serait rendue publique ultérieurement. Cette version a été déposée le 11 mai 2020.

507. Alors qu'il a été rédigé dans le but d'harmoniser les pratiques des différentes chambres, le Guide pratique de procédure pour les Chambres n'est malheureusement pas appliqué par tous ceux qui se sont mis d'accord sur son adoption et sur les modifications qui y ont été apportées. La raison en est que le Guide n'est pas contraignant. Pour beaucoup des personnes consultées, le Guide et les délais qu'il énonce devraient être rendus contraignants.

508. Les experts se rallient à l'opinion selon laquelle les directives adoptées par les juges, en particulier celles qui sont indispensables à l'amélioration de l'efficacité de la procédure, doivent devenir des règles contraignantes. Ils recommandent à cet égard de modifier le Règlement de la Cour en y ajoutant un système hiérarchisé, comprenant deux catégories de directives. La catégorie 1 comporterait les directives auxquelles il ne peut être dérogé sauf circonstances exceptionnelles à expliciter dans la décision, alors que la catégorie 2 comprendrait les directives qui devraient être suivies à moins que la chambre ne les considère comme contraires aux objectifs d'efficacité, de rapidité ou d'équité de la procédure. Le Règlement de la Cour devrait donc être modifié de manière à énoncer ces catégories, en identifiant celles qui relèvent de la catégorie 1. Parmi celles-ci, on peut envisager d'inclure toutes les directives concernant les délais essentiels adoptés par les juges, ainsi que, par

---

[338] *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, Decision on the Issuance of the Decision Pursuant to Article 61 (7) of the Rome Statute*, ICC-01/09-01/11-357, 26 octobre 2011.

[339] Guide pratique de procédure pour les Chambres, p. ii et iii.

[340] *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Rectificatif à la Décision relative à la confirmation des charges portées contre Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, ICC-01/12-01/18-461, 30 septembre 2019.

exemple, celles qui concernent la structure et le format de certaines décisions, comme la décision de confirmation des charges. Les experts recommandent que de nouveaux délais soient ajoutés à cette catégorie, y compris un échéancier pour les étapes 1 et 2[341]. La catégorie 2 pourrait inclure des modèles de décisions et autres principes directeurs. Cet effort de révision ne devrait pas seulement porter sur la phase préliminaire, mais aussi sur les autres phases de la procédure, y compris celle du procès en première instance.

Recommandations

R189. Les juges devraient inclure dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres une disposition selon laquelle la chambre devrait systématiquement demander au Procureur, lors de la première comparution, de préciser l'état d'avancement de l'enquête afin d'aider les juges à exercer les pouvoirs prévus à la règle 121. Le substitut du Procureur qui comparaît à l'audience devrait être en possession d'informations complètes, précises et actualisées afin d'être en mesure de fournir un rapport exhaustif à la Chambre.

R190. Le système de communication des pièces au cours de la phase préliminaire et toutes les questions connexes, y compris les protocoles d'expurgation et autres protocoles pertinents, devraient être revus de toute urgence par une équipe dédiée, qui devrait être présidée par un juge et comprendre parmi ses membres un substitut de haut rang du Procureur, un haut fonctionnaire des Chambres, le chef du Bureau du conseil public pour la Défense et le président l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale ou une personne déléguée par cette association. Cette équipe serait chargée de formuler des recommandations pour rendre le système plus prévisible et plus rapide.

R191. Tout au long de la procédure de confirmation des charges, les juges devraient garder à l'esprit que le processus de confirmation des charges sert de filtre permettant d'écarter les charges qui ne sont pas suffisamment étayées et de garantir les droits du suspect à un procès équitable, y compris au moyen d'une procédure efficace et rapide menant au prononcé d'une décision relative à la confirmation des charges claire et dépourvue d'ambiguïté.

R192. Les juges devraient adhérer au contenu du Guide pratique de procédure pour les Chambres et des autres protocoles ayant fait l'objet d'accords, y compris en

[341] L'étape 1 correspond à la période comprise entre l'audience de première comparution et la confirmation des charges, alors que l'étape 2 correspond à la période comprise entre la confirmation des charges et le début du procès. Voir Troisième rapport de la Cour sur l'élaboration d'indicateurs de résultats pour la Cour pénale internationale, 15 novembre 2017, p.4.

appliquant les calendriers et les délais indiqués pendant la conduite de toutes les procédures, à moins que des raisons impérieuses justifient d'y déroger.

R193. La présentation des éléments de preuve et les écritures déposées par les parties dans le cadre de la confirmation des charges, l'audience elle-même et la forme, la teneur et la structure de la décision relative à la confirmation des charges devraient être conformes aux directives énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

R194. Sur invitation de la Présidence, une petite équipe de juges devrait réviser le Guide pratique de procédure pour les Chambres dans le but de rendre ce texte plus prescriptif et d'identifier celles de ses dispositions qu'il conviendrait d'incorporer comme normes contraignantes dans le Règlement de la Cour. Le Guide devrait être modifié de sorte à préciser que ses autres dispositions sont à respecter à moins que la chambre concernée ne les juge contraires aux objectifs d'efficacité, de rapidité ou d'équité de la procédure.

R195. Une fois achevée la révision du texte du Guide pratique de procédure pour les Chambres, une autre solution pourrait consister à diviser ses dispositions en deux catégories : celles auxquelles il ne peut être dérogé sauf circonstances exceptionnelles à expliciter dans la décision de la chambre, et celles qui devraient être suivies à moins que la chambre concernée ne les juge contraires aux objectifs d'efficacité, de rapidité ou d'équité de la procédure. Le Règlement de la Cour devrait ensuite être modifié de manière à énoncer ces catégories et à identifier les directives qui relèvent de la première catégorie.

R196. Comme la gestion des dossiers des affaires est un processus complexe, il est conseillé, comme indiqué dans la section consacrée à l'amélioration du processus de désignation des candidats aux postes de juge, que la fonction de président de chambre préliminaire ou de chambre de première instance soit chaque fois que possible réservée à des juges qui possèdent une riche expérience en matière de gestion et de présidence de procès pénaux complexes.

R197. Les juges de la Section préliminaire devraient se réunir régulièrement pour discuter des questions qui sont à l'origine de pratiques disparates de la part de chambres de composition différente, en vue d'harmoniser les procédures autant que possible. Ils sont encouragés à continuer autant que nécessaire de se réunir avec des représentants du Bureau du Procureur et le chef du nouveau bureau de la Défense (actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense), pour discuter de leurs préoccupations mutuelles, et notamment des questions liées à l'interface entre leurs rôles respectifs au début du processus de confirmation des charges, dans le but de trouver des moyens d'améliorer et d'assurer l'efficacité de la phase préliminaire.

R198. Il est recommandé d'organiser à l'occasion un colloque au cours duquel des juges de la Section préliminaire, des membres du Bureau du Procureur et des conseils de la Défense (intervenant dans le cadre d'affaires en cours et/ou passées) pourraient utilement discuter ensemble de thèmes se rapportant aux travaux de la Section préliminaire.

B. Stade du procès

509. La première question que nous examinerons ici sera celle du transfert d'une affaire de la Chambre préliminaire à la Section de première instance. Ensuite, nous nous intéresserons aux questions ayant une incidence sur l'efficacité de la procédure au stade du procès. Les questions traitées expressément dans la présente section (certaines l'étant également dans d'autres sections du Rapport) comprennent notamment : l'introduction d'une pratique relative aux requêtes « en insuffisance des moyens à charge » qui n'est pas expressément réglementée ; la question des motifs écrits d'une décision rendue en même temps que la décision orale y afférente ou peu après sa délivrance ; la pratique consistant à inviter et à autoriser les *amici curiae* à intervenir dans le cadre de la procédure ; les pratiques dépourvues de cohérence telles que celles relatives à la présentation d'éléments de preuve ou à leur admission, ou à la nécessité ou non de préparer les témoins[342] ; la bonne administration d'un procès par le juge président ; les déclarations préalablement enregistrées et la transmission d'éléments de preuve par des moyens technologiques ; les activités de la Cour *in situ* et les transports sur les lieux ; la brève absence d'un juge et le recours à la technologie dans la procédure judiciaire. Les experts font observer que nombre de ces questions ne semblent pas faire l'objet de consensus parmi les juges.

1. Transfert d'une affaire à la Section de première instance

510. Immédiatement après la délivrance de la décision de confirmation des charges, l'affaire est transférée à la Section de première instance. La phase de préparation du procès menée par la Section de première instance aura jusqu'à présent duré entre huit et 19 mois, l'affaire *Al Mahdi* faisant figure d'exception, car elle y a duré environ cinq mois[343]. Cela est en partie dû à l'absence susmentionnée de charges clairement définies.

[342] Les différentes approches des Chambres à ce sujet sont officiellement recensées dans le Troisième Rapport sur les indicateurs de résultat. Ibid., p. 5.
[343] Rapport de la Cour sur les indicateurs de performance clés (2019), p. 17.

511. Le transfert d'une affaire de la Chambre préliminaire à la Chambre de première instance devrait se faire sans interruption. Dans la semaine qui suit sa constitution, la Chambre de première instance saisie de l'affaire est tenue de délivrer une ordonnance fixant la date de la première conférence de mise en état[344] et de tenir cette conférence dans le mois qui suit. Si rien n'en justifie le report, la Chambre de première instance devrait s'efforcer de tenir la conférence de mise en état dans le temps imparti et sur la base d'un ordre du jour détaillé afin de faciliter la rédaction d'une ordonnance réglementant la phase de préparation du procès qui soit aussi complète que possible. Pour ce faire, la Chambre devrait recenser dans l'ordonnance portant calendrier autant de points susceptibles d'être traités que possible conformément au paragraphe 73 du Guide pratique de procédure pour les Chambres[345].

512. Le paragraphe 74 prévoit les instructions préalables susceptibles d'être données pendant ou avant la conférence de mise en état[346]. Rien ne justifie que la Chambre retarde la délivrance de toute instruction dont elle sait d'emblée qu'elle est requise. Un bon exemple en est le fait que « [l]es parties doivent engager des discussions entre elles avant de présenter des écritures ou des demandes » et que « (…) les écritures présentées devraient préciser la mesure concrète demandée et toujours indiquer clairement l'objet du document déposé ». Il est important de décourager le dépôt de documents non nécessaires. La Chambre devrait se demander si le rôle du référendaire devrait être de modérer les discussions entre les parties en cas de besoin, mais aussi plus largement d'assurer la liaison avec les parties pour superviser la manière dont elles traitent les différents points qui doivent l'être pendant la période précédant la conférence[347]. Il pourrait également être utile de confier au référendaire la tâche de superviser de la communication des pièces en cours et de faciliter des discussions entre les parties avant et après la conférence de mise en état.

513. Enfin, parmi les éléments du Guide pratique de procédure pour les Chambres qui constituent des orientations importantes pour une bonne administration judiciaire, il convient d'évoquer les protocoles, dont il est question aux paragraphes 77, 99 à 101 (expurgations), 78 (familiarisation, y compris, selon le cas, préparation des témoins), 79 (témoins ayant également qualité de victime), 80 (procédure à suivre pour évaluer la vulnérabilité des témoins et leur apporter le soutien requis) et dans l'annexe (protocole régissant le traitement d'informations confidentielles lors

[344] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 71.
[345] Ibid., par. 73.
[346] Ibid., par. 74.
[347] Ibid., par. 73 et 74.

d'enquêtes et de contacts). Certains protocoles, tels que le dernier mentionné, sont appliqués par la Chambre préliminaire et continuent de l'être tout au long de la procédure, tandis que d'autres doivent être envisagés par la Chambre de première instance. Il existe aussi un protocole de cour électronique, qui n'est pas mentionné dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. Il semble en outre opportun d'inclure les dispositions énoncées au paragraphe 76 à l'un des protocoles. Dans un souci de prévisibilité et de clarté, il est souhaitable que l'ensemble des protocoles suivent un format standard dans la mesure où cela est possible et approprié. Dans le cadre de l'examen des termes du Guide pratique de procédure pour les Chambres dont il est question plus haut, il convient également d'envisager la normalisation des termes de ces protocoles, qui sont communs à toutes les affaires. Cet examen pourrait également recenser d'autres aspects de la procédure qui pourraient faire l'objet de protocoles supplémentaires. Il pourrait s'agir du contenu de l'ordonnance relative au déroulement de la procédure rendue en vertu de la règle 134 du Règlement de procédure et de preuve pendant la phase de préparation du procès, et de la manière dont les règles 68-2 et 68-3 seront appliquées aux témoignages préalablement enregistrés.

514. L'examen du Guide pratique de procédure pour les Chambres devrait inclure une mise à jour des dispositions relatives à la participation des victimes à la lumière de l'expérience acquise dans ce domaine. Pourrait également être introduite une section consacrée aux meilleures pratiques dans le cadre de la phase de réparation. Les juges devraient effectivement être encouragés à élargir ledit guide à tous les domaines du travail judiciaire au sujet desquels ils conviennent de ce que l'on peut aujourd'hui qualifier de meilleures pratiques.

515. Il n'y a aucune raison que la Chambre de première instance, une fois saisie de l'affaire, ajourne automatiquement la préparation du procès dans l'attente de la décision relative à une demande d'autorisation d'interjeter appel de la décision de confirmation des charges adressée à la Chambre préliminaire, voire dans l'attente de l'issue de l'appel, s'il est autorisé.

516. Les propositions des experts sont formulées dans l'objectif de s'efforcer de réduire la durée de la phase de préparation du procès à environ six mois. Il a donc été extrêmement décevant d'apprendre le 15 juillet que l'ouverture du procès dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona* avait été fixée au 9 février 2021, quelque 14 mois après la délivrance de la décision de confirmation des charges. Une des raisons invoquées par la Chambre pour justifier ce délai est « [TRADUCTION] les circonstances particulières liées à la pandémie de coronavirus », alors que la raison principale semble être le temps qu'il faudra au Bureau du Procureur pour s'acquitter de ses obligations de communication. Il est préoccupant de constater

que les deux accusés auront passé plus de deux ans sous la garde de la Cour avant que leur procès ne s'ouvre, lequel est susceptible de durer plusieurs années.

2. Insuffisance des moyens à charge

517. L'introduction de la notion de requête « en insuffisance des moyens à charge » a fait l'objet de critiques, car elle est pratiquée alors que ni le Statut de Rome ni le Règlement de procédure et de preuve ne prévoient une telle procédure. D'après les conseils de la Défense, l'existence de cette notion, consistant à demander l'acquittement à l'issue de la présentation des moyens de l'Accusation, ferait économiser du temps à la Cour et permettrait d'éviter d'attendre inutilement le prononcé d'une décision lorsque le dossier de l'Accusation est faible.

518. Une caractéristique courante des juridictions pénales de *common law* et des tribunaux ad hoc est la possibilité pour un accusé de demander un acquittement à l'issue de la présentation des moyens de l'Accusation au motif de l'insuffisance des moyens à charge. Le critère généralement appliqué par la Cour consiste à déterminer si les éléments de preuve présentés sont suffisants pour prononcer une déclaration de culpabilité. La question n'est pas de se demander si les éléments de preuve convainquent le ou les juges saisis au-delà de tout doute raisonnable de la culpabilité de l'accusé, mais plutôt si un juge raisonnable pourrait être convaincu en ce sens par les éléments de preuve[348]. Si c'est le cas, alors la demande doit être rejetée. Sinon, si les moyens à charge ne sont pas suffisants, l'accusé doit le plus souvent être acquitté. La demande s'applique en général à chaque charge prise individuellement.

519. Comme il ressort de la pratique à la Cour, en dépit de l'absence de disposition y afférente, la Chambre de première instance a demandé aux parties en 2013 de présenter leurs observations sur la question de savoir si une requête « en insuffisance des moyens à charge » devait faire partie de la procédure dans l'affaire *Ruto et Sang*[349]. En conséquence, dans la Cinquième Décision relative à la conduite du procès[350], la Chambre a permis le dépôt, par principe, d'une requête en insuffisance des moyens à charge à l'issue de la présentation des moyens de l'Accusation. Une demande d'acquittement a été dûment présentée. Dans la décision relative aux requêtes de la Défense aux fins d'acquittement sur la base d'une

---

[348] *Le Procureur c/ Slobodan Milosevic,* Décision relative à la demande d'acquittement, IT-02-54-T, 16 juin 2004, par. 11.
[349] *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, *Order requesting submissions on the conduct of the proceedings*, ICC-01/09-01/11-778, 19 juin 2013, p. 4.
[350] *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang,* Cinquième Décision relative à la conduite du procès (principes et procédure régissant les requêtes en insuffisance des moyens à charge), ICC-01/09-01/11-1334-tFRA, 3 juin 2014.

insuffisance des moyens à charge, il a été jugé ce qui suit : « [TRADUCTION] Les charges portées contre les accusés sont annulées et un non-lieu est prononcé en faveur des accusés sans préjudice de toutes nouvelles poursuites qui pourraient être engagées à l'avenir[351] ».

520. Dans le procès connexe concernant *Kenyatta*, lorsque la demande d'un nouvel ajournement a été rejetée[352], l'Accusation a abandonné les charges et la Chambre a mis un terme à la procédure engagée[353], déclarant que le principe de *ne bis in idem* ne s'appliquait pas et que l'abandon des charges était « [TRADUCTION] sans préjudice de la possibilité de porter de nouvelles charges contre Uhuru Kenyatta[354] et son coaccusé[355] sur la base de circonstances identiques ou similaires si le Procureur venait à obtenir des éléments de preuve suffisants à l'appui d'une action en justice ».

521. Dans l'affaire *Gbagbo et Blé Goudé,* la présentation des moyens de l'Accusation s'est achevée le 4 juin 2018. Le 23 juillet, Laurent Gbagbo a déposé une requête afin qu'un jugement d'acquittement soit prononcé et, le 4 juillet, Charles Blé Goudé a déposé une requête en insuffisance des moyens à charge. Le Procureur et le Bureau du conseil public pour les victimes ont déposé des réponses. Plusieurs audiences ont eu lieu en octobre et en novembre. Puis, le 15 janvier 2019, la Chambre a rendu une décision à la majorité de ses membres selon laquelle « [TRADUCTION] il n'est pas nécessaire [que les équipes de la Défense] poursuivent la présentation des moyens de preuve, étant donné que le Procureur ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve en ce qui concerne plusieurs éléments constitutifs essentiels des crimes tels que reprochés aux accusés[356] ». Quatre éléments ont été précisés. La Chambre a ordonné la mise en liberté immédiate des accusés et s'est engagée à rendre sa décision pleinement motivée le plus rapidement possible. Cela a finalement eu lieu le 16 juillet 2019. Cette décision était une redite de celle rendue oralement, et présentait en annexes les opinions individuelles des juges. L'une des

---

[351] *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, *Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal*, ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr, 5 avril 2016, p. 6.
[352] *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, *Decision on Prosecution's application for a further adjournment*, ICC-01/09-02/11-981, 3 décembre 2014.
[353] *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta, Public Redacted Version of the 13 March 2103 'Prosecution observations on the impact of the withdrawal of the charges against Mr Muthaura on Mr Kenyatta'*, ICC-01/09-02/11-692-Red, 13 mars 2013 ; *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, *Notice of withdrawal of the charges against Uhuru Muigai Kenyatta*, ICC-01/09-02/11-983, 18 mars 2015.
[354] ICC-01/09-02/11-981, par. 56.
[355] *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta*, *Prosecution notification of withdrawal of the charges against Francis Kirimi Muthaura*, ICC-01/09-02/11-687, 11 mars 2013.
[356] *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, transcription de l'audience du 15 janvier 2019, ICC-02/11-01/15-T-232-ENG ET WT. p. 3.

juges avait déjà soumis son opinion dissidente en même temps que le prononcé de la décision d'acquittement le 15 janvier 2019.

522. Comme la juge dissidente l'a fait observer, la procédure suivie n'était pas conforme aux obligations énoncées à la règle 144-1 du Règlement de procédure et de preuve et à l'article 74-5 où il est exigé que les décisions concernant la responsabilité pénale soient prononcées en présence des parties, présentées par écrit et contiennent l'exposé complet et motivé des constatations de la Chambre de première instance sur les preuves et les conclusions. La raison pour laquelle cela n'a pas été fait n'est pas claire. Il semble qu'il y ait eu suffisamment de temps pour ce faire entre la fin de la présentation des moyens de l'Accusation, voire la fin de l'audience, et le prononcé de la décision.

523. Dans l'affaire *Ntaganda*, la Chambre d'appel a reconnu que la procédure était compatible avec le cadre du Statut de Rome en dépit de l'absence de disposition y afférente dans le Statut ou le Règlement[357]. Dans sa décision relative à la conduite des débats du 2 juin 2015[358], la Chambre de première instance a prévu pareille procédure. Le 25 avril 2017, l'accusé a demandé l'autorisation de déposer une requête en acquittement partiel. Sa demande a été rejetée. Il a été autorisé à interjeter appel de cette décision et, le 5 septembre 2017, l'appel a été rejeté.

524. Enfin, dans l'affaire *Ongwen*, la Chambre de première instance IX, dans sa décision relative à la demande d'autorisation de la Défense de déposer une requête en insuffisance des moyens à charge, a estimé que bien que « [TRADUCTION] les textes fondamentaux de la Cour ne prévoient pas explicitement de procédure pour insuffisance des moyens à charge, et [que] le droit international des droits de l'homme n'exige pas nécessairement une telle procédure afin de protéger les droits de l'accusé[359][,] […] une chambre de première instance peut décider de mener pareille procédure en vertu du pouvoir de statuer sur toute question pertinente que lui confèrent l'article 64-6-f du Statut et la règle 134-3 du Règlement. La décision de mener ou non une procédure pour insuffisance des moyens à charge est par conséquent d'ordre discrétionnaire et doit être prise au cas par cas pour veiller à la conduite équitable et diligente de l'instance conformément aux articles 64-2 et 64-3-a du Statut[360] ».

---

[357] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Bosco Ntaganda contre la Décision relative à la demande d'autorisation de la Défense de déposer une requête en insuffisance des moyens à charge, ICC-01/04-02/06-2026-tFRA, 5 septembre 2017, p. 22, par. 46.
[358] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, *Decision on the conduct of proceedings*, ICC-01/04-02/06-619, 2 juin 2015, p. 8, par. 17.
[359] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, *Decision on Defence Request for Leave to File a No Case to Answer Motion*, ICC-02/04-01/15-1309, 18 juillet 2018, par. 4.
[360] Ibid., par. 5.

525. Ces exemples soulèvent plusieurs questions. On peut d'une part se demander si cette pratique est judicieuse. Gardant à l'esprit qu'il a été mis un terme à trois des affaires examinées à mi-parcours, voire avant, elle l'est certainement. Pourtant, dans l'affaire *Gbagbo*, la période entre la fin de la présentation des moyens de l'Accusation et la décision ayant duré sept mois et demi, le procès aurait été prolongé de manière significative si la requête en insuffisance des moyens à charge avait été rejetée. On peut donc dire, en général, que la procédure sert les intérêts de l'économie judiciaire lorsqu'il est fait droit à la requête. Cela réduit également le temps qu'une personne innocente risque de passer en détention provisoire. On considère en outre que cela renforce le droit de l'accusé à un procès équitable, et en particulier le droit au silence, en n'exigeant pas de l'accusé qu'il réponde aux charges portées contre lui en l'absence d'éléments de preuve suffisants pour le déclarer coupable.

526. D'autre part, il s'agit d'une procédure susceptible de prendre une très grande ampleur. C'est ce qui s'est produit dans les premiers temps de l'existence des tribunaux ad hoc, lorsque cette procédure impliquait la présentation d'arguments écrits, le dépôt de réponses, la tenue d'une audience et la délivrance d'une décision écrite. La réglementation a alors été modifiée pour prévoir la possibilité de rendre une décision orale après la présentation des arguments oraux afin d'accélérer la procédure. Comme l'a dit une juge[361], l'objectif est d'examiner sommairement les éléments de preuve produits jusqu'alors afin de mettre un terme à une procédure qui ne pourrait pas aboutir à une déclaration de culpabilité sur la base des éléments de preuve présentés par l'Accusation.

527. Tout en acceptant, comme les experts doivent le faire, que cette procédure est à présent établie à la Cour, la question essentielle qu'il convient de se poser est : comment veiller à son application cohérente d'une manière qui ne prolongera pas indûment la procédure ? S'il faut, au minimum, sept mois pour examiner et rejeter une requête en insuffisance des moyens à charge, le seul résultat obtenu, c'est une prorogation du procès d'une durée équivalente. Un contrôle judiciaire est primordial. Une forme de contrôle existe actuellement dans le fait de devoir demander l'autorisation de déposer une requête en insuffisance des moyens à charge[362], et dans la possibilité de recourir à un examen en appel[363]. Cette obligation de demande d'autorisation devrait continuer de s'inscrire dans un système de procédure régissant l'« insuffisance des moyens à charge ».

[361] Situation en République du Kenya, *Dissenting Opinion of Herrera Carbuccia*, ICC-01/09-01/11-2027-AnxI, 5 avril 2016, par. 16 à 22.
[362] ICC-02/04-01/15-1309.
[363] ICC-01/04-02/06-2026-tFRA.

L'autorisation pourrait être demandée au moyen d'observations orales ou écrites énonçant brièvement les principaux arguments avancés et les charges sur lesquelles porterait la requête. Un certain nombre de questions pourraient nécessiter d'être examinées à l'aune de différentes considérations. La décision relative à l'autorisation de déposer une requête devrait être laissée à la discrétion des chambres de première instance qui sont bien placées pour apprécier l'incidence possible d'un appel sur l'équité et la rapidité du procès.

528. Il conviendrait d'envisager de limiter les circonstances dans lesquelles une telle requête pourrait être présentée à celles où est contesté le caractère suffisant des éléments de preuve relativement à toutes les charges au sujet desquelles un acquittement total et l'achèvement du procès sont des perspectives réalistes. Il est probable qu'une demande d'acquittement ne concernant que certains des chefs contribue principalement à retarder la procédure[364]. À l'évidence, une utilisation plus efficace de la procédure durant la phase préliminaire devrait réduire le nombre d'affaires dans lesquelles il serait opportun de présenter une requête en insuffisance des moyens à charge. Si l'autorisation d'en présenter une est donnée, un calendrier strict devrait s'appliquer. Les experts entendent par là une « procédure en accéléré ».

529. Dans le cours normal des choses, la présentation d'arguments oraux par les parties devrait suffire. La présentation d'arguments par écrit pourrait être prévue si elle est justifiée. La décision de la Chambre devrait être rendue oralement à partir d'un texte écrit au préalable qui serait ainsi consigné dans la transcription d'audience. Le Procureur pourrait, de droit, interjeter appel d'une décision de faire droit à une requête en ce qui concerne toute charge entraînant l'acquittement y relatif. Une décision de rejeter une requête ne pourrait faire l'objet d'un appel que sur autorisation.

530. Il convient de prévoir dans la procédure en question les approches susceptibles d'être suivies par la Chambre de première instance en cas d'appel. Les scénarios possibles sont trop nombreux pour être répertoriés. Même dans la situation la plus simple où il y a un seul accusé, tant celui-ci que le Procureur pourraient s'estimer

---

[364] Dans *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, la Défense de Laurent Gbagbo a déposé une requête « en insuffisance des moyens à charge » le 23 juillet 2018 et celle de Charles Blé Goudé le 3 août 2018. La Chambre de première instance a fait droit à ces requêtes le 15 janvier 2019 par voie de décision orale. Les motifs écrits de cette décision ont ensuite été déposés le 16 juillet 2019. Voir, par exemple, la transcription du prononcé de la décision orale, ICC-02/11-01/15-T-234-ENG, 16 janvier 2019 ; *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé,* Motifs de la décision rendue oralement le 15 janvier 2019 relativement à la « Requête de la Défense de Laurent Gbagbo afin qu'un jugement d'acquittement portant sur toutes les charges soit prononcé en faveur de Laurent Gbagbo et que sa mise en liberté immédiate soit ordonnée », et à la requête en insuffisance des moyens à charge présentée par la Défense de Charles Blé Goudé, ICC-02/11-01/15-1263-tFRA, 16 juillet 2019.

lésés par une partie ou une autre de la décision et souhaiter interjeter appel. La complexité des possibilités croît avec le nombre d'accusés dans une affaire. Ce sont là des facteurs dont la Chambre doit tenir compte aussi bien lorsqu'elle doit se prononcer sur une demande d'autorisation d'interjeter appel que, ultérieurement, sur une requête aux fins de suspension de la procédure.

531. Les dispositions relatives à l'« insuffisance des moyens à charge » devraient être ajoutées à l'un des textes de la Cour. Idéalement au Règlement de procédure et de preuve mais, en attendant qu'il puisse être amendé, au Règlement de la Cour. Dans le cas du TPIY, l'article 98 *bis* prescrivait à la Chambre de première instance de prononcer l'acquittement de tout chef d'accusation pour lequel il n'y avait « pas d'éléments de preuve susceptible de justifier une condamnation[365] ». Plus important encore, le groupe de travail initial du TPIY chargé d'accélérer les procès en première instance, dans son rapport de 2006, a indiqué qu'à la fin de la présentation des moyens à charge, « le Procureur est tenu d'examiner les éléments de preuve pour se prononcer sur tout argument présenté au titre de l'article 98 *bis*[366] ». Il s'agissait d'un message visant à encourager et à avertir l'Accusation pour qu'elle se tienne prête à examiner une requête en ce sens dans un bref délai afin d'accélérer la procédure.

532. Les deux affaires concernant le Kenya partagent une caractéristique exceptionnelle, à savoir qu'il a été envisagé que les accusés puissent de nouveau être poursuivis pour les mêmes charges. Dans l'affaire *Ruto* et dans l'affaire *Kenyatta* respectivement, le non-lieu prononcé en faveur des accusés et l'annulation des charges étaient tous deux « sans préjudice ». Dans la première affaire, un non-lieu a été prononcé en faveur des accusés « [TRADUCTION] sans préjudice de toutes nouvelles poursuites qui pourraient être engagées à l'avenir[367] », tandis que dans l'affaire *Kenyatta*, les charges ont été annulées sans préjudice de la possibilité de porter de nouvelles charges (…) sur la base de circonstances identiques ou similaires[368]. Cela contredit la conséquence habituelle d'une décision concluant à

---

[365] Cette procédure a été décrite dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Jelisic* où la question n'était « pas de savoir si le juge prononcerait effectivement une condamnation au-delà de tout doute raisonnable au vu des moyens à charge […], mais s'il le pourrait » ; *Le Procureur c. Goran Jelisic*, Arrêt, IT-95-10-A, 5 juillet 2001, par. 37.

[366] *ICTY Manual on Developed Practices*, préparé conjointement avec l'UNICRI, dans le cadre d'un projet visant à préserver l'héritage du TPIY, 2009, p. 87, par. 44.

[367] Dans l'affaire *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, les défenses de William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang ont déposé une requête en insuffisance des moyens à charge et une requête aux fins d'acquittement le 26 octobre 2015 et le 6 novembre 2015 respectivement. La Chambre de première instance a déclaré la nullité du procès, les charges ont été annulées et un non-lieu a été prononcé en faveur des accusés dans une décision datée du 5 avril 2016. Voir ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr.

[368] *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, *Decision on the withdrawal of charges against Mr. Kenyata*, ICC-01/09-02/11-1005, 13 mars 2015.

l'insuffisance des moyens à charge ou à l'abandon des charges par le Procureur à mi-parcours, à savoir l'acquittement[369]. La conséquence de l'accueil d'une requête devrait également être énoncée dans une règle. Les juges pourraient aussi se demander si l'ensemble de la procédure ne devrait pas faire l'objet d'une entrée dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

3. *Amicus curiae*

533. La règle 103 du Règlement de procédure et de preuve prévoit qu'« [à] n'importe quelle phase de la procédure, toute chambre de la Cour peut, si elle le juge souhaitable en l'espèce pour la bonne administration de la justice, inviter ou autoriser tout État, toute organisation ou toute personne à présenter par écrit ou oralement des observations sur toute question qu'elle estime appropriée ». Cette disposition porte sur la participation d'un *amicus* ou d'*amici curiae* (ami(s) de la Cour).

534. Il ressort des entretiens menés par les experts l'impression que la Cour a fait appel aux *amici curiae* de manière excessive. Des observations ont été faites selon lesquelles il semblait qu'en utilisant la règle 103, la Cour sollicitait l'intervention d'*amici curiae* alors qu'elle faisait l'objet de vives critiques selon lesquelles pareille intervention retarde les procédures et les rend plus coûteuses et, plus important encore, « les juges organisent une forme de séminaire pour eux-mêmes, où les *amici curiae* débattent de sources juridiques qui leur sont éminemment accessibles ».

535. La jurisprudence de la Cour montre que la pratique n'a pas toujours été cohérente en ce qui concerne l'application de cette disposition : dans certains cas, la Cour a exigé que l'intervention d'un *amicus curiae* lui soit d'« [TRADUCTION] une aide indispensable », tandis que dans d'autres, elle a apprécié le « [TRADUCTION] caractère souhaitable » de l'intervention de manière moins restrictive. Dans l'affaire *Al-Bashir*[370], la Cour a rendu une ordonnance invitant « à une manifestation d'intérêt pour une intervention en qualité d'*amici curiae* dans le cadre d'une procédure judiciaire (…) sur le fond des questions de droit soulevées dans l'appel ». Par la suite, la Chambre d'appel a été saisie de 17 demandes d'autorisation de déposer des observations. Considérant que cela était « souhaitable en l'espèce pour la bonne administration de la justice », elle a fait droit à toutes les requêtes, en précisant que les observations ne devaient pas excéder 10 pages chacune et a invité les parties à présenter des réponses consolidées aux observations des *amici curiae*

[369] Voir, par exemple, Règlement de procédure et de preuve du TPIY, article 98 *bis*.
[370] *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Ordonnance invitant à une manifestation d'intérêt pour une intervention en qualité d'*amici curiae* dans le cadre d'une procédure judiciaire (conformément à la règle 103 du Règlement de procédure et de preuve), ICC-02/05-01/09-330-tFRA, 29 mars 2018.

ne dépassant pas 20 pages et dans un délai d'un mois[371]. Les *amici curiae* ont été autorisés à présenter leurs opinions au cours des audiences qui se sont tenues sur quatre jours[372]. La situation est similaire dans les affaires se rapportant à la Palestine et à l'Afghanistan[373]. Le nombre d'observations déposées et l'approche suivie ont contribué à retarder les procédures.

536. Cette approche semble effectivement trop souple pour au moins deux raisons. Premièrement, l'intervention d'un *amicus curiae* devrait contribuer non seulement à l'équité de la procédure, mais aussi à la rapidité et à l'efficacité du procès, quelle que soit la phase pendant laquelle les observations sont déposées. Il serait par conséquent plus facile de justifier le recours à des *amici curiae* si les Chambres autorisaient moins de demandeurs à déposer des observations et exigeaient qu'ils les présentent oralement ou par écrit, de manière concise et dans un délai fixé, en prenant en compte le fait que chacune des observations doit être examinée dans les réponses des parties[374]. Deuxièmement, les juges élus à la Cour étant essentiellement perçus comme étant, entre autres, des experts en droit international, les critiques largement partagées de l'approche de la Chambre d'appel décrite ci-dessus soulèvent des préoccupations justifiées. La condition selon laquelle l'intervention de l'*amicus curiae* doit revêtir un « caractère souhaitable » en l'espèce pour la bonne administration de la justice devrait être examinée très attentivement.

537. L'approche générale suivie jusqu'ici a été d'appeler à une « manifestation d'intérêt », notion qui rappelle celle de l'appel d'offres. L'ensemble des parties intéressées et de la vaste communauté des parties prenantes de la Cour est invité à manifester son intérêt. Il pourrait être envisagé de mieux cibler les invitations, plutôt que de solliciter tous les *amici curiae* de la Cour. Des critères objectifs devraient être énoncés, ainsi que les questions spécifiques au sujet desquelles les Chambres vont devoir se prononcer pour la bonne administration de la justice.

---

[371] *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, *Decision on the requests for leave to file observations pursuant to rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, the request for leave to reply and further processes in the appeal*, ICC-02/05-01/09-351, 21 mai 2018.

[372] Voir, par exemple, *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, Order on the conduct of the hearing before the Appeals Chamber in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal,* ICC-02/05-01/09-379, 27 août 2018.

[373] Situation en République islamique d'Afghanistan, *Decision on the participation of amicus curiae, the Office of Public Counsel for the Defence and the cross-border victims*, ICC-02/17-97, 24 octobre 2019.

[374] Dans l'affaire *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, sur les 17 requêtes reçues en réponse à l'appel de la Chambre à manifestation d'intérêt pour une intervention en qualité d'*amicus curiae*, 11 ont été accueillies, autorisant des professeurs de droit à présenter des observations. Voir ICC-02/05-01/09-330-tFRA ; ICC-02/05-01/09-351 ; voir aussi, par exemple, *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Prosecution Response to the Observations of Eleven Amici Curiae*, ICC-02/05-01/09-369, 16 juillet 2018.

538. Les tribunaux pénaux internationaux ont également sollicité les *amici curiae* dans le cadre des enquêtes et des poursuites en matière d'atteintes à l'administration de la justice. Il était prévu, aux tribunaux ad hoc ainsi qu'au TSSL et, actuellement au TSL, de nommer des procureurs *amici curiae* en cas de conflit d'intérêts avec le Bureau du Procureur. Dans ces institutions, le pouvoir discrétionnaire d'instruire ce genre d'affaires revenait aux chambres. La Chambre demandait au Procureur d'instruire l'affaire à moins que celui-ci n'ait un conflit d'intérêts pour ce qui était du comportement en cause, auquel cas un *amicus curiae* était désigné pour instruire l'affaire et, le cas échéant, pour engager une procédure[375]. L'article 70 du Statut de Rome n'offre pas, à la Cour, de lignes directrices analogues en ce qui concerne les conflits d'intérêts liés aux enquêtes et aux poursuites en matière d'allégations d'atteintes à l'administration de la justice[376].

539. La question des atteintes à l'administration de la justice s'est posée plusieurs fois à la Cour. Dans la plupart des cas, a été envisagée la question d'un conflit d'intérêts du Procureur l'empêchant d'instruire les affaires concernées. Dans l'affaire *Lubanga,* la Cour a reconnu la possibilité de renvoyer des enquêtes et/ou des poursuites relatives à des affaires relevant de l'article 70 à un enquêteur indépendant dans « [TRADUCTION] [d]es cas extrême[s] » si une équipe de l'Accusation se trouve en situation de conflit d'intérêts[377]. Dans la même affaire, le Procureur a apparemment engagé un « conseil indépendant » pour enquêter sur des questions concernant d'« éventuelles violations de l'article 70 ». Pourtant, sur la base des conclusions du Bureau du Procureur et du conseil indépendant, le premier a décidé que la question ne devait pas faire l'objet d'une enquête plus approfondie[378]. Dans d'autres affaires, le Bureau du Procureur a engagé un conseil indépendant pour examiner les circonstances.

540. La question de mener des enquêtes sur les atteintes à l'administration de la justice (article 70) a été soulevée dans l'affaire *Ruto*, lorsque le Procureur a refusé d'enquêter sur les allégations selon lesquelles certains témoins de l'Accusation avaient falsifié leurs témoignages et s'étaient rendus coupables de faux témoignage. La Chambre de première instance a annulé les charges le 5 avril 2016[379]. Le 2 juin

---

[375] Règlement de procédure et de preuve du TPIY, article 77 ; International Bar Association (IBA), ICC and ICL Programme, Discussion Paper Series, *Offences against the administration of justice and fair trial considerations before the International Criminal Court* (2017), p. 27.
[376] Voir Statut de Rome, art. 70 ; voir aussi IBA, ibid., p. 27.
[377] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, transcription, ICC-01/04-01/06-T-350-Red-ENG, p. 17, lignes 14 à 19.
[378] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, *Prosecution's Response to* 'Requête de la Défense de M. Lubanga aux fins de communication d'éléments de preuve recueillis par le Procureur dans le cadre des enquêtes conduites en vertu de l'Article 70', ICC-01/04-01/06-3069, 25 mars 2014, par. 9.
[379] Voir ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr.

2016, la Chambre de première instance a également jugé inapproprié d'exercer sa compétence pour déterminer le bien-fondé de la demande de la Défense de nommer un procureur *amicus curiae* et l'a rejetée[380]. Au cours du procès concernant Uhuru Kenyatta, des accusations graves ont été portées selon lesquelles des pressions auraient été exercées par des témoins de l'Accusation sur des témoins de la Défense. Bien que cela ait été signalé par le conseil au Bureau du Procureur, aucune mesure n'a été prise.

541. Lorsque des circonstances donnant lieu à des allégations d'atteintes à l'administration de la justice commises par des témoins de l'Accusation surviennent au cours du procès, il est possible que l'Accusation ait un conflit d'intérêts susceptible d'affecter l'opportunité pour elle d'enquêter sur le comportement en cause. Une Cour doit disposer des moyens adéquats pour que l'outrage à la Cour et les atteintes à l'administration de la justice puissent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites appropriées en temps voulu. Il ressort clairement de l'affaire *Bemba et autres*[381] que lorsque des problèmes similaires surviennent en ce qui concerne le comportement d'un accusé et de témoins de la Défense, l'Accusation peut mener à bien des enquêtes et des poursuites. Néanmoins, les circonstances dans cette affaire et dans celle concernant Bosco Ntaganda montrent que la conduite de pareilles enquêtes est susceptible de compromettre l'équité du procès en cours[382].

542. En ce qui concerne les difficultés à traiter les affaires relevant de l'article 70 en cas de conflit d'intérêts potentiel, il est important de renforcer la capacité de la Cour à faire face à des situations similaires qui se produiront inévitablement à l'avenir en la dotant de moyens facilement accessibles pour éviter un tel conflit. La procédure généralement suivie par les tribunaux ad hoc offre une solution[383]. La Chambre, si elle estime que le Procureur a un conflit d'intérêts pour ce qui est du comportement en cause, enjoint au Greffier de désigner un *amicus curiae* qui instruira l'affaire et indiquera à la Chambre s'il existe des motifs suffisants pour engager une procédure. La Chambre peut aussi engager une procédure elle-même ou demander à l'*amicus curiae* d'engager une procédure.

---

[380] Situation en République du Kenya, *Decision on the Ruto Counsel's Request to appoint an Amicus Prosecutor*, ICC-01/09-01/11-2034, 2 juin 2016.

[381] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/13-1989-Red-tFRA, 19 octobre 2016.

[382] IBA, *Offences against the administration of justice and fair trial considerations before the International Criminal Court*, p. 31 et 32 ; voir aussi, en ce qui concerne un faux témoignage éventuellement imputable à un des témoins du Procureur, « susceptible de créer une situation de conflit d'intérêt », *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui,* transcription, ICC-01/04-01/07-T-190-Red-ENG, 22 septembre 2010, p. 4, lignes 1 à 5.

[383] Règlement de procédure et de preuve du TPIY, article 77.

543. Il est admis que, dans certaines situations, les enquêtes menées par des *amici curiae* ont été longues, onéreuses et n'ont débouché sur aucun résultat concret. Il n'y a pourtant aucune raison valable pour que ce soit le cas. Un élément important de ce processus est que la Chambre devrait garder un contrôle étroit des enquêtes et des poursuites pour veiller à ce qu'elles se limitent aux éléments essentiels des allégations et qu'elles soient menées rapidement. Il est également admis que le pouvoir devrait être donné avec parcimonie, et ne sera jugé opportun que dans des circonstances exceptionnelles où a) le Procureur a décidé de ne pas agir ou a un conflit d'intérêts qui rend toute action de sa part inopportune, et b) la Chambre estime que, dans l'intérêt de la justice, il est tout de même opportun d'enquêter.

544. Il n'est pas suggéré que l'introduction d'un tel processus indépendant passe par une simple transposition à la Cour des procédures d'autres tribunaux. Il est fait référence à la procédure d'autres tribunaux pour illustrer la possibilité de mettre à la disposition de la Cour d'autres moyens de répondre aux allégations d'atteintes à l'administration de la justice.

545. Compte tenu de l'expérience de la Cour jusqu'à ce jour, il conviendrait d'envisager de donner aux chambres le pouvoir de désigner un procureur/enquêteur *amicus curiae* dans des circonstances exceptionnelles où il en va de l'intérêt de la justice. Dans ce contexte, la Cour et l'AEP devraient étudier la possibilité de modifier l'article 70.

4. Présentation ou admission des éléments de preuve

546. L'un des deux thèmes au sujet desquels des plaintes pour incohérence de procédure ont été formulées auprès des experts est l'absence de consensus entre les juges sur la question de savoir si les éléments de preuve devraient être admis au dossier ou présentés (l'autre thème concerne la préparation des témoins avant leur déposition). Les approches incohérentes suivies par les différentes chambres causeraient confusion et incertitude parmi les conseils. La différence se situe entre une chambre qui préfère décider, pour chaque document, de l'admettre au dossier ou de le rejeter, et une autre qui préfère recevoir des documents simplement présentés ou produits à l'audience et se prononcer à leur égard au cours des délibérations. Dans ce dernier cas, la Cour consigne dans sa décision la contribution que les documents lui ont apportée. Il a été suggéré de résoudre cette incohérence en adoptant une règle en faveur de l'une ou l'autre des deux approches.

547. Cela n'est pas jugé nécessaire. Le fait qu'il existe deux approches est à présent admis. Il est pratique courante pour une chambre d'énoncer, dans une ordonnance/décision relative à la conduite des débats, l'approche qui sera suivie. La Chambre, et le juge qui la préside en particulier, disposent de pouvoirs étendus

pour rendre des ordonnances relativement à la conduite des débats avant et pendant le procès. Dans l'affaire concernant *Al Hassan* par exemple, la Chambre de première instance X a récemment décidé d'adopter l'approche de simple présentation ou production des preuves[384]. Elle a précisé qu'elle « ne se prononcera pas sur l'admissibilité de chaque élément de preuve au cours du procès mais se contentera d'en reconnaître la présentation, sans se prononcer à l'avance sur sa pertinence et/ou son admissibilité, et elle examinera ces questions dans le cadre de l'évaluation globale de tous les éléments de preuve produits, au moment de se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé » (par. 29). Une approche similaire a été adoptée dans les affaires *Ongwen*[385] et *Gbagbo*. En revanche, pour ce qui est de l'affaire *Ntaganda*, la pertinence et l'admissibilité de chaque élément de preuve documentaire présenté ont été déterminées avant leur admission formelle au dossier. La Chambre d'appel a reconnu que décider de l'approche à suivre pour la majeure partie des productions documentaires relevait du pouvoir discrétionnaire des juges de la Chambre de première instance. Plus particulièrement, dans un appel interlocutoire rendu dans l'affaire *Bemba*[386], la Chambre d'appel a déclaré que la Chambre de première instance a « le pouvoir de statuer ou non sur la pertinence ou l'admissibilité d'éléments lorsqu'ils lui sont présentés[387] ».

548. La source du pouvoir discrétionnaire reconnu par la Chambre d'appel est l'article 69-4 selon lequel « [l]a Cour peut se prononcer sur la pertinence et l'admissibilité de tout élément de preuve […], en tenant compte… ». En outre, la règle 63-2 prévoit que les Chambres sont habilitées, en vertu du pouvoir discrétionnaire visé à l'article 64-9, à évaluer librement tous les moyens de preuve présentés en vue d'en déterminer la pertinence ou l'admissibilité comme le prévoit l'article 69.

549. Il existe bien sûr des circonstances dans lesquelles une décision doit être prise au moment de la présentation d'un document. La règle 63-3 exige des chambres qu'elles statuent en matière d'admissibilité à la requête d'une partie, conformément

---

[384] *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud,* Annexe A Instructions pour la conduite des débats, ICC-01/12-01/18-789-AnxA-tFRA, 6 mai 2020.
[385] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, *Initial Directions on the Conduct of the Proceedings*, ICC-02/04-01/15-497, 13 juillet 2016, par. 24.
[386] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Arrêt relatif aux appels interjetés par Jean-Pierre Bemba Gombo et le Procureur contre la décision relative à l'admission en tant que preuves des documents figurant dans l'inventaire des preuves de l'Accusation, rendue par la Chambre de première instance III, ICC-01/05-01/08-1386-tFRA, 3 mai 2011, par. 37.
[387] Voir aussi *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido*, Arrêt, ICC-01/05-01/13-2275-Red-tFRA, 8 mars 2018, où les éléments de preuve présentés par l'Accusation étaient principalement des documents.

à l'article 64-9-a, lorsque la requête se fonde sur les motifs visés à l'article 69-7 (éléments de preuve obtenus indûment). Lorsque des éléments de preuve audio ou vidéo préalablement enregistrés sont produits, la Chambre les admet si elle est convaincue que les conditions énoncées à la règle 68 sont remplies. Quelle que soit l'approche adoptée, la règle 64-1 dispose que toute question touchant à la pertinence ou à l'admissibilité des preuves doit être soulevée lors de la présentation de celles-ci à une chambre, et la règle 64-2 dispose que les décisions prises par les Chambres en matière d'administration de la preuve sont motivées.

550. Si cette question continuait de poser problème, ce qui est peu probable, la Présidence pourrait la résoudre en adoptant une directive ou en ajoutant les dispositions appropriées au Règlement de la Cour, entérinant la solution convenue par les juges[388].

5. Préparation/récolement des témoins

551. La « préparation » des témoins est controversée. Cette pratique est généralement considérée comme opportune par les chambres, mais pas par toutes. Une minorité de juges estime que cela est susceptible de vicier le récit d'un témoin. Pour ceux qui partagent cet avis, il conviendrait de laisser le témoin lire sa déclaration originale sans en avoir discuté avec lui au préalable. La décision concernant cette question relève du pouvoir discrétionnaire de la Chambre ou du juge qui la préside dans le cadre de la conduite des débats et n'a pas besoin d'être réglementée. Cette question pourrait néanmoins l'être si tel est le souhait de la majorité absolue des juges.

6. Témoignages préalablement enregistrés et témoignages en direct présentés par liaison audio ou vidéo

552. « Jusqu'à très récemment, pour que les procès pénaux fonctionnent, il était nécessaire voire inévitable que tout se déroule dans la même pièce et que tous les participants soient rassemblés. Il était possible, avec certaines restrictions, d'introduire des témoignages par ouï-dire et des preuves documentaires, mais l'élément central du procès était les témoignages en direct, faits à la barre. » Ainsi s'est exprimé le premier juge qui a présidé un procès à la Cour. Il a ajouté : « Non seulement cela n'est tout simplement plus nécessaire, mais c'est une façon inefficace et coûteuse de procéder et une mauvaise utilisation inexcusable de ressources limitées ». Cela fait maintenant plus de 30 ans que l'utilisation de témoignages vidéo dans le prétoire a été préconisée pour la première fois,

[388] Voir, par exemple, *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, *Concurring Separate Opinion of Judge Chile Eboe-Osuji*, ICC-01/05-01/08-3636-Anx3, 14 juin 2018.

notamment pour le témoignage d'enfants, qui étaient interrogés et contre-interrogés en dehors de la salle d'audience, dans un environnement plus convivial. Cela a ensuite été le cas pour d'autres témoins vulnérables.

553. Si la présentation de la déclaration préalablement enregistrée d'un témoin est relativement courante dans les procédures nationales dans certaines circonstances, le recours à des témoignages en direct transmis depuis un lieu éloigné s'est développé lentement. Ces deux pratiques s'inscrivent dans la procédure de la Cour. La règle 68 du Règlement de procédure et de preuve porte sur les témoignages préalablement enregistrés, qui sont désormais utilisés non seulement pour les témoins vulnérables, ou lorsque le témoin est décédé ou a subi des pressions, mais aussi pour d'autres témoins, afin de leur éviter d'avoir à se rendre à La Haye. Dans certains cas, les témoins ont été interrogés et contre-interrogés, auquel cas il n'y a pas de restriction sur le thème auquel leur témoignage peut se rapporter. Dans d'autres, leur témoignage doit se limiter à des questions autres que les actes et le comportement de l'accusé. En outre, la règle 67 permet la présentation de témoignages en direct par liaison audio ou vidéo. Les informations disponibles montrent que l'application de ces règles a contribué à la rapidité des procès.

554. Il n'y a pas de recommandation à faire à ce sujet si ce n'est d'optimiser l'utilisation de la technologie pour la présentation des témoignages tant que cela sert l'intérêt de la justice, et de veiller à tirer parti de toutes les possibilités technologiques actuellement disponibles et susceptibles d'être déployées. L'attention devrait également être portée sur les développements de cette technologie en plein essor qui pourraient être adaptés pour améliorer encore l'efficacité de la Cour.

555. Voici une piste à étudier. À mesure que les juridictions se familiarisent avec l'éventail des avantages que l'utilisation croissante de la technologie numérique peut apporter à leur travail, le débat s'intensifie autour de la question de savoir quel est le meilleur moment pour recueillir des éléments de preuve afin d'obtenir un compte rendu fiable des événements. Qu'est-ce qui est le plus susceptible d'être exact ? i) L'enregistrement vidéo d'un événement, ii) la déclaration faite par un témoin oculaire dans les semaines qui suivent l'événement ou iii) la déposition orale d'un témoin, dans le prétoire, 18 mois après l'événement ? Il n'est pas incongru d'envisager, dans un avenir pas trop lointain, l'utilisation de matériel numérique dans une zone de conflit pour procéder à des enregistrements de haute qualité des récits de témoins oculaires en vue de leur diffusion au cours du procès. Si l'on ajoute à cela un magistrat, accompagné d'un assistant et d'un interprète, équipé de ce matériel et suffisamment informé pour poser les questions que la Défense s'attendrait à voir posées, cela pourrait conduire en fin de compter à reconnaître que certains éléments de preuve essentiels qui n'ont pas été mis à

l'épreuve peuvent être suffisamment fiables pour être admis en vue d'être examinés par la Cour. La première Cour pénale internationale du monde devrait montrer la voie à suivre pour obtenir les preuves les plus fiables possible.

7. Gestion du procès

556. La gestion proactive des affaires judiciaires est aussi importante pour l'équité et la diligence du procès en première instance que lors de la phase préliminaire. Le Guide pratique de procédure pour les Chambres est un point de référence utile et bienvenu pour les juges en matière de gestion des procès. Ce qui a déjà été dit ci-dessus dans la section relative à la phase préliminaire, au sujet de la révision dudit guide, et qui a été confirmé dans la recommandation 194 s'applique aussi à la phase du procès[389].

8. Activités de la Cour *in situ* et transports sur les lieux

557. Tout au long des consultations des experts, le fait que la Cour soit « détachée » des pays des situations dont elle est saisie et qu'elle ne mesure pas pleinement la réalité des situations en question a été identifié comme une question importante pour de nombreuses parties prenantes. La nécessité qu'une partie au moins des débats se déroule *in situ* (par exemple l'ouverture d'un procès), et que les juges effectuent des transports sur les lieux a déjà été soulignée dans le cadre d'affaires portées devant la Cour. Les avantages qui, a-t-on dit, découleraient des activités de la Cour menées *in situ* comprennent une plus grande visibilité de la Cour et une meilleure compréhension de son rôle, du contexte et des éléments de preuve grâce au transport sur les lieux.

558. L'article 3 du Statut de Rome dispose que si la Cour a son siège à La Haye, aux Pays-Bas (par. 1), elle peut siéger ailleurs selon les dispositions du présent Statut (par. 3). L'article 62 ajoute que « sauf s'il en est décidé autrement, le procès se tient au siège de la Cour ». La règle 100-1 précise ce qui suit : « Si elle estime que cela peut servir les intérêts de la justice, la Cour peut décider, dans un cas d'espèce, de siéger dans un État autre que l'État hôte pendant une ou plusieurs périodes si nécessaire, pour tenir tout ou partie des audiences de l'affaire. » Dans pareil cas, la Chambre peut, de sa propre initiative ou à la demande du Procureur ou de la Défense, décider de tenir les audiences ailleurs qu'à La Haye. Elle est tenue de prendre en considération l'avis des parties et des victimes[390]. Un rapport d'évaluation préparé par le Greffe est joint à la recommandation et adressé à la

[389] Voir *supra* R194 (p. 190).
[390] Règlement de procédure et de preuve, règle 100-2.

Présidence afin qu'elle se prononce. Après consultation de l'État concerné et de la Chambre, elle rend sa décision.

559. Des demandes de cet ordre, présentées par le Procureur et soutenues par la Défense et les victimes ont été déposées devant la Cour. Dans l'affaire *Ongwen*[391], la Chambre a décidé que le procès se tiendrait au siège de la Cour et a rejeté la demande de transport judiciaire, sans préjudice d'un réexamen ultérieur de la question. Finalement, entre le 3 et le 9 juillet 2018, et après avoir entendu la thèse de l'Accusation, les membres de la Chambre se sont rendus dans quatre lieux situés dans le nord de l'Ouganda, accompagnés de représentants du Bureau du Procureur, de la Défense et de représentants légaux des victimes[392].

560. Dans l'affaire *Ntaganda*[393], le Procureur a demandé à la Chambre d'effectuer un transport sur les lieux afin « [TRADUCTION] de veiller à ce que le procès soit conduit de façon équitable, aux termes de l'article 64-2, et de permettre à la Chambre d'apprécier correctement les éléments de preuve en application des articles 69-3, 69-4 et 74-2 ». Le Procureur estimait que le transport sur les lieux « [TRADUCTION] permettrait à la Chambre de mieux comprendre les témoignages qu'elle entendra » en se rendant « [TRADUCTION] physiquement dans la zone où les crimes reprochés auraient été commis ».

561. Dans l'affaire *Katanga*[394], la Chambre de première instance a expliqué que, outre la possibilité qui lui était donnée de mieux appréhender le cadre dans lequel se sont déroulés les faits dont elle est saisie, l'objectif essentiel que poursuivait ce transport judiciaire était de lui permettre de « procéder, sur place, à d'indispensables vérifications sur certains points précis et d'apprécier l'environnement ainsi que la géographie de lieux mentionnés par les témoins et par les accusés ».

562. Tout en comprenant les préoccupations que pourrait exprimer le Greffe en ce qui concerne la sécurité et la capacité de préserver la sécurité des juges et du personnel se rendant dans un pays de situation dans le contexte des affaires en cours, et tout en gardant à l'esprit la charge et les implications financières qu'un tel transport pourrait avoir sur le budget de la Cour, il est difficile de surestimer les avantages qu'il pourrait apporter. Il permet de se familiariser avec l'environnement, le contexte culturel, politique et social de la situation, et de mieux les comprendre. Le

---

[391] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, *Decision Concerning the Requests to Recommend Holding Proceedings In Situ and to Conduct a Judicial Site Visit in Northern Uganda*, ICC-02/04-01/15-499, 18 juillet 2016.
[392] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, *Decision on Judicial Site Visit to the Republic of Uganda*, ICC-02/04-01/15-1020, 13 octobre 2017.
[393] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, *Prosecutor's request for the Chamber to conduct a judicial site visit*, ICC-01/04-02/06-1033, 24 novembre 2015.
[394] *Le Procureur c. Germain Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436, 7 mars 2014.

transport sur les lieux est un moyen de faire connaître au collège de juges le contexte local. Il permet aussi de comprendre de manière plus globale la situation factuelle dans laquelle vivent les communautés touchées. Tout ce qui précède est une aide importante pour interpréter et apprécier les éléments de preuve.

563. Par conséquent, il est important que le Greffe prévoie des fonds au budget pour organiser ces transports sur les lieux, lorsque cela est approprié, sur la base des articles 64-2, 69-3 et 69-4. La même chose s'applique aux audiences *in situ*.

9. Brève absence d'un juge

564. Au cours d'un long procès, il peut arriver que l'un des juges ne puisse plus siéger en audience pour une raison urgente et imprévue, qu'il n'a pas été possible d'anticiper. L'interruption imprévisible d'un procès peut être très déstabilisante et angoissante. Elle peut contrarier les dispositions prises en matière de voyage et de logement pour permettre aux témoins d'être présents à la Cour ; elle peut également causer une détresse excessive et inutile à un témoin vulnérable. Pour tenter de réduire le trouble et la détresse que de telles interruptions peuvent entraîner, les tribunaux ad hoc ont prévu la possibilité pour les juges de la Chambre restants de poursuivre l'audience en l'absence de l'intéressé pendant une période donnée s'ils sont convaincus que l'intérêt de la justice le commande, à condition que cette période « n'exc[ède] pas cinq jours ouvrables[395] ».

565. Vers 2014, les juges de la Cour ont proposé d'amender le Règlement de procédure et de preuve en y introduisant une disposition similaire. Cela a déclenché une controverse et n'a finalement pas abouti. Certains États parties s'y sont opposés au motif que les articles 74-1 et 39-2-b-ii du Statut requièrent de tous les juges qu'ils assistent à l'intégralité des débats d'un procès. D'autres ont rétorqué que l'article 64-3-a étaye la mesure proposée, en ce qu'il autorise une chambre de première instance, lorsqu'une affaire est renvoyée en jugement, à adopter toutes les procédures utiles à la conduite équitable et diligente de l'instance.

566. D'autres éléments viennent renforcer cette dernière position. Dans certaines circonstances, l'accusé n'est pas tenu d'être présent en personne. Un accusé peut être excusé pour son absence ou être « présent » par liaison vidéo. Les témoignages peuvent être présentés en direct par liaison audio ou vidéo. Il existe des dispositions relatives aux remplacements et au juge suppléant[396]. De surcroît, la

[395] Règlement de procédure et de preuve du TPIY, article 15 *bis*.
[396] Statut de Rome, art. 69 ; Règlement de procédure et de preuve, règles 38 et 39 ; règle 67, règle 134 *bis*, règle 134 *ter*, règle 134 *quarter*.

procédure envisagée dans la proposition a été suivie au moins une fois, dans une affaire antérieure, en l'absence d'une telle règle[397].

567. La proposition d'amendement au Règlement de procédure et de preuve présentée par les juges consistait à ajouter une règle, la règle 140 *bis,* ainsi libellée :

« Lorsque, pour cause de maladie ou d'autres raisons personnelles urgentes et imprévues, un juge n'est pas en mesure d'assister à une audience, les autres juges de la Chambre peuvent, à titre exceptionnel, ordonner la poursuite des débats en l'espèce en l'absence du premier juge pour achever l'examen d'un aspect précis de l'affaire qui a déjà commencé et peut être conclu rapidement, à condition que :

i) la Chambre ou, s'il n'est pas possible de consulter le juge absent, les autres juges de la Chambre soient convaincus que les intérêts de la justice commandent de procéder ainsi ; et

Les parties y consentent. »

568. Cette règle, rédigée dans les termes les plus restrictifs possible, exige des juges qu'ils soient convaincus que l'intérêt de la justice commande la poursuite des débats et exige le consentement des parties. Les témoignages sont filmés et peuvent être visionnés par le juge à son retour. L'article en vigueur dans les tribunaux ad hoc avait une portée beaucoup plus large et ne nécessitait pas le consentement des parties. Un bon exemple de situation dans laquelle cette règle pourrait être appliquée serait celle qui permettrait à une victime/un témoin vulnérable, ayant subi une agression sexuelle, de terminer sa déposition après un après-midi nerveusement éprouvant à la barre.

569. À mesure que les activités de la Cour s'intensifient, la nécessité de se montrer souple face à des événements inattendus augmente afin d'éviter non seulement les effets que les interruptions peuvent avoir sur l'affaire dans le cadre de laquelle elles surviennent, mais aussi les répercussions qu'elles peuvent entraîner sur d'autres activités de la Cour. L'adoption d'une règle permettant la poursuite des débats pendant une durée limitée en cas d'absence d'un juge, dans des circonstances qui ne nuisent pas à l'équité de la procédure, est une façon d'offrir cette souplesse. La recommandation ci-après est formulée en termes généraux, en partant du principe que les juges et l'AEP détermineront les détails de l'approche qui correspond le mieux aux procédures devant la Cour.

[397] Rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance ICC-ASP/13/28 (2014), p. 22, par. 11.

10. La technologie dans le processus judiciaire

(1) Base de données jurisprudentielles

570. Au cours de ses premières années d'existence, la Cour ne disposait pas d'une base de données permettant de consulter facilement sa jurisprudence. Depuis l'année 2011 environ, il a été question, en interne, de faire appel à un éditeur privé pour développer une base de données complète. Les discussions n'ont pas abouti et, à l'été 2016, les choses ont pris une autre tournure. Les organes de la Cour ont joint leurs efforts pour initier le projet de base de données jurisprudentielles. Ce projet touche à sa fin. Les travaux nécessaires pour développer la base de données ont été principalement dirigés et supervisés par un groupe de travail des Chambres, lui-même coordonné par un juriste (P-3). La Section des services de gestion de l'information a assuré l'appui technique et un développeur externe a créé le site Internet.

571. Ce projet vise à établir une base de données Internet qui permette aux utilisateurs internes et externes de la Cour de retrouver et de consulter facilement la jurisprudence de la Cour. Comme elle est publique, elle ne contient pas de documents non publics.

572. La base de données jurisprudentielles donne accès à la jurisprudence de la Cour sous forme de conclusions juridiques. Elle en compte actuellement plus de 3 500. Ces conclusions sont extraites des jugements, arrêts, décisions et ordonnances de la Cour qui contiennent des conclusions et des interprétations du droit. Les décisions et les autres documents jurisprudentiels pertinents peuvent être consultés dans leur intégralité *via* un hyperlien. La base de données jurisprudentielles donne ainsi accès au texte intégral de l'ensemble de la jurisprudence publique de la Cour, à savoir actuellement quelque 3 200 jugements ou arrêts, décisions et ordonnances rendus entre 2004 et 2018. Elle fournit également des informations complémentaires sur le niveau d'importance relatif des conclusions juridiques (trois niveaux en fonction de la Chambre qui a rendu la décision) et sur les décisions connexes, comme par exemple la question de savoir si une conclusion juridique a été confirmée ou annulée en appel.

573. Il est possible de faire des recherches plein texte dans la base de données, et donc des recherches complexes à l'aide d'opérateurs booléens, de proximité et de troncature. L'utilisateur peut également chercher une conclusion juridique à l'aide de mots clés pertinents. Il peut retrouver des conclusions juridiques en cherchant et en sélectionnant des mots clés dans une arborescence extensible.

574. Les Chambres considèrent la base de données jurisprudentielles comme une contribution majeure à leur capacité de renforcer la cohérence de la jurisprudence

de la Cour. Le nombre de décisions est tel qu'une recherche exhaustive de la jurisprudence pour obtenir des conclusions juridiques pertinentes susceptibles d'aider à l'analyse d'un problème n'est envisageable que de manière numérique. Cette base de données sera bientôt mise en place au sein de la Cour et devrait être accessible au public dans les semaines qui suivent. L'espoir est grand, au sein des Chambres, que cela puisse apporter une contribution majeure au développement d'une jurisprudence cohérente et, par voie de conséquence, à l'amélioration de l'image que le public a de la Cour.

575. Le groupe de travail continue d'œuvrer à la mise à jour de la base de données, qu'il s'efforcera ensuite de garder à jour. Cela nécessite une maintenance et des ressources permanentes. Sur les quatre années qu'a duré le projet, à ce jour quelque 40 personnes ont participé à son élaboration. Elles travaillaient pour l'essentiel au sein des chambres dans le cadre du programme d'accueil de professionnels invités, ce qui leur a permis de comprendre en profondeur les objectifs et les fonctions de la Cour et de valoriser leur expérience professionnelle. Il y a deux ans, cinq P-1 ont été recrutés pour compiler les documents et alimenter la base de données, sous la supervision du coordonnateur. Mais, depuis fin 2018, aucun financement n'a permis de prolonger leur contrat. Il a été possible de compter sur un ou deux juristes, grâce à une subvention reçue de l'UE. Ils sont actuellement deux : un Botswanais et un Bangladais. Dans l'attente de l'ouverture du procès *Al Hassan*, le coordonnateur du groupe de travail a également pu consacrer de son temps à ce travail. Actuellement, les dernières touches techniques sont apportées à la base de données en vue de son lancement public imminent.

576. La Cour a la chance de disposer de cette ressource. Il est essentiel, tant pour l'efficacité du processus judiciaire que pour le développement d'une jurisprudence constante et cohérente, de veiller à ce qu'elle soit mise à jour de toute urgence, et que sa mise à jour régulière et son amélioration continue soient ensuite correctement financées.

(2) Autres ressources numériques et outils juridiques (*Legal Tools*)

577. Contrairement au développement tardif de la base de données jurisprudentielles numérique, pour ce qui est de la conduite des procédures judiciaires, la Cour s'est efforcée, dès le départ, d'être une « cour électronique » et d'utiliser le moins de papier possible. Plusieurs systèmes informatiques ont été mis en place, couvrant différents aspects de la procédure judiciaire. Il existe trois plateformes numériques internes principales, à partir desquelles les documents de la Cour peuvent être consultés :

i. HPE Records Manager (RM8) : le système de gestion des documents, qui regroupe toutes les écritures des parties et des participants à la procédure, ainsi que les décisions rendues par la Cour ;

ii. Ringtail (e-Court) : on y trouve les copies électroniques des éléments de preuve documentaires ; et

iii. Transcend : cette plateforme est utilisée pour les transcriptions en direct des audiences, ainsi que pour l'analyse ultérieure des transcriptions.

578. La technologie s'est depuis considérablement développée et la coexistence de trois systèmes principaux s'accompagne de son lot de défis, notamment la communication intersystèmes et la nécessité pour les utilisateurs de se connecter à trois systèmes différents. Certaines fonctions sont plus compliquées qu'elles ne devraient l'être.

579. C'est pour cela que la Cour a lancé le projet intitulé « plateforme de gestion des tâches judiciaires » dont l'objectif est d'avoir un système unique qui intègre toutes les fonctions des trois systèmes actuels et inclut certaines fonctions supplémentaires. Il s'agit du projet le plus ambitieux s'inscrivant dans le cadre de la stratégie 2017-2021 de la Cour en matière de technologies/gestion de l'information. Il représente 40 % du budget total alloué à la stratégie. Les premiers modules, qui visent à soutenir les principales fonctionnalités relatives aux audiences de la Cour, devraient être livrés à la fin du deuxième trimestre de l'année prochaine. Ils subiront encore des améliorations d'ici là. La pandémie retardera peut-être légèrement le calendrier.

580. La plateforme de gestion des tâches judiciaires se basera sur le système électronique du TSL, Legal Workflow, développé il y a quelques années et utilisé avec succès par ce tribunal. Dans la mesure où il comprend déjà la majorité des fonctions dont la Cour souhaiterait disposer, il a été jugé judicieux de ne pas partir de zéro, mais d'utiliser le système tel qu'il se présentait et de le développer pour répondre pleinement aux besoins de la Cour. Legal Workflow est également à la base du système utilisé par les Chambres spécialisées pour le Kosovo. Il est possible que certaines des fonctions qui y ont été mises en place soient mises à la disposition de la Cour.

581. Il est également possible qu'à l'avenir, une extension soit ajoutée à la base de données jurisprudentielles contenant les décisions non publiques, au sein de l'infrastructure d'information de la Cour. Soit elle ferait partie de la plateforme de gestion des tâches judiciaires, soit elle communiquerait avec elle.

582. Compte tenu de l'important volume de documents de toutes sortes qui doivent être « maniés » et traités en vue de la préparation et de la conduite des procédures

judiciaires, la maintenance de systèmes d'appui numérique actualisés et fiables au service des activités judiciaires de la Cour et la mise à jour ou le remplacement réguliers de ces systèmes sont essentiels au fonctionnement efficace du système judiciaire. Le projet de plateforme de gestion des tâches judiciaires est un exemple de ce qui sera requis de temps à autre, au fil des années, peut-être de plus en plus souvent, du fait de l'avancée implacable de la technologie.

583. Les Chambres ont également à leur disposition la base de données des outils juridiques (www.legal-tools.org), un recueil public de ressources en droit international pénal, émanant de la Cour et d'autres sources.

584. L'une des lacunes de la base de données qui recense déjà les décisions judiciaires est l'absence d'un registre universel des décisions orales, lesquelles peuvent être très nombreuses dans certaines procédures. À l'heure actuelle, le seul moyen de garder une trace, même rudimentaire, d'une décision orale, est que le juriste la mette en surbrillance dans la transcription Transcend. Il n'est pas possible de modifier la transcription pour pouvoir la publier en ligne. Néanmoins, des solutions pour ajouter des décisions orales à la base de données jurisprudentielles seront étudiées. La prise de décisions orales doit être encouragée par principe. Au cours d'une procédure qui dure plusieurs années, un très grand nombre de décisions ayant une importance constante pour le procès sont susceptibles d'être prises. Il est important de disposer des moyens de consulter facilement les décisions orales, ce qui contribuera encore davantage à l'efficacité des procédures.

(3) Incidence sur la Défense et les représentants légaux des victimes

585. L'efficacité des procédures judiciaires ne dépend pas que du fait de donner aux Chambres les outils leur permettant de travailler plus vite. Dans un système accusatoire, les parties doivent avoir accès à des outils compatibles afin de jouer leur rôle dans le processus. Le système numérique de la Cour est décrit par les équipes de défense externes comme étant fragmenté et inefficace. La Défense, comme les Chambres, doit utiliser les trois plateformes différentes susmentionnées. Mais pour elle, cela est encore plus difficile en raison des problèmes d'accès aux systèmes numériques concernés et de la nécessité d'utiliser des disques CD pour gérer les documents liés à l'affaire. Comme cela a été décrit aux experts, tout prend beaucoup de temps, surtout pour les utilisateurs non réguliers et non avertis.

586. La plateforme de gestion des tâches judiciaires évoquée plus haut doit beaucoup au système Legal Workflow du TSL, qui est à la disposition de la Défense et lui permet de gagner beaucoup de temps. Le Greffe, par l'intermédiaire du bureau compétent qui l'assiste (l'unité de la participation des victimes ou le bureau de la Défense), accorde des licences aux conseils externes pour qu'ils puissent accéder à

la plateforme de gestion des tâches judiciaires. Cependant, il est très difficile d'évaluer dans quelle mesure le travail des équipes juridiques externes bénéficiera de ce projet de plateforme. Il y a eu par le passé des débats sur les problèmes que l'accès de la Défense pourrait engendrer, comme la consultation de documents confidentiels, mais l'objectif était l'amélioration de l'enregistrement des éléments de preuve et de leur communication.

587. La suite consistera à mener une phase d'analyse des activités au cours de laquelle les équipes juridiques et les conseils externes de la Défense et des victimes pourront examiner les fonctionnalités de la plateforme de gestion des tâches judiciaires et proposer leur « produit fini idéal ». Il est manifestement dans l'intérêt de l'efficacité judiciaire d'autoriser les équipes juridiques externes à accéder au maximum de fonctionnalités offertes par la plateforme de gestion des tâches judiciaires.

588. Un problème distinct de gestion des données a été soulevé auprès des experts. Il leur a été rapporté que, la Cour n'ayant pas conçu de plateforme dédiée à la gestion des documents et des informations relatives à la participation des victimes, les conseils des victimes, le Bureau du conseil public pour les victimes et le Fonds au profit des victimes doivent se contenter de tenter de gérer des données complexes portant sur des centaines, des milliers, voire des dizaines de milliers de victimes à l'aide de Microsoft Excel. Il a été soutenu que cela entraînait des inefficacités et un gaspillage des ressources considérables.

589. Les renseignements obtenus indiquent que la situation n'est pas aussi sombre que ces observations le laissent penser. Les informations relatives aux victimes sont traitées par le système de gestion des demandes émanant des victimes, utilisé par la Section de la participation des victimes et des réparations. Aucune critique n'a été formulée au sujet de ce système. La question porte sur l'accès qu'en ont les conseils externes. Il semble y avoir des incompréhensions sur ce point.

590. La Section de la participation des victimes et des réparations vise à fournir toutes les données du système de gestion des demandes émanant des victimes à tous les clients (c'est-à-dire les parties, les représentants légaux — notamment le Bureau du conseil public pour les victimes—, le Fonds au profit des victimes et les Chambres) au format que ceux-ci estiment être le plus approprié. D'un point de vue technique, donner accès au système de gestion des demandes émanant des victimes à d'autres bureaux de la Cour ne pose en général pas vraiment de problème. Le programmeur de la base de données de la Section de la participation des victimes et des réparations doit simplement connaître les besoins de son client en termes d'utilisation.

591. Un accès plus global au système de gestion des demandes émanant des victimes a été proposé au chef du Bureau du conseil public pour les victimes il y a des années, lequel a refusé au motif qu'ils avaient déjà leur propre système, Excel. De même, un accès plus global audit système a été proposé au Fonds au profit des victimes, mais malgré deux réunions organisées l'année dernière, le Fonds n'a pas indiqué ses besoins en termes d'utilisation. Les informations peuvent lui être fournies dans le format de son choix. Il semble avoir choisi Excel, logiciel le plus simple d'utilisation. La seule équipe juridique à avoir exprimé un intérêt pour que le système de gestion des demandes émanant des victimes offre une capacité informatique plus globale est l'équipe *Ongwen* de représentants externes des victimes. L'équipe communique actuellement ses besoins à la Section de la participation des victimes et des réparations.

Recommandations

R199. Lorsqu'une décision de confirmation des charges est rendue, elle devrait être immédiatement transmise à la Présidence, accompagnée du dossier de la procédure, et la Présidence devrait faire parvenir le tout à la Chambre de première instance en vue de la préparation du procès.

R200. La Chambre de première instance devrait commencer à préparer le procès et rendre l'ordonnance fixant la date de la première conférence de mise en état dès que possible. Rien n'empêche, en principe, de commencer à préparer le procès même si la décision de confirmation des charges fait l'objet d'une demande d'autorisation d'interjeter appel ou d'un appel. Tout retard dans la préparation du procès ou tout report y afférent ne saurait être justifié que par un motif valable.

R201. Reconnaissant que présenter une demande d'acquittement sur la base d'une insuffisance des moyens à charge est désormais une pratique établie de la procédure de la Cour, les juges devraient rédiger une norme afin de la réglementer et de préciser l'effet d'une telle demande lorsqu'il y est fait droit. Ainsi, les Chambres suivraient une approche cohérente et il serait possible d'interjeter appel de la décision y afférente si les circonstances le justifient.

R202. Les juges devraient se demander si le critère du « caractère souhaitable » est pertinent en ce qui concerne l'intervention d'un *amicus curiae*, si les Chambres devraient être tenues de motiver l'autorisation qu'elles donnent à un *amicus curiae* de présenter des observations ainsi que leur choix lorsque plusieurs *amici curiae* présentent des demandes[398].

[398] Règlement de procédure et de preuve, règle 103-1.

R203. Il est recommandé de rédiger une règle autorisant de confier des enquêtes et/ou des poursuites relatives à des violations de l'article 70 à un *amicus curiae* ou à un conseil indépendant, en cas de conflit d'intérêts potentiel pour l'Accusation.

R204. Il est recommandé aux Chambres d'utiliser le plus largement possible les moyens de présenter les éléments de preuve prévus à l'article 69-2 et aux règles 67 et 68, qui autorisent l'utilisation de témoignages préalablement enregistrés et la présentation d'éléments de preuve par voie électronique ou d'autres moyens spécifiques.

R205. La Cour devrait garder à l'esprit que l'article 3 lui confère le pouvoir de siéger ailleurs qu'à La Haye si elle le juge souhaitable et devrait prévoir un crédit budgétaire à cette fin si une chambre quelle qu'elle soit décide que siéger ailleurs serait dans l'intérêt de la justice.

R206. L'Assemblée des États parties et/ou les juges devraient prendre des dispositions, par tout moyen législatif qu'ils jugent opportun, permettant la poursuite des débats en l'absence d'un juge pour cause de maladie ou autre raison personnelle urgente pendant une période qu'ils estiment appropriée si les juges restants sont convaincus que cela ne nuira pas à l'équité du procès.

R207. Un crédit budgétaire devrait être ouvert destiné à l'achèvement de la base de données jurisprudentielles, ainsi qu'à sa mise à jour et à son développement continus.

R208. La Cour devrait également s'efforcer de tirer parti de tous les outils technologiques actuellement disponibles qui peuvent être déployés et facilement adaptés à ses besoins, afin d'améliorer encore davantage son efficacité.

R209. Une fois les premiers modules de la plateforme de gestion des tâches judiciaires livrés en 2021, le Greffe devrait concevoir un plan pour étudier et évaluer régulièrement les capacités actuelles des systèmes numériques de la Cour à la lumière des dernières avancées dans le domaine de la technologie numérique, dans la perspective de prendre des mesures opportunes pour mettre à jour les outils numériques et ainsi assurer l'efficacité et la rapidité des procédures. Afin que la mise en œuvre de ce plan soit un succès, il conviendrait de créer un groupe de travail composé de membres du personnel des Chambres et du service informatique. Ce groupe devrait aussi se voir confier la responsabilité de recenser les méthodes de travail et les outils technologiques susceptibles d'être mis en place pour être utilisés par les Chambres dans le cadre des procédures. Le Bureau du Procureur et le bureau de la Défense devraient être consultés comme il convient. Le groupe de travail devrait publier un rapport annuel, qu'il communiquerait aux juges et à l'ensemble du personnel des Chambres.

R210. Les Chambres et le Greffe devraient mettre en place une pratique cohérente d'enregistrement des décisions orales rendues dans les procédures judiciaires dans une

base de données consultable numériquement, les numéroter et en communiquer les détails aux parties.

R211. Le comité chargé du projet de plateforme de gestion des tâches judiciaires devrait veiller à ce que les équipes juridiques externes y aient l'accès le plus large possible.

R212. La Section de la participation des victimes et des réparations devrait informer tous ses clients potentiels de sa volonté de fournir des services au moyen du système de gestion des demandes émanant des victimes de façon plus directe, en donnant un accès pertinent aux utilisateurs.

C. Appels interlocutoires

592. La question des appels interlocutoires semble également poser problème. D'après certains témoignages, si certains juges hésitent à faire droit aux demandes d'autorisation d'interjeter un appel interlocutoire, c'est au motif que ces appels contribuent à retarder les procédures. Il a été dit aux experts que l'existence d'une longue phase interlocutoire entre la fin de la procédure préliminaire et l'ouverture d'un procès avait une incidence sur la durée de la préparation du procès. Il y a actuellement une incohérence au sein des Chambres en ce qui concerne l'accueil des demandes d'autorisation d'interjeter appel. Qui plus est, certaines des personnes interrogées ont signalé aux experts que nombre de personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Cour, avaient l'impression que la tendance consistait à autoriser les appels interlocutoires présentés à la demande du Procureur plutôt qu'à celle de la Défense.

593. Même si la prise de décisions procédurales relève de la compétence des juges, il est important de noter que dans certains cas, la prise de décisions en la matière par la Chambre d'appel peut apporter des éclaircissements et avoir une incidence sur l'uniformisation des pratiques au sein des Chambres. Cela peut également contribuer à l'économie des procédures et à la protection des droits de l'accusé, comme, par exemple, dans le cas d'une décision relative à une requête en insuffisance des moyens à charge ou d'une décision de confirmation des charges.

594. Par conséquent, les juges pourraient envisager de convenir de principes et de lignes directrices régissant les situations dans lesquelles il serait exigé et justifié que la Chambre d'appel se prononce sur les appels interlocutoires. Il a été constaté que certaines décisions interlocutoires pouvaient effectivement avoir une incidence sur l'issue du procès tandis que d'autres portaient davantage sur la gestion de l'affaire. Il serait souhaitable que les Chambres aient une approche commune sur la question de savoir quelles décisions devraient faire l'objet d'un appel. L'introduction de

nouvelles lignes directrices dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres permettrait à celles-ci de suivre une approche commune, que ce soit au sein de la Section préliminaire ou de la Section de première instance. Les experts se félicitent de la récente introduction d'un calendrier dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, où il a été convenu que « pour ce qui est des [questions relatives aux] alinéas a), c) ou d) de l'article 82-1 ou en vertu de l'article 82-2, la Chambre d'appel rend son arrêt dans les quatre mois qui suivent la date de dépôt de la réponse au mémoire d'appel (…)[399] ».

Recommandation

R213. Les juges devraient envisager d'introduire, dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, des lignes directrices régissant les décisions relatives aux questions de fond et de procédure susceptibles de faire l'objet d'un appel interlocutoire, et de préciser les situations dans lesquelles la procédure devrait être suspendue le temps que les appels interlocutoires soient tranchés.

D. Gestion des transitions aux Chambres

Conclusions

595. Le terme « transition », dans le contexte des Chambres de la Cour, renvoie à des situations dans lesquelles se pose la question du remplacement d'un ou de plusieurs juges. La présente section porte sur les situations problématiques où l'efficience et l'efficacité des procédures pourraient être menacées.

1. Poursuite de l'exercice des fonctions d'un juge après l'expiration de son mandat

596. Étant donné que le mandat d'un juge est de 9 ans, sans possibilité de réélection, que le mandat d'un tiers de l'effectif des 18 juges vient à expiration tous les trois ans et que lesdits juges doivent être remplacés, la question de la désignation des juges à la Cour est un défi majeur. En particulier en ce qui concerne les affaires qu'un juge est susceptible de ne pas achever avant l'expiration de son mandat. Cette situation a clairement été prévue, dans la mesure où l'article 36-10 dispose qu'un juge affecté à une chambre de première instance ou d'appel, qui a commencé à connaître devant cette chambre d'une affaire en première instance ou en appel, reste en fonctions jusqu'à la conclusion de cette affaire. La durée probable des affaires relevant de la compétence de la Cour étant notoirement difficile à estimer, il n'est pas surprenant

[399] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 92.

qu'un nombre important de juges restent en fonctions après la fin de leur mandat, jusqu'à la conclusion des affaires dont ils sont saisis, en première instance ou en appel. Des précisions sur ces prorogations, allant de quelques mois à quatre ans, sont énoncées dans un rapport des juges de la Cour daté du 30 janvier 2020. Étant donné que le remplacement d'un juge sortant par un juge entrant pour pouvoir achever une procédure en première instance ou en appel est exclu par les dispositions obligatoires de l'article 36-10, cette situation doit être gérée prudemment.

597. Le rapport de janvier 2020 met en évidence les mesures prises par les juges pour gérer l'obligation de se conformer à l'article 36-10, y compris en prenant des dispositions permettant à un juge de ne pas exercer ses fonctions à temps plein pendant la période suivant l'expiration de son mandat afin de tenir compte de l'engagement qu'il a pris, en prévision de l'expiration de son mandat à une date fixée. Le rapport s'intéresse aussi aux mesures récemment convenues pour améliorer encore davantage l'efficacité des transitions triennales, notamment en introduisant fin 2019 dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, des délais maximums pour le prononcé des décisions, jugements et arrêts rendus par toute chambre, afin de mieux prévoir le moment où la procédure atteint son stade final. De même, le rapport relève les limitations du système mis en place par le Statut de Rome, telles que l'interdiction d'affecter un juge à la Chambre de première instance s'il a déjà participé à la phase préliminaire d'une affaire, et le fait que les juges affectés à la Section des appels siègent exclusivement dans cette section. À l'évidence, une attention considérable a été portée à la gestion de cette situation.

2. Désignation d'un juge suppléant

598. La question de la transition peut aussi se poser à tout moment pour tout juge, à titre individuel. Une chambre peut être recomposée dans plusieurs situations, notamment lorsqu'un juge est déchargé ou récusé en raison d'un conflit d'intérêts. Cependant, si les audiences ont commencé, un juge ne peut être remplacé que si un juge suppléant a été désigné. Dans toute juridiction saisie d'affaires longues et complexes existe le risque qu'un juge souffre d'une maladie invalidante ou décède alors que les audiences sont en cours. Ce problème a manifestement été envisagé, car l'article 74-1 et la règle 39 prévoient la désignation d'un juge suppléant pour assister au procès et à l'intégralité des débats et remplacer un membre de la Chambre de première instance qui ne pourrait continuer de siéger. En cas de décès ou de l'incapacité de l'un des juges, le juge suppléant peut le remplacer sans que cela ne perturbe trop la conduite du procès. Il s'agit de la théorie. La situation est différente en pratique.

599. Aucun juge suppléant n'a encore été désigné. À l'heure actuelle, les seuls candidats à ce rôle sont les juges siégeant dans d'autres chambres. Seul un juge peu occupé pourrait à la rigueur être désigné, puisqu'il est demandé au juge suppléant de siéger pendant l'intégralité des débats. Cette possibilité est peu susceptible d'être utilisée à moins que la charge de travail de la Cour ne se réduise de manière significative. Même dans ce cas, il est difficile d'envisager qu'un juge doté des compétences que recherche la Cour puisse se satisfaire de passer plusieurs années au plus haut de leur carrière à observer, en tant que juge de réserve, une procédure conduite par d'autres, dans l'éventualité d'être appelé à une étape indéterminée.

600. D'après la règle 39, le juge suppléant assiste à chaque phase du procès et à l'intégralité des débats de l'affaire, mais n'y prend pas part. Cela semble être une disposition inutilement restrictive que la Cour pourrait envisager d'examiner à la lumière du droit du juge de réserve aux tribunaux ad hoc et du juge supplémentaire qui siégeait au procès de Lockerbie — relatif au sabotage du vol PanAm 103 au-dessus du Royaume-Uni — qui pouvaient poser des questions, participer aux délibérations, mais pas voter.

601. Dans l'attente qu'il soit tenu compte des préoccupations susmentionnées concernant les aspects peu attrayants du rôle de juge suppléant, une réflexion plus approfondie a été menée pour trouver un moyen de rendre le recours à la possibilité de désigner un juge suppléant plus réaliste le cas échéant. Si l'identité du juge susceptible d'être désigné en qualité de suppléant était connue à l'avance, il devrait être plus simple et plus rapide de le désigner juste après la décision rendue en ce sens. Cela nécessiterait l'élection d'un ou de plusieurs juges supplémentaires en vertu des dispositions permettant l'augmentation du nombre de juges pouvant agir en qualité de juges suppléants, si et, le cas échéant, quand cela a été considéré comme une précaution opportune. Il n'est pas nécessaire d'appeler les juges supplémentaires élus à siéger à moins qu'une affaire pertinente ne se présente. Cela impliquerait que l'État dont est originaire le juge élu mais non appelé à siéger immédiatement, accepte qu'il continue de siéger dans sa juridiction d'origine sachant qu'il peut être appelé à la quitter dans un délai assez court.

3. Désignation d'un juge de remplacement

602. Une autre solution pourrait être étudiée. Au début du siècle, ce problème s'est posé au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Au TPIR, un juge n'a pas été réélu et au TPIY, un juge a été empêché de siéger pour cause de maladie. À la suite de ce qui s'est passé au TPIR, les règlements des deux tribunaux ont été amendés pour permettre le remplacement d'un juge empêché de siéger par un juge qui jusqu'alors

n'avait pas travaillé sur l'affaire concernée. Au TPIY, les dispositions des alinéas C à F de l'article 15 *bis* autorisaient les autres juges à décider, en dépit des objections d'une des parties, de poursuivre la procédure avec le juge de remplacement, pour autant qu'ils estiment que leur décision servait mieux l'intérêt de la justice. Cette décision pouvait faire l'objet d'un appel directement devant la Chambre d'appel entièrement constituée. Si l'appel était rejeté, le Président avait le pouvoir de désigner un autre juge pour siéger au sein du collège existant, pour autant que ce juge ait d'abord apporté la preuve qu'il s'était familiarisé avec le dossier de l'affaire. Ces dispositions figurent toujours dans le Règlement du Mécanisme.

603. Bien sûr, l'introduction d'un dispositif similaire à la Cour n'a pas besoin de reposer sur les mêmes conditions que celles appliquées par les tribunaux ad hoc. Pour garantir le remplacement d'un juge le plus rapidement possible, un juge supplémentaire pourrait être élu, comme cela a été suggéré au paragraphe 601 *supra*, qui pourrait continuer à exercer ses fonctions dans sa juridiction d'origine jusqu'à ce que sa présence soit requise. Cela dit, la Cour peut préférer, dans un futur proche, procéder comme les tribunaux ad hoc et se contenter de prévoir cette éventualité et de chercher un juge de remplacement en tant que de besoin. Il pourrait s'agir d'un juge en exercice à la Cour sans connaissance préalable du dossier et dont la charge de travail au moment opportun lui permettrait d'assumer ce rôle, sous réserve que cette charge soit ajustée comme il convient. Dans le cas où aucun juge en exercice ne serait en mesure d'assumer ce rôle, un juge pourrait être recruté à l'extérieur.

604. Dans la mesure où les deux premières options relatives à la désignation d'un juge suppléant impliquent la possibilité qu'un juge soit un supplément coûteux qui serait désigné mais non appelé à siéger, la troisième option est, ne serait-ce que sur le plan financier, clairement la meilleure.

605. Toutefois, cette option faisant appel à un juge qui n'assiste pas à l'intégralité de la procédure, elle soulève des questions liées à l'équité du procès qui ne se posent pas dans le cas de la désignation d'un juge suppléant. L'incidence que le recours à un juge remplaçant peut avoir sur l'équité du procès doit être appréciée à la lumière de l'ensemble des circonstances qui s'appliquent au moment où la décision de procéder au remplacement est prise. Le risque qu'un juge ne soit pas en mesure de siéger pendant la totalité d'un procès long et complexe est toujours présent. Il s'accompagne par ailleurs du risque de porter sérieusement atteinte à la réputation de la Cour en raison de son incapacité d'assumer l'obligation de veiller à ce que tout procès soit conduit de façon équitable et avec diligence. En l'absence d'une disposition relative à la désignation d'un juge de remplacement, la nécessité de repartir de zéro avec un nouveau collège de juges risque d'entraîner des retards

importants, la détérioration significative de la qualité des éléments de preuve et la détention prolongée de l'accusé pendant plusieurs années. La mise à disposition d'un juge de remplacement devrait réduire les retards de manière significative et atténuer les conséquences des retards.

606. Jusqu'à présent, les débats sont présentés au juge de remplacement sous la forme d'un enregistrement vidéo et audio complet. Si l'on veut éviter que la capacité du juge de remplacement d'apprécier pleinement les nuances des témoignages ne soit compromise par le fait qu'il n'a pas assisté à leur présentation en direct et qu'il lui manque le contexte complet du témoignage en question, il convient d'examiner les circonstances particulières des audiences à la Cour. Les dépositions orales sont souvent relayées par l'intermédiaire d'un interprète et les documents écrits par un traducteur. Dans la mesure où certains aspects du comportement d'un témoin peuvent aider les juges à se prononcer sur la fiabilité du témoignage, le juge de remplacement chargé de se familiariser avec le dossier de l'affaire a à sa disposition un enregistrement vidéo complet de la déposition et des arguments présentés. La mise à disposition d'un enregistrement numérique complet des témoignages qui peut être visionné une nouvelle fois, l'obligation pour le juge de remplacement de ne siéger que s'il s'est familiarisé avec le dossier de l'affaire concernée, la présence permanente à l'audience de la majorité du collège de juges et la reprise et la conclusion plus rapides de la procédure sont autant de garanties adéquates que le remplacement ne porte pas en soi injustement préjudice à l'accusé et à l'équité du procès.

Recommandations

R214. Le Statut de Rome devrait être amendé pour prévoir la désignation d'un juge de remplacement afin que le procès puisse se poursuivre pour autant que l'intéressé ait apporté la preuve qu'il s'est familiarisé avec le dossier de l'affaire concernée.

R215. Si la charge de travail de la Cour est telle qu'il n'est pas envisageable de désigner un juge de remplacement parmi les 18 juges élus, l'Assemblée des États parties devrait envisager d'appliquer l'article 36-2 et élire un ou plusieurs juges à cette fin.

XI. ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES

Conclusions

607. La jurisprudence de la Cour semble souffrir d'un manque de cohérence et d'homogénéité, dû notamment aux aspects suivants des travaux de l'institution : écarts par rapport à la pratique établie et à la jurisprudence ; norme d'examen en appel ; absence d'une culture de la délibération ; publication de décisions fragmentées et grand nombre d'opinions dissidentes, individuelles ou partiellement concordantes ou d'autres jugements rendus. Les personnes consultées au sujet du travail de la branche judiciaire ont souvent exprimé leur préoccupation face à l'incohérence de la jurisprudence.

608. L'arrêt rendu dans l'affaire *Bemba* a fait l'objet de vifs débats (sur la forme et le fond) au sein de la Cour globalement, et a été amplement discuté et critiqué par les parties prenantes et les observateurs. Certains ont estimé que la Chambre d'appel s'était écartée de la jurisprudence établie de la Cour et qu'elle avait introduit une nouvelle approche de l'application des articles 81-1-b-ii et 83-2 du Statut de Rome, s'agissant d'erreurs de fait[400].

A. Norme d'examen en appel

609. Le 21 mars 2016, dans l'affaire *Bemba*, la Chambre de première instance III a déclaré à l'unanimité l'accusé coupable des charges portées contre lui et l'a condamné à 18 années d'emprisonnement. Toutefois, le 8 juin 2018, dans un arrêt rendu à la majorité simple, la Chambre d'appel a infirmé la décision rendue en première instance et a acquitté l'accusé de tous les chefs. Elle s'est ainsi écartée de la jurisprudence établie et a formulé une nouvelle base pour l'examen en appel en matière d'erreur de fait. Elle a expliqué qu'elle pouvait « aller à l'encontre des conclusions de fait tirées par la chambre qui a rendu la décision attaquée chaque fois qu'une absence d'intervention peut entraîner une erreur judiciaire », et « pas seulement dans les cas où […] elle ne voit pas comment la chambre [de première instance] a pu raisonnablement aboutir à la conclusion en cause sur la base des éléments à sa disposition », un critère énoncé dans l'affaire *Lubanga*[401].

---

[400] Statut de Rome, articles 81-1-b-ii et 83-2.

[401] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Jean-Pierre Bemba Gombo contre le Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut par la Chambre de première instance III, ICC-01/05-01/08-3636-Red-tFRA, 8 juin 2018, p. 15, par. 40.

610. De l'avis de la Chambre d'appel, il faut faire preuve d'une « extrême prudence » au moment de décider du crédit à accorder aux conclusions de fait[402]. La Chambre d'appel a indiqué que « lorsqu'une personne raisonnable et objective est en mesure de formuler de sérieux doutes quant à la justesse d'une conclusion [de fait] donnée et qu'elle est capable d'avancer des arguments précis à l'appui de ces vues, il y a de fortes raisons de penser que la chambre de première instance a pu ne pas respecter la norme d'administration de la preuve et, par conséquent, qu'une erreur de fait a pu être commise[403] ». Selon la Chambre d'appel, des conclusions de fait qui peuvent raisonnablement être mises en doute doivent être annulées[404]. Après avoir examiné une partie des éléments de preuve et décelé des erreurs dans l'appréciation des faits, elle a conclu que ces erreurs « entachaient sérieusement » les conclusions de fait de la Chambre de première instance.

611. Néanmoins, jusqu'à l'affaire *Bemba*, la Cour avait suivi la jurisprudence des tribunaux *ad hoc* en se fondant sur la notion de « [TRADUCTION] caractère raisonnable » lors de l'examen des constatations d'une chambre de première instance[405], en accordant à celles-ci un certain crédit[406]. La décision de s'écarter de cette norme était inattendue, et aucune explication claire n'a été apportée. Cette décision engendre une grande incertitude quant à la norme d'examen applicable en matière d'erreurs de fait. Une telle incertitude n'est pas souhaitable. Il est donc désormais nécessaire et urgent d'apporter cette sécurité juridique et de rétablir la confiance du grand public dans le système du Statut de Rome. La seule façon de mettre immédiatement fin à l'incertitude est de modifier le Statut de Rome afin qu'il définisse la norme applicable, mais une recommandation à cet effet n'est pas jugée opportune.

B. Écarts par rapport à la pratique et la jurisprudence établies

612. La Chambre d'appel a également conclu dans l'affaire *Bemba* que les déclarations de culpabilité prononcées pour certains actes devraient être infirmées pour la raison supplémentaire que ces actes n'étaient pas mentionnés spécifiquement dans les faits et circonstances essentiels décrits dans les charges et dans la décision de confirmation. Bien que cette conclusion ne fût pas synonyme d'écart par rapport à la pratique établie, fixée par un arrêt de la Chambre d'appel, elle signifiait quand

---

[402] Ibid., par. 38.
[403] Ibid., par. 45.
[404] Ibid., par. 46.
[405] ICC-01/04-01/06-3121-Red, par. 24.
[406] Ibid., par. 22 et 24 ; *Le Procureur c/ Kupreškić et consorts*, Arrêt, IT-95-16-A, 23 octobre 2001, par. 32.

même que la pratique en cours, acceptée par ailleurs, ne satisfaisait pas à la norme requise pour garantir l'efficacité des charges.

613. À deux égards, la décision a eu une influence importante sur les habitudes de travail de la Cour. Sur le plan pratique, du fait de l'arrêt, le Bureau du Procureur pourrait désormais devoir envisager d'intégrer l'ensemble des éléments factuels et des allégations possibles dans le document de notification des charges. Cela signifie aussi que la Chambre préliminaire pourrait devoir procéder à un examen plus vaste et détaillé des faits allégués, entraînant le risque que les dépositions orales deviennent la norme, que les conseils de la Défense aient un rôle accru et que l'audience de confirmation des charges devienne un mini-procès[407]. Cela a eu ensuite pour effet que des juges de la Section préliminaire s'écartent de la pratique convenue et arrêtée dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres en matière d'audience et de décision de confirmation des charges[408].

614. Nous reconnaissons que les questions déterminantes en matière de droit et de pratique doivent de manière générale être posées aux juges de la Cour, et non aux experts, et qu'il n'existe pas de pratique établie voulant que la Chambre d'appel souscrive à des précédents. Toutefois, compte tenu de l'effet qu'un changement de pratique peut avoir sur le fonctionnement de la Cour et sur la sécurité juridique, il est légitime de se pencher ici sur les processus suivis pour rendre des décisions si lourdes de conséquences. Les experts estiment que lorsqu'une question de droit ou de pratique a déjà été tranchée par la Chambre d'appel, tout écart par rapport à ce précédent devrait suivre une procédure spéciale lors de laquelle les parties sont informées et en mesure de dûment s'exprimer à ce sujet. On pourrait évidemment suivre le modèle des juridictions de dernier ressort, devant lesquelles le collège de juges est augmenté afin de pouvoir examiner certaines questions, y compris le bien-fondé de décisions antérieures. Le Statut de Rome ne permet visiblement pas la formation d'un collège de sept juges. Des modifications du texte seraient nécessaires. Néanmoins, on pourrait envisager que dans ses textes, la Cour exige que lorsqu'une telle question se pose, les juges doivent préciser de quelle question il s'agit, en informer les parties et ordonner le dépôt d'écritures à cet égard. La Cour pourrait trancher ce point à titre préliminaire ou dans le cadre de l'examen sur le fond de l'appel. Cela garantirait que des décisions si importantes soient prises en pleine connaissance de cause.

---

[407] Jusqu'à l'Arrêt *Bemba*, il était établi que la Chambre préliminaire devait inclure dans la décision de confirmation des charges la description des crimes allégués, ainsi que le lieu et la date de leur commission - ICC-01/04-01/06-3121-Red, par. 114 à 130.

[408] Contrairement à ce que disait la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga*, ibid., par. 134.

C. Développement d'une culture de la délibération

615. Beaucoup évoquent l'absence d'un réel processus de délibération au sein de certaines chambres. Le manque de communication entre les juges et des relations parfois difficiles entre les membres de certaines formations ont contribué à présenter les Chambres comme un organe dysfonctionnel. Dans un cas, un juge a délibérément choisi de ne pas communiquer son opinion avant le prononcé de la décision. Si des désaccords sont parfois inévitables entre des juges qui ont des avis sincères et légitimes mais incompatibles, il se peut aussi que ces désaccords résultent d'un manque de responsabilité. C'est ce qui ressort de l'examen de certaines décisions et de certains jugements, ainsi que de récits concernant des rapports dysfonctionnels entre les membres des Chambres. C'est ce qu'ont montré aussi régulièrement des manquements manifestes à certaines dispositions législatives concernant le processus de décision et de publication.

616. Deux décisions d'acquittement notoires et la façon dont elles ont été rendues ont suscité la préoccupation des commentateurs, du public et du personnel de la Cour concernant le mode et l'étendue des délibérations. Le processus consistant à rendre le verdict oralement dans l'affaire *Gbagbo et Blé Goudé* et à faire connaître ensuite par écrit, de façon séparée, les motifs et opinions des juges, combiné à la délivrance dans l'affaire *Bemba* d'un arrêt fragmenté comprenant un certain nombre de documents distincts, dont des opinions dissidentes et individuelles, ont ajouté aux débats entourant la cohérence de la jurisprudence de la Cour et de son processus décisionnel. Une analyse plus approfondie des décisions et des jugements et arrêts de la Cour montre que la publication d'opinions dissidentes est un phénomène relativement courant.

617. Dans l'affaire *Gbagbo*, le 15 janvier 2019, la Chambre de première instance a rendu oralement, sous une forme abrégée, la décision de la Majorité et ses motifs[409], tandis que l'opinion dissidente d'un juge était déposée par écrit. L'exposé intégral des motifs de la décision a été produit par les juges de la Majorité au bout de six mois. Alors que la décision d'acquittement était contenue dans un document de huit

[409] Voir *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Motifs de la décision rendue oralement le 15 janvier 2019 relativement à la « Requête de la Défense de Laurent Gbagbo afin qu'un jugement d'acquittement portant sur toutes les charges soit prononcé en faveur de Laurent Gbagbo et que sa mise en liberté immédiate soit ordonnée », et à la requête en insuffisance des moyens à charge présentée par la Défense de Charles Blé Goudé, ICC-02/11-01/15-1263-tFRA, 16 juillet 2019, où il est dit : « La Chambre rendra sa décision pleinement motivée le plus rapidement possible. La Chambre reconnaît qu'il aurait été préférable de rendre dès aujourd'hui une décision motivée en détail. Cependant, bien que la règle 144-2 du Règlement de procédure et de preuve dispose que la Chambre doit fournir des copies de ses décisions "le plus rapidement possible" après les avoir prononcées en audience publique, aucun délai particulier n'est fixé à cet égard », p. 7.

pages, lu oralement, l'ensemble de ses motifs a été exposé séparément par chacun des juges composant la Majorité (annexe A de 90 pages et annexe B de 960 pages).

618. Dans l'affaire *Bemba*, l'arrêt a été rendu sous forme fragmentée pour diverses raisons. S'agissant de la norme d'examen en appel, la décision a été rendue à la majorité, à 3 juges contre 2[410]. Le principal désaccord entre les juges portait sur le crédit que la Chambre d'appel devait accorder aux constatations faites par la Chambre de première instance[411]. Toutefois, en ce qui concerne la décision rendue sur le fondement de l'article 83-2, la division était davantage marquée, avec 2 juges/2 juges/1 juge (un juge de la Majorité était initialement d'avis qu'il aurait fallu ordonner la tenue d'un nouveau procès, mais a finalement changé d'avis). S'agissant de l'appréciation au fond des éléments contextuels et du lien de causalité, les juges étaient également partagés (2/2/1). Outre l'arrêt rendu par la Majorité (80 pages) et l'opinion dissidente des deux juges minoritaires (269 pages), deux des juges de la Majorité ont déposé une opinion individuelle (34 pages), et le troisième une opinion concordante (117 pages) une semaine plus tard.

619. Toutefois, ces deux affaires sont loin d'être les seules dans lesquelles le collège de juges ne s'est pas prononcé à l'unanimité. En effet, dans l'histoire de la Cour, une fois seulement la déclaration de culpabilité a été unanime[412]. Bien qu'un processus approprié de délibération puisse augmenter les chances de parvenir à une décision unanime, cela n'est pas toujours le cas.

620. Les opinions individuelles sont caractéristiques de nombreuses juridictions nationales, tant en *common law* que dans les systèmes de tradition romano-germanique. Dans l'Union européenne, 20 États membres sur 27 permettent aux juges de publier leurs propres opinions, si ce n'est à tous les

---

[410] Voir *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Concurring Separate Opinion of Judge Eboe-Osuji*, ICC-01/05-01/08-3636-Anx3, 14 juin 2018 – « [TRADUCTION] … la Majorité a choisi la voie de l'économie judiciaire en se concentrant uniquement sur les questions déterminantes en l'espèce et sur les considérations techniques essentielles qui soulevaient un doute raisonnable en l'espèce (convenant d'examiner toute autre chose dans des opinions individuelles concordantes) », par. 7.

[411] « [TRADUCTION] [C]e qui sépare réellement la Majorité et la Minorité, c'est la question de savoir dans quelle mesure le "crédit à accorder en appel" à des constatations devrait guider la décision de la Chambre d'appel », ibid., par. 8.

[412] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, *Judgment*, ICC-01/04-02/06-2359, 8 juillet 2019 ; si le jugement rendu dans l'affaire *Bemba et autres* semble également avoir été unanime, il faut signaler qu'il concernait des infractions relevant de l'article 70 ; voir *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jaques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/13-1989-Red-tFRA, 19 octobre 2016. En pratique, en de nombreuses occasions, les chambres ne sont pas parvenues à un consensus et les décisions ont été rendues à la majorité des juges, souvent avec des opinions individuelles, concordantes ou dissidentes.

niveaux, au moins à celui des cours constitutionnelles[413]. La pratique de la Cour internationale de Justice (CIJ) et de la Cour européenne des droits de l'homme montre également un emploi fréquent des opinions individuelles. À la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), on a rejeté la possibilité de permettre aux juges de publier des opinions individuelles[414]. Les arguments militant pour ou contre une telle démarche ont été examinés à l'échelon tant national qu'international[415]. Une étude commandée par le Parlement européen révèle qu'il existe une tendance à permettre au moins aux juges constitutionnels de publier des opinions individuelles[416]. Toutefois, l'étude précise que celles-ci « répondent le mieux à leur objectif si elles sont limitées en nombre, diffusées à l'avance et rédigées de manière respectueuse[417] ». De cette façon, elles peuvent nourrir un sentiment de collégialité, améliorer le niveau et la profondeur du débat juridique entre les juges et se traduire par l'adoption de jugements mieux motivés et plus cohérents[418].

621. Dans le même ordre d'idées, la pratique consistant, à la Cour, à rédiger des opinions individuelles pourrait favoriser la collégialité et l'approfondissement de l'analyse juridique lorsque ces opinions sont limitées en nombre et traitent des questions portées devant la Cour, et lorsqu'elles ne sont pas simplement l'expression de vues personnelles sur des points qui ne sont pas au cœur de l'examen d'une question complexe dont est saisie la Cour. S'agissant de la collégialité, il est également essentiel que ces opinions soient exprimées de manière respectueuse et dans des termes mesurés. On ne peut jamais accorder trop d'importance à la question de la communication avant leur publication des vues de juges en désaccord ou en accord avec le collège au sein duquel ils siègent. De même, il est crucial que le jugement de la majorité et toutes les autres opinions soient rendus simultanément[419]. Ce n'est pas seulement une question de bon sens et de courtoisie, c'est aussi ce qu'exige le Statut de Rome.

622. L'article 74-2 exige que la chambre de première instance fonde sa décision sur son appréciation des preuves et sur l'ensemble des procédures, et précise que cette

---

[413] Parlement européen, Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département thématique C « Droits des citoyens et affaires constitutionnelles », Étude sur les opinions divergentes au sein des cours suprêmes des États membres (2012).
[414] Ibid.
[415] Troisième séminaire judiciaire de la Cour pénale internationale (2020).
[416] Étude sur les opinions divergentes au sein des cours suprêmes des États membres, *supra*, note 413, p. 41.
[417] Ibid., p. 41.
[418] Ibid., p. 7 et 15.
[419] *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé, Dissenting Opinion*, *Judge Herrera Carbuccia*, ICC-02/11-01/15-1263-AnxC-Red, 16 juillet 2019.

décision doit reposer exclusivement sur les preuves produites et examinées au procès. La présence du pronom singulier « *it* » dans la version anglaise fait référence à une entité unique, et précède l'article 74-3 qui exige des juges qu'ils s'efforcent de prendre leur décision à l'unanimité. Ce n'est que s'ils n'y parviennent pas qu'il est possible de rendre une décision à la majorité. Aux termes de l'article 74-5, la chambre est tenue de rendre « une seule décision ». Celle-ci doit être présentée par écrit et contenir l'exposé complet et motivé des constatations de la chambre de première instance sur les preuves et les conclusions. S'il n'y a pas unanimité, la décision contient les vues de la majorité et de la minorité. Une lecture dans leur sens littéral des dispositions susvisées amène à la conclusion qu'il doit y avoir une seule décision et, lorsqu'il n'y a pas unanimité, que cette décision doit contenir les vues de la majorité et de la minorité. La dernière exigence énoncée est qu'il faut donner lecture de la décision ou de son résumé en audience publique.

623. Tout ce qui précède renvoie à l'obligation faite aux juges de travailler ensemble pour aboutir à une décision de la chambre dans son ensemble et, s'ils ne sont pas d'accord sur tout, d'expliquer leurs différences dans une seule décision écrite.

624. Dans l'article 74-1, les auteurs du Statut de Rome avaient clairement l'intention d'encourager au sein de la chambre une pratique de la délibération qui tende au consensus et à la sécurité juridique mais laisse les juges également libres de nourrir sincèrement des vues divergentes, qu'ils s'efforceraient véritablement de concilier en débattant – y compris en envisageant des compromis potentiels, en distinguant les faits et en faisant sagement preuve de retenue.

625. Dans la pratique, la branche judiciaire semble considérer une décision accompagnée d'annexes contenant les opinions dissidentes, individuelles ou partiellement concordantes, ou d'autres opinions connexes, comme constituant une seule décision, puisque c'est le seul format existant actuellement qui se rapproche des exigences susmentionnées. Cela ne ressemble certainement pas à « une seule décision » contenant « les vues de la majorité et de la minorité ». À tout le moins, l'ensemble des manifestations par les juges de leurs opinions quant à l'issue d'une affaire devraient être contenues dans un seul document et communiquées simultanément.

626. L'article 83 en rapport avec les arrêts n'est pas si impérieux mais il prévoit que lorsqu'il n'y a pas unanimité, l'arrêt de la Chambre d'appel contient les vues de la majorité et de la minorité. Il permet aussi à un juge de présenter une opinion individuelle ou dissidente sur une question de droit. Si le but est essentiellement le même que pour les décisions de la Chambre de première instance – favoriser la pratique de la délibération –, il est admis que c'est devant la Chambre d'appel que les points de droit importants seront examinés exhaustivement et que, dans

certaines circonstances, il pourrait être opportun pour un juge de rendre une opinion individuelle ou dissidente sur une question de droit. Toutefois, l'inclusion des vues tant de la majorité que de la minorité dans l'arrêt rendu indique là encore que la norme, c'est la publication d'un seul arrêt. Compte tenu du langage utilisé, il semble que soit envisagée une décision dans laquelle les vues divergentes et les arguments et analyses les sous-tendant sont combinés en un seul récit, ou exposés dans des paragraphes distincts, et sont suivis de leurs conclusions. Il serait intéressant de voir quel pourrait être l'effet sur la manière dont les juges délibèrent si une chambre rédigeait une décision en première instance qui exposerait ensemble, en contexte, les arguments des deux camps ainsi que les analyses de la majorité et de la minorité.

627. Dans le présent rapport, il est fait référence ailleurs à l'élaboration par les juges depuis cinq ans du Guide pratique de procédure pour les Chambres, présenté pour la première fois en 2015 comme un manuel pratique destiné aux chambres préliminaires. L'examen le plus récent du guide, réalisé en novembre 2019 lors d'une retraite des juges, a abouti à un accord concernant la préparation de directives relatives à la structure des jugements, ainsi que de directives relatives à leur rédaction. Il s'agit là d'une étape louable vers l'établissement d'une pratique de la délibération entre les juges, pratique qui devrait devenir chez eux une seconde nature, si ce n'est pas déjà le cas lorsqu'ils arrivent à la Cour. Cette pratique devrait être consignée au moins en partie sous forme documentaire. Une fois que des bonnes pratiques, par exemple un processus approprié de délibération, auront été identifiées et appliquées, il sera important que la Cour les reconnaisse formellement en tant que telles, afin de s'assurer qu'elles perdurent après le renouvellement, tous les trois ans, d'un tiers des juges. C'est aussi pourquoi nous recommandons l'inclusion de la délibération parmi les thèmes traités dans un programme exhaustif de formation initiale des nouveaux juges.

D. Structure et rédaction des jugements

628. Si les directives relatives à la structure des jugements proposent dans les grandes lignes une structure avec laquelle tous les juges élus à la Cour devraient être familiers, leur simple lecture devrait immédiatement alerter un juge expérimenté sur la nécessité de tenir tôt des délibérations afin de convenir de la structure à suivre. Les premières sections des directives relatives à la rédaction des jugements produites en même temps que les directives relatives à la structure des jugements apportent des conseils très ciblés, découlant d'une longue expérience, quant à la planification et les décisions organisationnelles qui doivent être prises. De préférence, avant le début du procès, il faudrait réfléchir au déploiement productif du personnel de soutien juridique des Chambres, à ses méthodes de travail et aux

défis qui se posent en matière de traduction. L'efficacité de la procédure de première instance et, par conséquent, l'équité globale et la diligence du procès peuvent dépendre de la prise précoce des bonnes décisions administratives.

629. Ensuite, une section consacrée aux réunions périodiques des juges explique en quoi il est nécessaire pour les juges de délibérer et de rédiger tout au long du procès. La conduite diligente d'un procès est un processus constant, et les juges et leur personnel juridique peuvent très vite se trouver dépassés s'ils ne disposent pas d'un plan de travail pour gérer les éléments de preuve présentés devant la chambre. Les juges devraient délibérer régulièrement et en connaissance de cause, généralement en présence du ou des juristes chargés de rédiger les parties de la décision se rapportant aux aspects de l'affaire alors à l'examen. Les juges devraient donner des instructions aux juristes pour s'assurer que les éléments de preuve soient examinés pleinement tout au long du procès et que les décisions soient prises par les personnes qui en sont responsables, c'est-à-dire les juges. Cela devrait permettre de calibrer correctement la chambre, de sorte que les juristes puissent « soutenir » les juges de la meilleure façon possible en les conseillant selon que de besoin, en appliquant les directives données en matière de rédaction pendant les réunions et, ultérieurement, en travaillant avec les juges pour revoir les projets de décisions. L'expérience d'autres tribunaux et de la Cour montre qu'il n'existe pas à proprement parler un calendrier de réunions à suivre. Certains ont eu tendance à examiner les éléments de preuve lorsqu'ils leur sont parvenus et à délibérer, si possible, après chaque déposition de témoin. D'autres ont préféré tenir périodiquement des réunions afin de discuter des éléments de preuve fournis par un certain nombre de témoins. Dans les deux cas de figure, on constate généralement qu'aux fins de l'analyse finale des preuves, il est très utile de former des vues provisoires sur leur fiabilité et leur importance quand elles sont encore fraîches dans l'esprit. Ces vues sont et doivent rester provisoires jusqu'aux délibérations finales à la fin de l'affaire. En outre, l'examen continu de sujets couverts par ces éléments de preuve et qui se révèlent difficiles à trancher peut apporter un éclairage utile et favoriser le consensus.

630. Les directives relatives à la rédaction des jugements examinent en détail diverses approches du recueil des éléments de preuve au fil du procès, toutes conçues pour faciliter les délibérations en continu des juges et leurs délibérations finales. Une révision périodique par les juristes, ainsi que par tous les juges, devrait garantir une certaine cohérence dans l'évolution du projet de décision, mais surtout assurer également que chacun des juges soit pleinement impliqué dans le processus de rédaction. Compte tenu du grand nombre de pièces qui doivent généralement être examinées lors des procès devant la Cour, ainsi que de la quantité des points à soulever et des questions à trancher, il est essentiel que chacun des juges s'implique

régulièrement et activement dans le processus de délibération pour que soient atteints les objectifs de l'article 74. Cet engagement devrait aussi accroître la confiance avec laquelle chacun des juges peut se prononcer au bout du compte sur chaque charge – l'Accusation a-t-elle prouvé sa cause au-delà de tout doute raisonnable ?

631. Comme mentionné dans d'autres parties du Rapport, depuis 2015, les juges ont développé le Guide pratique de procédure pour les Chambres, lequel a été modifié plusieurs fois depuis. En outre, des directives relatives à la structure des jugements ainsi que des directives relatives à la rédaction des jugements ont été incorporées dans ledit guide pratique. Les juges de la Cour se sont engagés de manière générale à en suivre les dispositions. Il est important pour le développement d'une jurisprudence cohérente qu'ils le fassent. Le guide pratique constitue une excellente compilation des pratiques et des solutions recommandées pour remédier à certaines ambiguïtés à la Cour.

E. Conflits entre différents systèmes juridiques et entre meilleures pratiques

632. Beaucoup des personnes interrogées par les experts, y compris des juges, ont évoqué « l'attachement » considérable de certains juges à leur système juridique national, qu'il soit de *common law* ou de tradition romano-germanique, comme l'une des raisons expliquant l'incohérence des pratiques entre les chambres. Le cadre juridique de la Cour est en effet singulier puisqu'il contient des éléments issus des deux systèmes, tout en laissant une certaine latitude aux juges/chambres pour décider de la conduite des procédures/audiences. Les règles 69, 64-8, 122-1 ou 140-1 accordent aux juges/chambres un certain pouvoir discrétionnaire pour se prononcer sur des aspects procéduraux de l'affaire. Il semble y avoir une tendance à insister sur l'application de concepts ou de pratiques caractéristiques ou issus des systèmes juridiques nationaux respectifs des juges. Dans l'exercice de leurs fonctions à la Cour, tous les juges devraient comprendre la nature hybride du cadre juridique de l'institution et l'éventail des solutions qu'il offre pour s'adapter au mieux à la portée des procédures, se montrer ouverts d'esprit et être disposés à apprendre.

Recommandations

R216. Les chambres préliminaires et de première instance devraient respecter les décisions rendues par d'autres chambres.

R217. Reconnaissant l'importance de la sécurité juridique et de la cohérence, la Cour devrait ne s'écarter de la pratique établie ou de la jurisprudence que lorsqu'elle le justifie par des motifs exposés de manière précise dans la décision/le jugement.

R218. Avant de s'écarter de la pratique ou de la jurisprudence approuvées par la Chambre d'appel, une chambre devrait être tenue, selon des procédures énoncées dans les textes de la Cour, d'adresser aux parties une notification écrite dans laquelle elle identifie précisément la question à l'examen et sollicite de leur part des observations écrites. Les arguments des parties devraient être entendus avant que la question ne soit tranchée, soit en tant que question préliminaire soit dans le contexte de l'appel. Si une chambre constate que les décisions rendues en appel sur un point donné ne sont pas cohérentes, la même procédure devrait s'appliquer. À terme, l'Assemblée des États parties devrait envisager de modifier le Statut de Rome en faisant passer à sept le nombre de juges de la Chambre d'appel pour trancher des questions importantes, comme les conflits entre des décisions antérieures.

R219. La Présidence devrait encourager le développement au sein des Chambres d'une véritable pratique de la délibération.

R220. Les délibérations et la rédaction du jugement ou de l'arrêt devraient commencer dès la constitution de la chambre de première instance/d'appel, en un processus continu fondé sur les instructions et les directives issues des délibérations menées en continu par les juges, et elles devraient être conformes aux directives relatives à la structure et à la rédaction des jugements contenues dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

R221. Les chambres de première instance sont encouragées à faire preuve de respect et d'une attention particulière pour l'obligation que fait l'article 74-5 de rendre une décision à l'unanimité, et à accroître leurs efforts à cette fin, notamment, le cas échéant, en parvenant à des compromis sur des questions controversées ou en faisant preuve de retenue.

R222. Le Règlement de la Cour devrait être modifié de façon à exiger que toutes les décisions rendues en première instance et en appel relativement à la culpabilité ou à l'innocence et toutes les opinions dissidentes et concordantes les accompagnant soient rendues par écrit en même temps.

R223. Les chambres devraient être tenues de communiquer le projet final du jugement à chacun de leurs juges suffisamment tôt avant son prononcé afin de permettre à tout juge qui souhaiterait rédiger une opinion individuelle de disposer du temps nécessaire pour achever son opinion et la transmettre aux autres membres de la chambre avant la finalisation du jugement.

R224. Des directives relatives à la longueur et à la teneur de tous les types d'opinions individuelles devraient être introduites dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

R225. Les juges devraient en permanence garder à l'esprit les directives relatives à la structure et à la rédaction des jugements, et les mettre à jour à la lumière de leur expérience personnelle.

Questions spécifiques à chaque organe : Bureau du Procureur

XII. SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE

Conclusions

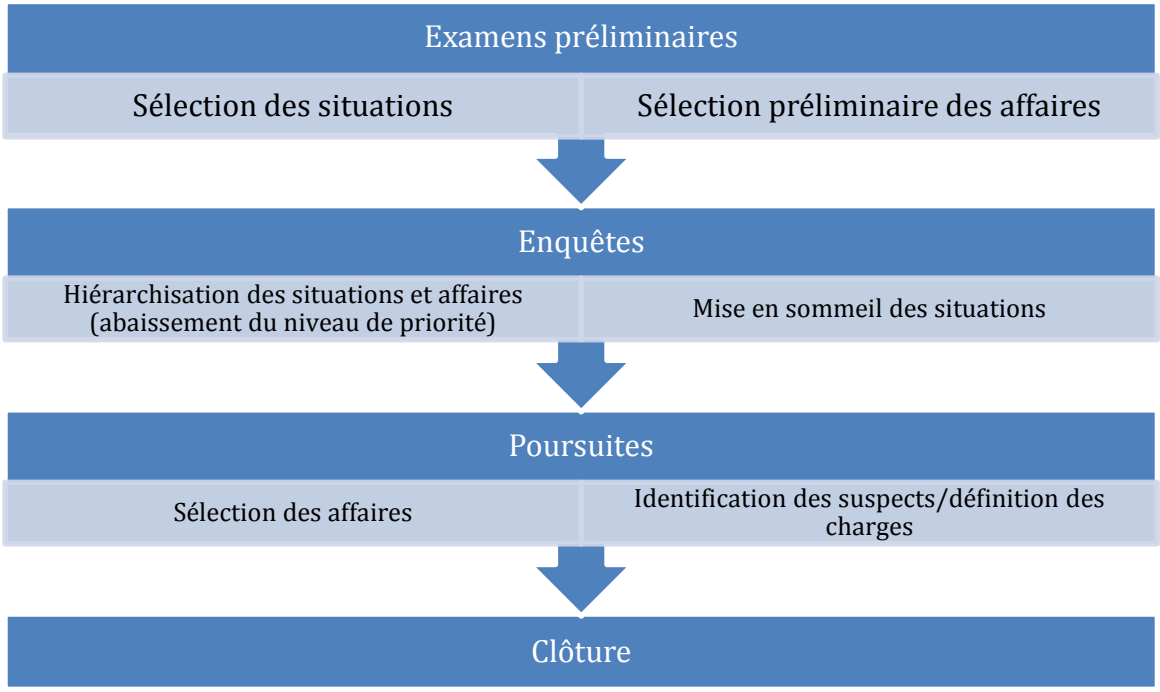
633. La Cour est une institution de dernier ressort et, par conséquent, on ne peut et on ne saurait s'attendre à ce qu'elle poursuive chacun des individus responsables de la commission de crimes visés par le Statut de Rome. C'est ce que l'on tire de l'expérience d'autres tribunaux spécialisés chargés de poursuivre les auteurs de crimes internationaux, et cette question est encore plus importante compte tenu du mandat complémentaire de la Cour. Partant, le Procureur dispose d'une ample latitude concernant la sélection et la hiérarchisation tant des situations que des affaires relevant de ces situations au stade des examens préliminaires et des enquêtes.

634. Récemment, l'inquiétude a grandi concernant la manière dont le Bureau du Procureur gère la grande quantité de situations et d'affaires potentielles, compte tenu de ses ressources limitées. Des parties prenantes font remarquer qu'en ce qui concerne la sélection et la hiérarchisation des situations et des affaires, on ne prend pas suffisamment en considération la perspective de réussite des enquêtes et des poursuites (désignée par le terme « faisabilité » dans le présent rapport)[420]. De même, certains craignent que le seuil de gravité requis soit trop bas. En outre, les experts ont constaté une absence de planification à long terme s'agissant des examens préliminaires et des enquêtes, y compris concernant la révision de leur statut prioritaire et leur clôture.

635. Les processus suivis pour sélectionner les situations et les affaires, pour leur donner ou leur ôter un statut prioritaire, pour les mettre en sommeil, voire pour y mettre un terme, sont assez complexes. La confusion est également grande quant au fondement des décisions prises aux différents stades de l'existence d'une situation, ainsi qu'à l'issue de chacune des phases de l'examen préliminaire ou de l'enquête. Le schéma 3 résume toutes les étapes du processus de sélection et de hiérarchisation des situations et des affaires.

[420] Le terme « faisabilité » couvre des critères opérationnels, comme la quantité et la qualité des preuves disponibles, la coopération internationale, la situation en matière de sécurité et la capacité de protéger les témoins. Essentiellement, les considérations de faisabilité se rapportent à la question de savoir si le Bureau du Procureur est « en mesure de mener efficacement une enquête permettant des poursuites qui devraient [raisonnablement] se solder par une condamnation », Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires (2016), par. 51.

Schéma 3 Processus de sélection, de hiérarchisation et de clôture des situations et des affaires



A. Sélection initiale des situations et des affaires : examens préliminaires

1. Sélection des situations à la phase 1

636. La sélection initiale d'une situation se fait avant l'ouverture d'un examen préliminaire. Cette étape de la procédure, que le Bureau du Procureur appelle examen préliminaire de « phase 1 », n'est pas mentionnée dans les textes du Bureau du Procureur. Elle relève donc entièrement du pouvoir discrétionnaire du Procureur et de l'approche qu'il a choisie.

637. Pendant un examen préliminaire, à la phase 1, le Bureau du Procureur filtre un grand nombre de communications qui lui parviennent dans le cadre de l'article 15[421]. Après un premier examen de toutes ces communications, celles dont il a jugé qu'elles méritent une analyse plus poussée (WFA, *warranting further analysis*)[422] sont examinées plus avant au cours des phases 2 à 4. Les conclusions de

[421] Au total, entre juillet 2002 et décembre 2019, le Bureau du Procureur a reçu 14 167 communications, dont 715 ont été jugées comme méritant une analyse plus poussée (WFA). Ainsi, en moyenne, le Bureau du Procureur reçoit chaque année environ 41 communications WFA (moyenne calculée sur toute la période). Depuis quatre ans, cette moyenne est de 38 (d'après un rapport interne remis en février 2020 par la JCCD).

[422] Les communications sont classées selon qu'elles concernent i) des questions ne relevant manifestement pas de la compétence de la Cour ; ii) des situations faisant déjà l'objet d'un examen préliminaire ; iii) des situations faisant déjà l'objet d'une enquête ou servant de base à des poursuites ; ou iv) des questions justifiant un examen plus approfondi des faits et du droit par le Bureau du Procureur ;

cet examen sont exposées dans un rapport de phase 1 remis au Procureur et contenant une évaluation factuelle et juridique approfondie des allégations et de la situation. Le but de cet examen est de fournir au Procureur une recommandation dûment motivée concernant la question de savoir si les crimes allégués semblent relever de la compétence de la Cour[423] et s'ils justifient le passage à la phase 2, autrement dit l'ouverture officielle d'un examen préliminaire par le Bureau du Procureur.

638. Depuis la mi-2012, la Section des examens préliminaires a produit plus de 50 rapports de phase 1 en lien avec des communications WFA[424]. La plupart de ces communications ont finalement été écartées. Dans le cas de cinq communications, l'analyse réalisée a donné lieu à un examen préliminaire, à savoir pour le Venezuela, les Philippines, le Bangladesh et le Burundi, ainsi que dans le cadre de la réouverture de la situation concernant le comportement des forces britanniques en Iraq.

639. D'après le Bureau du Procureur, la latitude dont dispose le Procureur en matière d'engagement de poursuites se reflète en particulier dans l'exercice de sélection réalisé par le Bureau du Procureur dans le cadre de certaines décisions prises concernant des communications WFA[425]. Le fait qu'environ 90 % des rapports de phase 1 soient écartés par le Procureur pose la question des critères appliqués pour décider d'ouvrir un examen préliminaire. À l'exception de l'évaluation factuelle de la compétence *ratione materiae* et de considérations préliminaires quant à la compétence de la Cour, toutes autres considérations relèvent de la latitude du Procureur. Ces considérations peuvent se rapporter à des questions de politique ainsi qu'à une appréciation par anticipation de l'exercice de la compétence de la Cour. Il semble que ces facteurs soient essentiellement la complémentarité (existence de procédures nationales relatives aux mêmes comportements), la compétence (caractère limité du champ de la compétence géographique et/ou *ratione personae*), et la stratégie de poursuite consistant à se concentrer sur les personnes portant la responsabilité la plus lourde pour les actes en cause, ainsi que

---

Règlement du Bureau du Procureur, norme 27 ; Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires (2013), par. 75.

[423] La norme établie pour la phase 1 réside dans le terme « semblent », ce qui est moins exigeant que la norme de la « base raisonnable permettant de penser » utilisée au stade de l'examen préliminaire. Le rapport de phase 1 ne se limite pas aux allégations spécifiques contenues dans une communication donnée. Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 79 ; Amitis Khojasteh, 'The Pre-Preliminary Examination Stage: Theory and Practice of the OTP's Phase 1 Activities', *in* Morten Bergsmo et Carsten Stahn (Dir. pub.), *Quality Control in Preliminary Examinations Volume 1* (TOAEP 2018), p. 230 et 231.

[424] Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, par. 25.

[425] Ibid., par. 15.

l'adoption d'une approche « conservatrice » dans le cadre de la décision d'ouvrir ou non un examen préliminaire[426].

640. Toutefois, il demeure difficile d'évaluer les critères utilisés par le Procureur car ils ne sont pas transparents. Sans que cela ne porte atteinte à la latitude et à l'indépendance du Procureur, il pourrait être utile d'exposer explicitement ces critères. Cela permettrait de limiter le nombre de rapports de phase 1 qui doivent être soumis, ce qui réduirait la charge de travail de la Section des examens préliminaires et favoriserait l'harmonisation de l'approche suivie par le Procureur et par la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD, *Jurisdiction, Complementarity and Cooperation Division*).

2. Sélection des situations au cours des examens préliminaires (phases 2 à 4)

641. Une fois qu'un examen préliminaire est entamé, la latitude du Procureur en ce qui concerne sa poursuite ou sa clôture est plus restreinte que pendant la phase 1. Les phases 2 à 4 comportent l'analyse factuelle et juridique des éléments requis pour qu'il soit satisfait aux conditions de l'article 53-1 du Statut : la question de savoir si un crime relevant de la compétence de la Cour a été ou est en train d'être commis ; la recevabilité visée à l'article 17 (complémentarité et gravité de l'affaire) ; et les intérêts de la justice[427]. Les phases 2 à 4 sont également décrites dans les rapports publics publiés concernant les activités relatives aux examens préliminaires, ce qui accroît l'attention portée aux décisions prises par le Procureur.

642. La plus grande inquiétude exprimée concernant la sélection de situations en vue d'examens préliminaires et, ultérieurement, les (demandes d'autorisation d'ouvrir des) enquêtes est liée au nombre croissant de situations signalées au Bureau du Procureur et à l'insuffisance des moyens dont celui-ci dispose. Un certain nombre d'examens préliminaires pourraient être prêts et donner lieu à une enquête, sans que les ressources nécessaires soient disponibles. Le Bureau du Procureur reconnaît que si plusieurs situations atteignent en même temps le seuil requis pour justifier une enquête, il est alors « dans l'incapacité, compte tenu des ressources à sa disposition, d['y] donner suite de façon adéquate », et il conviendrait dès lors d'appliquer une politique de sélection et de hiérarchisation[428].

643. De nombreuses parties prenantes se sont dites inquiètes que l'on en demande encore davantage à une Cour déjà en surrégime. Elles évoquent également des situations dans lesquelles la faisabilité est limitée. Il semblerait qu'avec neuf

---

[426] Ibid.
[427] Statut de Rome, article 53-1, lu en conjonction avec les articles 15 et 17.
[428] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 17, par. 22.

enquêtes actives, le Bureau du Procureur ne soit pas en mesure de mener des investigations exhaustives pour chacune ; de conduire des activités dans le cadre des enquêtes mises en sommeil ; et d'affecter davantage de personnel d'enquête aux examens préliminaires[429]. En outre, compte tenu des ressources limitées du Bureau du Procureur, la multiplication des enquêtes signifie qu'il y aura moins d'affaires par situation[430], ce qui réduira l'impact de la Cour dans les pays faisant l'objet de ces situations.

644. Les experts estiment que réduire le nombre de situations aurait des conséquences positives pour les enquêtes actives, aboutirait à une approche plus exhaustive du nombre d'affaires et d'accusés par situation, favoriserait une mise en œuvre plus cohérente des stratégies de sensibilisation, et permettrait d'accroître l'effet bénéfique pour les victimes.

645. Les experts ont envisagé deux stratégies proposées à l'occasion de consultations internes et externes pour améliorer la position dans laquelle le Bureau du Procureur se trouve : i) adopter des critères de recevabilité plus stricts en appliquant un seuil de gravité plus élevé, et ii) tenir compte de considérations de faisabilité dans le cadre du processus de sélection des situations.

(1) Des critères de recevabilité plus stricts

646. Les personnes interrogées par les experts leur ont souvent dit que la Cour devrait se concentrer sur un éventail moins large de situations et, dans la mesure possible, limiter ses interventions, en axant son travail sur les situations les plus graves et sur les individus portant la responsabilité la plus lourde pour les crimes commis. Certes cela sera serait une grande déception pour beaucoup et cela bornerait encore davantage la compétence déjà restreinte de la Cour, mais la situation actuelle n'est pas tenable compte tenu des ressources limitées disponibles.

647. La première proposition, faite par de nombreuses personnes consultées par les experts, consisterait à rendre plus stricts les critères de recevabilité énoncés (article 17) en appliquant un seuil de gravité plus élevé.

648. L'évaluation de la gravité est une considération importante pour entamer un examen préliminaire, compte tenu du nombre potentiel d'affaires qui sont susceptibles d'en découler[431]. Actuellement, l'évaluation de la gravité et des intérêts

[429] Voir *infra*, section I.C.3(4), par. 162-166.
[430] Voir *supra*, section I.C.4. Personnel du Bureau du Procureur.
[431] Il est à noter que toute évaluation réalisée au cours de l'examen préliminaire revêt également un caractère préliminaire et, par conséquent, que « [l]a sélection par le Procureur des événements ou des groupes de personnes susceptibles de délimiter la ou les futures affaires potentielles au stade préliminaire ne saurait lier les juges dans le cadre d'un examen ultérieur de la recevabilité », situation en

de la justice n'a lieu qu'après l'ouverture de l'examen préliminaire. Le filtrage opéré à la phase 1 est axé sur la compétence *ratione materiae* (analyse factuelle du crime) et sur un premier examen de la compétence de la Cour. Ajouter la gravité aux facteurs pris en considération dans le cadre de l'analyse réalisée en phase 1 permettrait au Procureur de prendre des décisions après comparaison à ce stade et de se concentrer sur les actes criminels les plus graves. Il pourrait ainsi réduire le nombre de nouveaux examens préliminaires et, par conséquent, d'enquêtes.

649. Actuellement, pour apprécier la gravité, le Bureau du Procureur évalue l'ampleur, la nature et les modalités de la commission des crimes, ainsi que leur impact. Cela inclut des considérations tant quantitatives que qualitatives[432]. Conformément à ses objectifs en matière de politique générale et à ses règlements, le Bureau du Procureur jouit déjà d'une certaine marge de manœuvre lorsqu'il détermine la façon dont ses services évaluent la gravité. Par exemple, afin de poser le fondement de procédures visant les personnes portant la responsabilité la plus lourde, le Bureau du Procureur envisage désormais d'enquêter sur des auteurs de rang intermédiaire[433]. Le Procureur inclut également des considérations de politique générale dans l'analyse de la nature des crimes, lesquels peuvent revêtir un caractère sexuel ou sexiste (Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste), avoir été commis contre des enfants, aboutir à la destruction de biens culturels, ou provoquer à grande échelle des dégâts sur l'environnement[434]. Il n'existe pas officiellement de seuil requis en matière de gravité[435], et les textes de la Cour portant sur les examens préliminaires

---

République du Kenya, Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome, ICC-01/09-19-Corr-tFRA, 31 mars 2010, (« la Décision autorisant l'ouverture d'une enquête au Kenya »), par. 50.

[432] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 60 à 66.

[433] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, par. 5 3) : « engager des poursuites à l'encontre des personnes portant la plus lourde responsabilité, au besoin, en adoptant une stratégie consistant à remontrer jusqu'à l'échelon le plus haut », aussi p. 22, par. 24 : « [u]ne autre stratégie pourrait également l'amener à cibler ; dans un premier temps, les auteurs de crimes notoires ou de rang intermédiaire dans le but de remonter la chaîne de responsabilités et d'atteindre les principaux responsables à un stade ultérieur ».

[434] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 36 : les appréciations de la gravité aux fins de la sélection et de la hiérarchisation des affaires sont semblables à celles de la gravité dans le cadre de l'examen de la recevabilité en vertu de l'article 17-1-d.

[435] En matière d'interprétation de la gravité, la Chambre d'appel a refusé de fixer une norme juridique excessivement restrictive qui nuirait au rôle dissuasif de la Cour ; Décision autorisant l'ouverture d'une enquête au Kenya, ICC-01/09-19-Corr-tFRA, par. 50 et 188 ; Situation en République de Côte d'Ivoire, Rectificatif à la Décision relative à l'autorisation d'ouverture d'une enquête dans le cadre de la situation en République de Côte d'Ivoire rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome, ICC-02/11-14-Corr-tFRA, 15 novembre 2011, par. 202 à 204. Toutefois, dans la situation concernant les Comores, la Chambre préliminaire I a vivement critiqué le Procureur pour avoir refusé de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête au motif que le degré de gravité n'était pas suffisant. Elle a également fait référence à ce qu'elle considérait comme un manque de clarté (ou des *interprétations divergentes*) s'agissant du

n'interdisent nullement au Procureur d'exercer sa latitude à ce stade lorsqu'il évalue la gravité.

650. Le Procureur pourrait fort bien envisager l'application d'un seuil de gravité plus élevé lorsqu'il décide ou non d'entamer ou de poursuivre un examen préliminaire, afin d'affecter les ressources limitées de ses services aux situations concernant les crimes les plus graves et les individus portant la responsabilité la plus lourde pour les crimes commis. Personne ne conteste que la Cour a été créée pour mener des enquêtes et des poursuites concernant « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale[436] » en se concentrant sur les individus portant la plus lourde responsabilité de la commission de ces crimes[437].

(2) Considérations de faisabilité dans le cadre de la sélection et de la hiérarchisation des situations

651. Les experts se sont également demandé si la faisabilité, en particulier la probabilité que des arrestations aient lieu, devrait être prise en considération dans l'analyse des examens préliminaires. Plus spécifiquement, une situation devrait-elle être ouverte lorsque la faisabilité est limitée ?

652. Les parties prenantes consultées par les experts se sont dites inquiètes de l'ouverture de situations lorsque la faisabilité est faible, compte tenu en particulier des ressources limitées dont la Cour dispose. Il a également été question de l'incapacité pour la Cour, dans certains cas, de protéger les témoins et les sources d'informations.

653. Toutefois, une fois qu'un examen préliminaire a commencé, le Procureur a pour mandat de déterminer s'il est satisfait aux dispositions de l'article 53-1, et il n'a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser d'ouvrir une enquête[438] en raison d'une faisabilité limitée. C'est ce qu'a confirmé il y a peu de temps la Chambre d'appel dans la situation en Afghanistan[439]. Considérer la faisabilité comme un élément distinct « [TRADUCTION] pourrait compromettre également l'application cohérente

---

seuil de gravité requis, voir situation concernant les navires sous pavillon de l'Union des Comores, de la République hellénique et du Royaume du Cambodge, *Decision on the "Application for Judicial Review by the Government of the Comoros"*, ICC-01/13, 16 septembre 2020.

[436] Statut de Rome, article 5.

[437] Ibid., l'article 7 exige une « attaque généralisée ou systématique » et la « politique d'un État ou d'une organisation », et l'article 8 requiert « un plan ou […] une politique » ou la « commis[sion] [de crimes] sur une grande échelle ».

[438] Ibid., l'article 15 dispose que « le Procureur […] *présente* à la Chambre préliminaire une demande d'autorisation [d'ouvrir une enquête] » / « ouvre une enquête ».

[439] Situation en République islamique d'Afghanistan, *Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, ICC-02/17-138, 5 mars 2020, Chambre d'appel, par. 44 à 50.

du Statut, et encourager les obstructions visant à dissuader la Cour d'intervenir[440] ». Cela nuirait aussi à la capacité du Bureau du Procureur de poursuivre des cibles puissantes. En outre, la faisabilité évolue au gré des examens et des enquêtes, comme on l'a constaté récemment à la CPI : Ali Muhammad Ali Abd–Al-Rahman (« Ali Kushayb ») a été arrêté 13 ans après la délivrance du premier mandat d'arrêt le concernant[441]. Dans la situation en Ouganda, Dominic Ongwen a été arrêté 10 ans après la délivrance de son mandat d'arrêt[442].

654. Après l'ouverture officielle d'une enquête, le Procureur est libre de décider comment procéder. Sur la base de considérations opérationnelles ou stratégiques, il peut décider de ne pas donner un caractère *actif*[443] à son enquête[444]. En outre, une fois l'enquête ouverte, et même si elle n'est pas active, le Procureur a pour mission de recueillir et de conserver des éléments de preuve, y compris en interrogeant des témoins[445], en demandant que soient préservées des preuves sujettes à dépérissement (données d'appels, relevés d'activité internet, interceptions), et en menant toute autre activité jugée nécessaire pour que l'affaire demeure viable après sa mise en sommeil.

655. Les experts reconnaissent que cette stratégie présente des avantages, mais comporte aussi des risques. En combinant le raccourcissement des examens préliminaires avec une politique de mise en sommeil de certaines des enquêtes qui en découlent, on fait naître la possibilité qu'un grand nombre d'enquêtes demeurent ouvertes et que leur aboutissement soit reporté indéfiniment. Aucun procureur ne saurait s'en satisfaire. Toutefois, si on la compare à des examens

---

[440] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 70 : « le Bureau relève que la faisabilité ne constitue pas un facteur distinct prévu par le Statut au moment de prendre la décision d'ouvrir ou non une enquête ».

[441] *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »), Decision on the convening of a hearing for the initial appearance of Mr Ali Kushayb*, ICC-02/05-01/07-82, 11 juin 2020.

[442] CPI, *Le Procureur c. Dominic Ongwen,* Fiche d'information sur l'affaire (2020).

[443] Dans ce contexte, « active » signifie que le Bureau du Procureur consacre à cette enquête une équipe complète, composée de tout le personnel d'enquête nécessaire.

[444] Voir, p. ex., Situation en République du Kenya, *Decision on the "Victims' request for review of Prosecution's decision to cease active investigation'*, ICC-01/09-159, 5 novembre 2015, par. 13 : « [TRADUCTION] Ni l'article 54 du Statut ni aucune autre disposition ne prévoient en soi le contrôle judiciaire du respect par le Procureur des conditions énoncées à l'article 54-1. Partant, la Chambre n'est pas compétente pour intervenir dans les activités menées par le Procureur dans le cadre de l'article 54-1 du Statut ». Par. 27 et 28 : « [TRADUCTION] la suspension temporaire de l'enquête active dans une situation […] ne signifie pas que l'enquête […] soit close ou terminée ».

[445] Éventuellement devant un juge unique durant la phase préliminaire. C'est ce qui s'est fait dans la situation en Ouganda, dans laquelle les témoignages de sept victimes vulnérables ont été recueillis avant la confirmation des charges ; Paul Bradfield, « Preserving Vulnerable Evidence at the International Criminal Court – the Article 56 Milestone in Ongwen », *International Criminal Law Review*, vol. 19, 2019.

préliminaires sans fin, cette approche serait plus transparente et plus encourageante tant pour le Procureur que pour les États concernés[446].

Recommandations

R226. Le Procureur devrait élaborer une politique relative aux critères pertinents dans le cadre de l'ouverture d'examens préliminaires sur la base de communications relevant de l'article 15 (phase 1 de l'examen préliminaire) et y inclure une mise à jour du Document de politique générale relatif aux examens préliminaires.

R227. Afin de remédier à l'écart qui existe entre les ressources dont dispose le Bureau du Procureur et le grand nombre d'examens préliminaires aboutissant à des enquêtes, le Procureur devrait envisager d'adopter un seuil de gravité plus élevé s'agissant des crimes qui auraient été commis. La gravité devrait également être prise en considération à la phase 1 des examens préliminaires.

R228. La faisabilité ne devrait pas être prise en considération dans le cadre des évaluations réalisées aux fins des examens préliminaires.

R229. Dans ce contexte, le Procureur devrait également tenir compte des recommandations faites en rapport avec les communications et les activités de sensibilisation du Bureau du Procureur[447].

B. Sélection et hiérarchisation des affaires et des auteurs de crimes

656. Outre la sélection des situations, le Bureau du Procureur suit aussi une démarche de sélection et de hiérarchisation des affaires qui en découlent, généralement définies comme des « événements spécifiques dans une situation "donnée" au cours desquels un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour semblent avoir été commis, et qui se définissent en fonction du suspect qui fait l'objet de l'enquête et du comportement pour lequel la responsabilité pénale visée au Statut est engagée[448] ».

657. Comme on l'a vu plus haut, la sélection des affaires commence pendant les examens préliminaires, où elle représente une partie importante de l'évaluation de la recevabilité réalisée par le Bureau du Procureur. Celui-ci disposant de ressources limitées en matière de recueil d'informations au cours des examens préliminaires, le Procureur n'a pas d'obligation s'agissant des affaires identifiées à ce stade une

[446] Les États peuvent contester la compétence du Bureau du Procureur (« exception d'irrecevabilité ») une fois l'enquête ouverte, mais pas pendant l'examen préliminaire. Voir *infra*, note 511.
[447] Voir *supra*, section VII.F.Stratégie de sensibilisation.
[448] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 2.

fois qu'une enquête a été ouverte[449]. Toutefois, le Bureau du Procureur reconnaît que la sélection initiale des affaires pendant une enquête est basée sur les produits analytiques et l'issue des examens préliminaires[450]. En outre, conformément à la stratégie reposant sur la conduite d'enquêtes ouvertes et approfondies, le processus de sélection des affaires est évolutif et fondé sur l'analyse continue des faits criminels et des suspects potentiels.

658. Les experts ont reçu un certain nombre de critiques et de suggestions quant à la manière dont le Bureau du Procureur sélectionne et hiérarchise les affaires. Ses échecs récents devant la Cour ont été perçus comme la conséquence d'une mauvaise sélection des affaires. Les parties prenantes se sont dites préoccupées par le caractère peu systématique et imprévisible des choix opérés par le Bureau du Procureur. Certaines ont relevé que les enquêtes n'étaient pas toujours menées de manière égale sur toutes les parties au conflit (RDC, Ouganda), ont souligné le temps écoulé entre les différentes investigations menées sur les différentes parties au conflit [Côte d'Ivoire (CIV)], ou ont mis en avant le choix de charges qui ne représentent pas suffisamment les modèles de crimes sous-jacents (affaire *Lubanga*), de suspects occupant des postes de rang (affaire *Al Werfalli*), ou de situations/d'affaires présentant un indice de faisabilité faible. On a aussi émis le souhait d'une plus grande transparence en matière de planification stratégique de la sélection des affaires par le Bureau du Procureur.

659. Comme nous allons le voir plus exhaustivement ci-après, les préoccupations les plus courantes concernaient notamment i) les critères appliqués dans le cadre de la sélection et de la hiérarchisation des affaires, et ii) la planification stratégique (absente) en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires.

1. Les critères de sélection et de hiérarchisation des affaires

Conclusions

660. La sélection et la hiérarchisation des affaires ne sont pas régies par les textes réglementaires du Bureau du Procureur et relèvent donc du Procureur exerçant la latitude qui est la sienne. Pendant plusieurs années, le Bureau du Procureur a été critiqué pour l'absence de transparence dans l'exercice de cette latitude[451]. En 2016,

---

[449] Décision autorisant l'ouverture d'une enquête au Kenya, ICC-01/09-19-Corr-tFRA, par. 50.
[450] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 10.
[451] Voir, p. ex., John Galvin, « The ICC Prosecutor, Collateral Damage, and NGOs: Evaluating the risk of a politicized prosecution » (2005) 13 U. Miami Int'L & Comp. Law Review, p. 48 ; William A. Schabas, « Victor's Justice: Selecting 'Situations' at the International Criminal Court » (2010) 43 J. MARSHALL L. Rev. P. 535 et 549.

il a donc rédigé le Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires[452].

661. Outre les principes généraux et critères juridiques qui guident la sélection de situations et d'affaires par le Bureau du Procureur dès le stade des examens préliminaires, le document de politique générale préparé à ce sujet énonce un large éventail de critères factuels à appliquer pour sélectionner et hiérarchiser les affaires. D'après ce document, la sélection repose sur l'évaluation de la gravité des crimes, sur le degré de responsabilité des auteurs présumés et sur les charges, la gravité constituant le critère le plus important[453]. Par conséquent, la sélection des affaires semble être axée sur l'analyse factuelle des actes criminels et des suspects possibles. La hiérarchisation comprend des considérations stratégiques et opérationnelles supplémentaires, les dernières citées portant essentiellement sur la faisabilité des enquêtes et poursuites potentielles[454].

662. Les préoccupations les plus courantes exprimées par les personnes consultées portaient sur le choix des auteurs présumés, les pratiques suivies en matière de charges et la prise en compte insuffisante de la faisabilité des affaires.

(1) Politique suivie en matière de sélection des suspects et des charges

663. Alors que les évaluations en matière de gravité ont été critiquées au motif qu'elles reposaient sur un seuil trop bas[455], le critère qui pose le plus de problèmes en matière de sélection des affaires semble être le degré de responsabilité des auteurs présumés.

664. La norme 34-1 du Règlement du Bureau du Procureur dispose que celui-ci est tenu de mener ses enquêtes au sujet de « la ou [d]es personnes qui semblent porter la responsabilité la plus lourde » pour les crimes en question. Les experts sont d'accord avec le Procureur pour dire que « la responsabilité la plus lourde » ne renvoie pas uniquement aux individus qui occupaient les postes les plus élevés, que ce soit au sein de forces armées ou de groupes politiques.

665. L'intégration ou non d'auteurs de rang intermédiaire, voire inférieur, parmi ceux qui portent « la responsabilité la plus lourde » est un dilemme courant chez les procureurs de tribunaux internationaux, en particulier lorsque leur mandat

---

[452] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires.
[453] Ibid., par. 6
[454] Le Bureau du Procureur fait observer qu'« [a]u stade de la hiérarchisation des affaires, la faisabilité des opérations devient un élément à prendre en considération dans le calendrier de leur mis en œuvre », voir Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 51, note 48.
[455] Voir *supra*, section XII.A.2.(1) Des critères de recevabilité plus stricts.

temporel et géographique est vaste et le nombre de suspects potentiels important[456].

666. Jusqu'à récemment, le Bureau du Procureur consacrait ses ressources limitées principalement à des enquêtes et poursuites portant sur un petit nombre de hauts responsables gouvernementaux et militaires, y compris des présidents en exercice ou non[457]. Cette approche explique certaines des grandes difficultés rencontrées par la Cour, notamment pour obtenir des preuves ou faire exécuter des mandats d'arrêt et dans le cadre de l'exercice de pressions sur les témoins[458].

667. Si le plan stratégique actuel indique que l'accent demeurera sur les individus « portant la responsabilité la plus lourde », il prévoit néanmoins un intérêt accru pour les « criminels notoires ou de rang intermédiaire, qui sont directement impliqués dans la commission de crimes »[459]. Au lieu de se fonder uniquement sur la position hiérarchique du suspect, le Bureau du Procureur se donne davantage de souplesse dans l'appréciation des personnes qui pourraient être incluses parmi celles qui portent « la responsabilité plus lourde ». Cela lui permet d'enquêter et d'engager devant la Cour des poursuites concernant des suspects de rang inférieur mais qui ont acquis une plus grande notoriété ou sont plus directement impliqués dans la commission des crimes[460].

668. C'est cette politique qui semble avoir été mise en œuvre. Depuis cinq ans, la Cour n'a demandé l'arrestation que d'un seul suspect occupant un poste de haut rang, à

---

[456] Voir, p. ex., Claudia Angermaier, « Case selection and prioritization criteria in the work of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia » ; Alex Obote-Odora, « Case selection and prioritization criteria for the international criminal tribunal for Rwanda » ; Paul Seils, « The selection and prioritization of cases by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court » *in* Morten Bergsmo (Dir. pub.) *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases* (TOAEP, 2010) p. 27 à 78.

[457] Par exemple MM. Ruto et Kenyatta dans la situation au Kenya (même s'ils n'occupaient pas ces postes importants à l'époque de leur mise en accusation) ; M. Gbagbo dans la situation en Côte d'Ivoire ; et M. Bashir dans la situation au Soudan.

[458] Par exemple, l'exercice de pressions sur des témoins a abouti au retrait de charges dans le contexte de la situation au Kenya, voir Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Madame Fatou Bensouda, à propos du retrait des charges contre M. Uhuru Muigai Kenyatta, 5 décembre 2014 ; au Soudan, le Président Al Bashir a été mis en accusation en 2009 et n'a toujours pas, à ce jour, été transféré sous la garde de la Cour ; la décision rendue par la Chambre de première instance dans l'affaire *Gbagbo et Blé Goudé* au sujet d'une requête en insuffisance des moyens à charge est actuellement examinée en appel, motifs de la décision rendue oralement le 15 janvier 2019, ICC-02/11-01/15-1263-tFRA, 16 juillet 2019.

[459] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 22.

[460] Ibid., p. 20 : le Bureau du Procureur « se concentrera dans un premier temps sur les faits incriminés afin de bien définir les groupes impliqués, et notamment leur structure, mais aussi d'identifier les personnes présumées responsables de ces actes. Sa stratégie d'enquête et de poursuites pourra alors le conduire à s'intéresser à un nombre limité d'auteurs de rang intermédiaire ou supérieur afin de consolider en fin de compte son dossier pour les affaires qui seront engagées à l'encontre des principaux responsables. Le Bureau pourra également envisager d'engager des poursuites contre des criminels de rang inférieur ayant commis des actes particulièrement graves ou acquis une grande notoriété ».

savoir M. Ngaïssona (2018)[461]. Durant la même période, dans le contexte de la commission de crimes internationaux fondamentaux, elle a délivré des mandats d'arrêt publics à l'encontre de quatre individus occupant des postes de rang intermédiaire[462] : M. Yekatom (2018)[463], M. Al Mahdi (2015)[464], M. Al Hassan (2018)[465] et M. Al-Werfalli (2017, 2018)[466]. Ces démarches démontrent quelle approche le Procureur suit actuellement pour que soient traduites en justice les personnes qui portent « la responsabilité plus lourde »[467].

669. Pour appuyer cette nouvelle politique, le Procureur énumère un certain nombre d'avantages potentiels, y compris celui, « en définitive, de bénéficier de meilleures chances de condamnation dans les éventuelles affaires ultérieures contre de plus hauts responsables[468] ». Certains se demandent si l'accent mis par le Procureur sur les auteurs « les plus notoires » ou « de rang intermédiaire » est bien conforme à l'exigence, énoncée par le Statut, de poursuivre les personnes les plus responsables des crimes commis.

670. Si cette politique consistant à cibler les auteurs de rang intermédiaire doit être conservée, il est essentiel que la participation de ces individus aux comportements criminels globalement en cause constitue l'un des éléments d'un plan stratégique devant permettre ultérieurement d'engager des poursuites contre les individus occupant les postes de pouvoir. Ce plan stratégique devrait inclure les objectifs de poursuivre les dirigeants et de les faire arrêter. Il pourrait également tenir compte

---

[461] Version publique expurgée du Mandat d'arrêt délivré contre Patrice-Edouard Ngaïssona, ICC-01/14-02/18-2-Red-tFRA, 13 décembre 2018. M. Ngaïssona a également été mis en cause pour sa responsabilité en tant que supérieur hiérarchique au sens de l'article 28 du Statut. Il serait un ancien *haut dirigeant* et le « coordinateur général national » du mouvement anti-Balaka. Voir *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona*, Fiche d'information sur l'affaire.

[462] À l'exclusion des affaires relevant de l'article 70.

[463] Version publique expurgée du « Mandat d'arrêt contre Alfred Yekatom », ICC-01/14-01/18-1-US-Exp ICC 01/14-01/18-1-Red-tFRA, 11 novembre 2018.

[464] Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ahmad AL FAQI AL MAHDI, ICC-01/12-01/15-1-Red, 28 septembre 2015.

[465] Mandat d'arrêt à l'encontre d'Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, ICC-01/12-01/18-2, 27 mars 2018.

[466] Mandat d'arrêt délivré à l'encontre de Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli, ICC-01/11-01/17-2, 15 août 2017.

[467] Les quatre derniers individus mentionnés semblent occuper des postes subalternes ou de rang intermédiaire : M. Al Hassan serait un ancien membre d'Ansar Dine, et chef *de facto* de la police islamique ; voir Affaire *Al Hassan* ; M. Al Mahdi serait un ancien membre d'Ansar Dine, chef de la « Hesbah » durant un temps jusqu'à 2012, et il aurait été associé aux travaux du Tribunal islamique de Tombouctou, voir Affaire *Al-Mahdi* ; M. Al-Werfalli aurait été commandant au sein de la brigade Al-Saiqa, voir *Le Procureur c. Al-Werfalli,* Fiche d'information sur l'affaire, et M. Yekatom serait un ancien commandant du mouvement anti-Balaka, voir *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona,* Fiche d'information sur l'affaire.

[468] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 22.

de la possibilité que les auteurs de rang intermédiaire se proposent de plaider coupable.

(2) Définir une affaire : pratiques suivies en matière de charges

671. L'approche suivie par le Bureau du Procureur en matière de charges a suscité certaines inquiétudes, notamment concernant le nombre de charges et les modes de responsabilité choisis par le Procureur. Certaines parties prenantes ont critiqué ce qu'elles percevaient comme le nombre excessif de charges, la présentation de multiples théories et modes de responsabilité, et le grand nombre de chefs concernant même des suspects semblant être de rang modeste et impliqués dans un nombre limité d'événements. D'après les critiques, cela a entraîné des procédures préliminaires inutilement complexes et longues.

672. Le choix et la définition des charges et des modes de responsabilité sont des critères qui guident la sélection des affaires[469]. Les juges ont souvent dit qu'il n'y a pas de hiérarchie s'agissant des modes de responsabilité, autrement dit qu'aucun n'est plus ou moins grave que les autres. Toutefois, le Bureau du Procureur semble considérer que « la responsabilité des commandants et autres supérieurs hiérarchiques au regard de l'article 28 du Statut est une forme de responsabilité cruciale[470] ». Cette approche a été rejetée dans les affaires *Bemba*[471] et *Gbagbo et Blé Goudé*[472], de même qu'au cours de la récente procédure de confirmation des charges menée dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona*[473]. La responsabilité visée à l'article 28 se révèle très difficile à prouver lorsque l'on se fonde sur des preuves indirectes/circonstancielles. Il conviendrait de reconsidérer l'importance qui lui est donnée en matière de définition des charges.

673. Outre les modes de responsabilité, le Bureau du Procureur cherche « dans la mesure du possible à rendre compte de l'ampleur réelle des crimes perpétrés dans une situation donnée » en choisissant plutôt des charges offrant « un échantillon représentatif des principaux types de persécution ainsi que des communautés

---

[469] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 44 et 45.
[470] Ibid., par. 44.
[471] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Jean-Pierre Bemba Gombo contre le Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut par la Chambre de première instance III, ICC-01/05-01/08-3636-Red-tFRA, 8 juin 2018, par. 189 à 194.
[472] *Le Procureur c. Laurent Gbagbo,* Décision relative à la confirmation des charges portées contre Laurent Gbagbo, 12 juin 2014, ICC-02/11-01/11-656-tFRA, par. 265 ; *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, ICC-02/11-01/15-1263-tFRA, 16 juillet 2019, Motifs du juge Geoffrey Henderson, par. 2028 à 2034.
[473] *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona,* Décision relative à la confirmation des charges portées contre Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona, ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr-tFRA, 14 mai 2020, par. 58.

touchées par les crimes perpétrés dans le cadre de la situation en cause »[474]. Si cet objectif n'est en théorie pas problématique en soi, le Bureau du Procureur rencontre des difficultés pour prouver des affaires complexes impliquant des charges représentatives desdits types de persécution (affaire *Gbagbo et Blé Goudé ;* affaire *Bemba*).

674. L'une des recommandations faites communément par certaines parties prenantes est que le Bureau du Procureur pourrait se concentrer sur des charges plus restreintes et sur des affaires plus ciblées. Limiter le champ des affaires en les axant sur une portion de la culpabilité globale du suspect obligerait le Procureur à s'écarter de son approche consistant à représenter de la manière la plus large possible les types d'actes infligés et l'ampleur des préjudices. Toutefois, cette approche pourrait fort bien être davantage couronnée de succès et requérir moins de temps à l'audience.

675. Les experts estiment qu'il faudrait surtout prendre en considération la qualité et la quantité des preuves disponibles, que ce soit dans le cadre de la sélection et de la hiérarchisation des affaires, dans le cadre du choix des charges ou dans celui de la définition des modes de responsabilité. Le Bureau du Procureur gagnerait à se concentrer sur les allégations factuelles qui sont étayées par les preuves les plus solides et les plus variées, et il devrait s'abstenir de se fonder sur des allégations plus faibles. Ce n'est pas dans l'abstrait mais dans le cadre d'affaires spécifiques, et au vu des preuves disponibles, qu'il conviendrait le mieux de déterminer si cette approche aboutirait à des charges au champ plus limité, voire à des modes de responsabilité relevant de l'article 25 ou de l'article 28.

(3) Hiérarchisation des affaires : questions de faisabilité

676. Comme on l'a dit plus haut, outre les principes et les critères qui guident la sélection des affaires, le Bureau du Procureur tient compte de critères stratégiques et opérationnels supplémentaires dans le cadre de la hiérarchisation des affaires[475]. Les inquiétudes exprimées aux experts à ce sujet semblent contradictoires : alors que certaines parties prenantes considèrent que le Bureau du Procureur n'évalue pas la faisabilité de ses enquêtes avec suffisamment de rigueur, d'autres critiquent la hiérarchisation des affaires sur la seule ou principale base de la faisabilité.

677. Les experts estiment que la liste de critères opérationnels donnée dans le Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des

[474] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 45.
[475] Ibid., par. 48 à 52.

affaires est exhaustive. Le document inclut la qualité des éléments de preuve, la coopération, les évaluations de sécurité et les perspectives d'arrestations[476]. La totalité (sauf un) des mandats d'arrêt délivrés depuis l'adoption du document (en 2016) ont été exécutés dans l'année qui a suivi. En revanche, 14 des 15 mandats d'arrêt non encore exécutés avaient été déposés avant 2015[477]. Dans la mesure où toutes les affaires récentes ont été confirmées, au moins en partie, par des chambres préliminaires, il semble également qu'on ait dernièrement suivi plus strictement des considérations de preuve.

678. Il existe un risque inhérent au fait de se concentrer trop fortement sur des questions de faisabilité : les critères opérationnels identifiés pour guider la hiérarchisation peuvent en fait être influencés par la hiérarchisation elle-même. Certains fonctionnaires du Bureau du Procureur ont dit craindre que les situations ou affaires auxquelles on ne donnerait pas la priorité se voient affecter des ressources insuffisantes pour permettre un recueil et une analyse efficaces des preuves. Cela pourrait reporter de manière permanente le déroulement de telles situations ou enquêtes. Dans ce contexte, il importe de déterminer si les situations ou affaires revêtent ou non un caractère urgent, en raison par exemple du caractère alors disponible des preuves, y compris de preuves sujettes à dépérissement, comme les relevés de télécommunications ou les écritures financières. Il existe aussi des considérations pertinentes liées à la sécurité de témoins potentiels, ainsi qu'aux perspectives de coopération.

Recommandations

R230. Le Bureau du Procureur devrait envisager d'établir une hiérarchie des critères de sélection des affaires. Les critères les plus importants pourraient être les suivants : i) la gravité des crimes (conformément au document de politique générale) ; ii) la solidité et la variété des preuves (qui ne sont actuellement prises en considération que dans le cadre de la hiérarchisation des affaires) ; et iii) le degré de responsabilité des suspects potentiels.

R231. Le Bureau du Procureur gagnerait à se concentrer sur la solidité des preuves, en donnant la priorité aux affaires dans lesquelles les preuves sont les plus fortes, en particulier les preuves autres que les témoignages, comme les communications interceptées, les images vidéo filmées en temps réel et les preuves à caractère scientifique.

---

[476] Ibid., par. 51 et 52.
[477] Pour une vue d'ensemble, voir Rapport de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2018/19, A/74/324 (2019), p. 3.

R232. Le Bureau du Procureur devrait envisager de suivre une approche plus transparente en matière d'évaluation du degré de responsabilité à l'égard des crimes (« responsabilité la plus lourde ») et du rang hiérarchique de l'accusé (« auteurs de rang intermédiaire et de rang élevé »).

R233. Dans le cadre d'une stratégie plus large, il pourrait être opportun de poursuivre les auteurs de rang intermédiaire dans un souci d'efficacité, pour combattre l'impunité et pour développer une jurisprudence solide. Dans le cadre des poursuites engagées contre des suspects notoires ou de rang intermédiaire, il conviendrait de tenir compte, lors de la planification stratégique globale relative à la situation, du rôle joué par ces individus.

R234. Conformément à l'approche fondée sur la preuve, le Bureau du Procureur devrait indiquer clairement qu'il se concentre sur les personnes portant *la responsabilité la plus lourde* pour les crimes en cause, *même si* elles n'occupent pas des rangs élevés dans les organisations qui seraient responsables de la commission des crimes, *en particulier* lorsque ces affaires pourraient aboutir à des enquêtes et/ou des poursuites contre des individus occupant des postes élevés.

R235. Les charges devraient être concises et dûment fondées sur les preuves disponibles. Elles devraient être limitées aux charges concernant lesquelles les éléments de preuve sont les plus forts.

R236. Le Bureau du Procureur devrait envisager de limiter le champ des affaires sur le plan temporel et géographique et en tenant compte des modes de responsabilité.

R237. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le Bureau du Procureur devrait considérer que tous les modes de responsabilité revêtent la même gravité et la même importance.

R238. Le Bureau du Procureur devrait abandonner certaines considérations de politique générale lorsqu'il détermine les modes de responsabilité, et se concentrer sur le mode de responsabilité le mieux étayé par les preuves disponibles.

R239. Le Bureau du Procureur devrait élaborer des directives relatives aux plaidoyers de culpabilité. Ces directives devraient régir les situations dans lesquelles les plaidoyers de ce type seraient acceptables compte tenu, en particulier, de la gravité des crimes et de toutes les questions morales ou éthiques susceptibles de se poser.

2. Le processus de sélection et de hiérarchisation des affaires

Conclusions

679. Les experts sont inquiets au sujet du processus de sélection des affaires et de l'apparente absence de considérations stratégiques lors de la prise des décisions.

Au vu des informations qui leur ont été fournies, il leur semble que la sélection des affaires se fait souvent sur la base de propositions ponctuelles émanant des équipes, plutôt que dans le cadre d'un plan stratégique réfléchi.

680. En septembre 2016, le Bureau du Procureur a indiqué son intention de suivre un processus exhaustif de sélection et de hiérarchisation des affaires : le document de politique générale rédigé en la matière introduisait l'idée d'un recours à un « document relatif à la sélection des affaires », afin de dresser la cartographie de toutes les affaires potentielles liées à chaque situation et de permettre la prise de décisions en matière de sélection et de hiérarchisation[478]. Le document de politique générale précise qu'après examen des hypothèses provisoires exposées dans le « document relatif à la sélection des affaires », le Bureau du Procureur choisit des affaires concernant lesquelles il entend enquêter et engager des poursuites. Toutefois, les experts ont été informés que le « document relatif à la sélection des affaires » tel qu'envisagé n'a pas encore été produit.

681. À la place, le Procureur reçoit une synthèse annuelle d'affaires potentielles et de résumés de recommandations qui n'évoque que très peu les décisions des années antérieures ou la planification envisagée au-delà d'un an. Cette synthèse n'inclut pas non plus de théories des affaires, et ne donne pas de détails concernant les critères sur la base desquels la sélection pourrait se faire. Elle ne donne pas suffisamment d'informations sur la solidité ou la variété des preuves, ne comporte pas d'évaluations exhaustives de la gravité ou des auteurs potentiels, et semble être axée sur la question de savoir si l'on dispose de suspects à arrêter.

682. Il s'ensuit qu'avant la sélection et la hiérarchisation, il n'existe aucune cartographie exhaustive de toutes les affaires potentielles liées à chaque situation. En outre, il n'y a aucun processus institutionnalisé permettant aux équipes intégrées d'apporter leur contribution au processus de sélection. Ainsi, certaines équipes ont l'impression qu'on les ignore et que leurs enquêtes perdent de facto leur caractère prioritaire. Ces équipes se demandent si les décisionnaires sont suffisamment informés des faits de chaque situation. La politique suivie nuit à l'analyse comparative des affaires qui ont été sélectionnées ou auxquelles on a donné la priorité.

683. Par conséquent, il n'y a pas d'évaluation exhaustive de l'état d'avancement des travaux du Bureau du Procureur dans chaque situation, notamment du nombre d'affaires qu'il convient d'ouvrir. Dans plusieurs situations, à ce jour, une seule affaire a donné lieu à des poursuites, avant d'être close de facto. Il y a lieu de se

[478] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, par. 11 et 12.

demander si le fait d'engager des poursuites dans une seule affaire suffit à répondre aux besoins de justice de toute une situation. Il conviendrait de se pencher sur plusieurs affaires, en particulier si des auteurs de rang intermédiaire sont concernés.

Recommandations

R240. Afin d'améliorer le processus de sélection et de hiérarchisation des affaires, le Bureau du Procureur devrait :

i) Achever l'élaboration des documents relatifs à la sélection des affaires ;

ii) Mettre en place un cycle annuel de recueil d'informations auprès des équipes intégrées au sujet de l'état d'avancement de leurs enquêtes, ainsi que de rassemblement de leurs recommandations en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires ;

iii) veiller à ce que le personnel d'encadrement des équipes (chefs d'équipe au sein de la Division des enquêtes, et premiers substituts du Procureur au sein de la Division des poursuites) puisse présenter ses vues directement au Procureur.

R241. Afin d'être plus stratégique dans la sélection des affaires, le Bureau du Procureur doit avoir des plans stratégiques propres à chaque situation, qui incluraient ses objectifs quant à des enquêtes et poursuites spécifiques. En d'autres termes, ces objectifs pourraient être provisoires au début de l'enquête mais se développer ensuite à mesure que sont recueillies et analysées davantage de preuves.

R242. Le Bureau du Procureur devrait envisager d'élaborer un document de synthèse propre à chaque situation, de sorte que les décisions en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires soient prises dans le contexte de stratégies élaborées pour chaque situation. À cet égard, l'analyse des modèles et des structures de crimes constitue un point de départ clé puisqu'elle donne une vue d'ensemble des événements fondée sur la gravité des faits, sur leur cadre temporel et géographique, ainsi que sur les structures de tous les groupes potentiellement responsables.

C. Hiérarchisation, mise en sommeil et clôture des situations

Conclusions

684. La hiérarchisation des situations est nécessaire pour s'assurer que les ressources limitées du Bureau du Procureur soient utilisées de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Comme on l'a vu plus haut[479], la Division des enquêtes

[479] Voir *supra*, section I.C.3.2) Effectifs.

dispose de suffisamment de ressources pour mener au maximum huit enquêtes simultanément, et elle ne peut pas entreprendre d'investigations supplémentaires sans une augmentation adéquate de ses moyens en personnel et autres. Par conséquent, la planification stratégique du Bureau du Procureur exige de décider quelles situations (prioritaires) se verront consacrer des ressources suffisantes et lesquelles resteront actives mais en bénéficiant de moyens moins importants (priorité abaissée), ainsi que de déterminer si des enquêtes devraient être suspendues temporairement (mises en sommeil).

685. En juin 2020, le Bureau du Procureur menait des enquêtes concernant 12 situations : Afghanistan, Burundi, République centrafricaine (RCA) I et II, Côte d'Ivoire (CIV), Darfour, RDC, Géorgie, Kenya, Mali, Myanmar et Ouganda. Aucune enquête n'a encore été close, mais certaines ont été mises en sommeil. La Division des enquêtes donne actuellement la priorité au Burundi, à CARII, à CIVII, au Darfour, à la RDC, à la Géorgie, à la Libye (deux enquêtes) et au Mali[480].

686. Certaines personnes interrogées par les experts se sont dites préoccupées par la hiérarchisation des situations, par les difficultés rencontrées pour que des enquêtes mises en sommeil demeurent viables, et par l'incapacité du Bureau du Procureur à clore/achever des enquêtes.

687. Jusqu'à présent, les décisions en matière de hiérarchisation étaient faites conformément au Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires. Aucune politique n'a encore été adoptée s'agissant de la mise en sommeil ou de la clôture des enquêtes. Toutefois, le Bureau du Procureur travaille actuellement à l'élaboration d'un document de politique générale sur les stratégies d'achèvement[481] et à des directives sur la mise en sommeil des affaires, au sujet desquels les États parties seront consultés. Ces projets louables sont d'autant plus importants que la charge de travail du Bureau du Procureur augmente tandis que ses moyens s'amenuisent.

688. Les experts souhaitent encourager le Bureau du Procureur à continuer de définir des critères clairs pour décider quand abaisser le niveau de priorité d'enquêtes et quand les mettre en sommeil. On peut en effet comprendre qu'il soit fort compliqué de maintenir un régime de recueil des preuves dans le cadre d'enquêtes qui n'ont plus la priorité ou qui ont été mises en sommeil.

---

[480] ICC-ASP/18/10, p. 11, par. 21.

[481] Ainsi qu'on l'a vu dans Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 5, l'objectif stratégique 2 comprend l'élaboration d'une « stratégie de clôture claire pour les situations faisant l'objet d'une enquête » ; par. 23 : « Au cours de la période 2019-2021, le Bureau s'efforcera en priorité d'élaborer une politique de clôture des situations visées par une enquête ».

689. Le caractère limité de ses ressources oblige le Procureur à mettre en sommeil certaines enquêtes. S'il adoptait une approche consistant à faire des examens préliminaires plus courts et à mettre préventivement des enquêtes ouvertes en sommeil, cette politique devrait être mise en œuvre d'une manière transparente et qui soit conforme aux politiques du Bureau du Procureur et à ses objectifs stratégiques. Ces politiques devraient être accompagnées de directives appropriées garantissant la cohérence de leur application. Elles devraient également exposer les mesures prises en cas de mise en sommeil des enquêtes et, le cas échéant, lorsque celles-ci redeviennent actives ou sont closes. Les conséquences potentielles de la mise en sommeil devraient également être prises en considération. Il faudrait se rappeler qu'une telle démarche requiert néanmoins la conservation d'un minimum de personnel et d'autres moyens pour assurer les activités de préservation des preuves et pour maintenir l'enquête au niveau requis pour qu'elle demeure viable si elle devait être réactivée ultérieurement.

690. La clôture d'une enquête incomplète pose des problèmes évidents, en particulier pour les victimes. Et tandis qu'aucune enquête n'a été close à ce jour, le nombre d'enquêtes ouvertes est croissant.

691. Les experts estiment que les stratégies d'achèvement sont un élément crucial de la planification stratégique du Bureau du Procureur. Néanmoins, à ce jour, l'achèvement ne semble pas figurer dans la planification des opérations du Bureau du Procureur. Les stratégies d'achèvement devraient être anticipées dès que possible et rester présentes à l'esprit pendant toute la durée d'une enquête. Le Bureau du Procureur devrait anticiper les procédures requises en matière de clôture, y compris en coordination avec le Greffe et le Fonds au profit des victimes.

692. La politique à venir du Bureau du Procureur en matière d'achèvement se dessine dans le Plan stratégique 2019-2021. Elle est axée sur la collaboration et le partenariat avec les pays faisant l'objet d'une situation, ainsi qu'avec d'autres parties. Le but est d'accroître l'efficience du travail du Bureau du Procureur et les moyens des pays pour enquêter et poursuivre[482]. Plusieurs des personnes interrogées par les experts ont également souligné l'importance de consulter les pays visés par une situation ou leurs voisins, les États parties et d'autres partenaires potentiels. Les communautés affectées en particulier devraient pouvoir

[482] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 21 : la politique de clôture portera sur : 1) la définition d'objectifs en matière de poursuites, si possible en collaboration avec le pays concerné par la situation ; 2) la coordination du travail, si possible en collaboration avec le pays concerné par la situation, afin d'accélérer les enquêtes et d'en augmenter l'efficacité ; 3) l'obtention de l'assistance de pour aider le pays concerné par la situation à renforcer sa capacité à mener véritablement des enquêtes et des poursuites.

donner leur avis lors de l'élaboration des stratégies d'achèvement et recevoir des informations pertinentes et suffisantes dans ce contexte.

693. La politique du Bureau du Procureur en matière de stratégies d'achèvement devrait inclure les modalités selon lesquelles celui-ci coordonne son travail avec d'autres juridictions. Il devrait solliciter le soutien des États parties et de l'AEP en vue de la mise en œuvre de stratégies d'achèvement. Il devrait partager informations et preuves avec les juridictions nationales compétentes et aider les autorités nationales dans le cadre des enquêtes et poursuites menées localement. C'est ce qui s'est déjà fait dans les situations en Ouganda et en RCA. Ne pas procéder ainsi reviendrait à gaspiller les abondantes preuves recueillies par le Bureau du Procureur.

694. Certaines parties prenantes ont dit que les stratégies d'achèvement devraient reposer essentiellement sur une cartographie de l'impact de l'intervention de la Cour. Le Bureau du Procureur reconnaît également combien il est important d'en mesurer l'effet positif sur les pays faisant l'objet d'une situation et les autres, puisqu'il prévoit d'inclure l'évaluation de cet effet dans les indicateurs de performance clés. La politique à venir du Bureau du Procureur en matière de stratégies d'achèvement devrait tenir compte de la façon dont on peut le mieux garantir un effet positif dans les pays faisant l'objet d'une situation, et comment le mesurer[483].

Recommandations

R243. Le Bureau du Procureur devrait concevoir une politique relative à la hiérarchisation des situations, à l'abaissement de leur niveau de priorité et à leur mise en sommeil. Elle devrait inclure les critères et repères guidant la planification stratégique dans chaque situation. Les plans établis devraient aussi comprendre les activités qui demeurent nécessaires en cas d'abaissement du niveau de priorité ou de mise en sommeil d'une situation, afin garantir que celle-ci reste viable et puisse être réactivée.

R244. Les facteurs de faisabilité devraient être examinés de manière approfondie après l'ouverture d'une enquête. Si davantage de situations atteignent le stade de l'enquête sans que les ressources disponibles soient suffisantes pour permettre des investigations sérieuses, le Bureau du Procureur devrait mettre en sommeil les enquêtes dont le niveau de priorité a été abaissé.

[483] Voir *supra*, section VI.B.Efficacité.

R245. Si la stratégie arrêtée pour une situation n'aboutit pas en raison de facteurs jugés temporaires, l'enquête devrait être mise en sommeil ou son niveau de priorité abaissé. S'il s'agit de facteurs permanents, comme le décès de l'accusé ou le renforcement des capacités de poursuite du pays concerné afin que des affaires puissent lui être déférées, alors l'enquête devrait être close.

R246. Le Bureau du Procureur devrait déterminer et communiquer à l'Assemblée des États parties la quantité de ressources dont il a besoin lorsqu'il souhaite abaisser le niveau de priorité d'une situation, la mettre en sommeil et/ou la réactiver.

R247. Les éléments suivants devraient être incorporés dans le document de politique générale à venir du Bureau du Procureur en matière d'achèvement :

> i) Coordination entre le Bureau du Procureur, le Greffe et le Fonds au profit des victimes dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de stratégies d'achèvement ;
>
> ii) Stratégies permettant de lutter contre l'impunité et d'appuyer les processus de justice à l'échelon local. L'Assemblée des États parties devrait envisager de créer un groupe de travail chargé d'aider et de soutenir la Cour dans le cadre de la lutte contre l'impunité et de l'instauration de partenariats pour développer des processus de justice internes et préserver l'état de droit ;
>
> iii) Stratégies permettant le partage d'éléments de preuve — et d'informations — avec les juridictions et autorités nationales ;
>
> iv) Possibilité de développer au sein du Bureau du Procureur une stratégie de sensibilisation commune en matière d'achèvement des situations, qui soit conforme à la stratégie adoptée à l'échelle de la Cour[484].

R248. Après avoir élaboré un document de politique générale en matière d'achèvement, le Bureau du Procureur devrait envisager de l'intégrer dans une stratégie plus large et exhaustive décrivant ses interventions successives tout au long de la vie d'une situation donnée. Il devrait référencer toutes les étapes d'activité de la Cour, y compris les examens préliminaires, les enquêtes, les poursuites et l'action auprès des victimes. Cette stratégie exhaustive devrait également donner naissance à un guide opérationnel destiné au Bureau du Procureur, désignant clairement les personnes chargées de concevoir et de mettre en œuvre les stratégies spécifiques aux situations, ainsi que de contrôler que celles-ci sont respectées.

R249. Le Bureau du Procureur devrait s'assurer que lorsqu'une enquête est ouverte, une stratégie de mise en œuvre et d'achèvement soit aussi en place.

---

[484] Voir *supra*, section VII.F Stratégie de sensibilisation.

R250. Les plans de mise en œuvre et de stratégie devraient être inclus dans les indicateurs de performance clés.

XIII. EXAMENS PRÉLIMINAIRES

Conclusions

695. La conduite d'examens préliminaires est l'une des trois principales activités du Bureau de Procureur, avec les enquêtes et les poursuites. Dans le cadre des examens préliminaires, la tâche du Bureau du Procureur consiste à évaluer si les communications et les situations qui lui sont soumises remplissent les conditions posées par le Statut pour l'ouverture d'une enquête[485].

696. Comme il a été dit plus haut, la décision d'entreprendre ou non un examen préliminaire et la procédure applicable à cet effet ne sont régies ni par le Statut de Rome ni par le Règlement de procédure et de preuve, mais sont laissées à la discrétion du Procureur.

697. Par souci de transparence s'agissant du processus et des procédures applicables à la conduite des examens préliminaires, le Bureau du Procureur a élaboré le Document de politique générale relatif aux examens préliminaires (2013) et il publie chaque année un rapport sur ses activités menées en matière d'examens préliminaires. En outre, le Bureau du Procureur annonce publiquement chaque ouverture ou clôture d'un examen préliminaire, et tient le public informé des autres étapes clés d'un examen préliminaire.

698. En juin 2020, huit examens préliminaires étaient en cours[486]. Un autre examen préliminaire doit encore faire l'objet d'une décision sur la compétence de la part d'une chambre préliminaire[487], et un autre encore, qui a récemment fait l'objet d'une décision de la Chambre préliminaire saisie d'une demande d'examen judiciaire, est désormais considéré comme clos[488].

699. Les experts ont reçu un certain nombre de critiques concernant les examens préliminaires. L'absence de dispositions régissant ces examens dans le Statut de Rome a conduit d'aucuns à dire que la Cour semble avoir établi sa propre procédure en la matière, procédure qui n'était pas prévue par les auteurs du Statut. Des

---

[485] Statut de Rome, article 53-1, lu en conjonction avec les articles 15 et 17.
[486] Colombie, Guinée, Iraq/Royaume-Uni, Nigéria, Philippines, Ukraine, Venezuela I et II.
[487] Voir Situation dans l'État de Palestine.
[488] Situation concernant les navires battant pavillons de l'Union des Comores, de la République hellénique et du Royaume du Cambodge, *Decision on the "Application for Judicial Review by the Government of the Comoros"*, ICC-01/13, 16 septembre 2020.

critiques ont également été formulées à l'égard du Bureau du Procureur qui aurait eu recours aux examens préliminaires dans d'autres buts que de déterminer s'il convient ou non d'ouvrir une enquête.

700. Comme il est analysé plus exhaustivement ci-après, les principales préoccupations concernant le processus en matière d'examens préliminaires semblent être i) les méthodes de travail de la Section des examens préliminaires (PES), ii) la durée des examens préliminaires, iii) l'approche retenue par le Procureur en matière de complémentarité et iv) la transparence.

A. Préoccupations concernant la Section des examens préliminaires

701. Sur le plan structurel, toutes les activités d'examen préliminaire incombent à la Section des examens préliminaires, qui relève de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD). La PES est chargée de traiter et d'analyser toutes les communications reçues au titre de l'article 15[489], d'examiner la question de la compétence et de recevabilité des situations, ainsi que d'évaluer les intérêts de la justice. Elle communique ses conclusions directement au Procureur.

702. Les experts ont reçu une série de propositions concernant la Section des examens préliminaires. L'une d'elles consiste à faire dépendre cette section non plus de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, mais de la Division des enquêtes (ID). Les experts ont analysé les avantages et les inconvénients d'un tel changement.

703. Faire dépendre la PES de ID, que ce soit en tant que section distincte ou comme partie intégrante de la Section de l'analyse des enquêtes (IAS), aurait assurément pour principal avantage de conduire à l'harmonisation des méthodes et documents de travail. Cette mesure permettrait également de faire l'économie de la transition entre la JCCD et ID lorsqu'un examen préliminaire aboutit à l'ouverture d'une enquête. Certaines de ces transitions semblent être lourdes et laborieuses. De plus, les documents de travail conçus par la PES ne concordent pas toujours avec ceux de IAS, ce qui fait qu'il y a double emploi puisque cette dernière doit retravailler les analyses.

704. Le transfert envisagé présenterait d'autres avantages, notamment parce que le Bureau du Procureur ne peut, dans le cadre d'un examen préliminaire, mener des travaux d'enquête hors du siège de la Cour. Des préoccupations ont été exprimées

[489] En moyenne, 500 nouvelles communications sont déposées chaque année. Pour la période allant du 1er novembre 2018 au 31 octobre 2019, le Bureau du Procureur a reçu 795 communications : Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, par. 23.

selon lesquelles les membres de la JCCD ne seraient pas en mesure de détecter et de mettre à profit les possibilités de recueil d'éléments de preuve à distance aussi bien que leurs collègues de ID, ou pourraient réunir de telles preuves sans respecter les procédures requises. Par conséquent, si la PES relevait de ID, cela pourrait renforcer les possibilités de reconnaître et de saisir les chances de recueillir et de préserver des preuves.

705. Nonobstant ces avantages, les experts sont d'avis que la PES fonctionne de façon efficiente et efficace en tant que section distincte au sein de la JCCD. De plus, les avantages susmentionnés pourraient être obtenus en intégrant systématiquement des membres du personnel de la Division des poursuites et de la Division des enquêtes dans les équipes mises en place à partir de la phase 2 de l'examen préliminaire. Comme il a été dit plus haut, le Bureau du Procureur a déjà eu recours à ce modèle lors des examens préliminaires les plus récents et les experts recommandent le maintien de cette procédure[490].

Recommandations

R251. Pour renforcer l'efficacité, à l'issue des examens préliminaires, du processus de transition entre la Section des examens préliminaires et la Section de l'analyse des enquêtes, le Bureau du Procureur devrait institutionnaliser la pratique consistant à mettre en place, à partir de la phase 2 des examens préliminaires, une équipe intégrée comprenant un membre de chacune des divisions, à savoir la Division des enquêtes, la Division des poursuites, et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération.

R252. Le Bureau du Procureur devrait harmoniser les méthodes de travail de la Section des examens préliminaires et de la Section de l'analyse des enquêtes. Il devrait également envisager d'adopter des directives en matière d'analyse applicables à toutes les divisions concernées.

R253. Le Bureau du Procureur devrait encourager les échanges de personnel entre la Section des examens préliminaires et la Section de l'analyse des enquêtes, afin que les membres du personnel de chacune de ces sections puissent se familiariser davantage avec les méthodes de travail de l'autre, et pour faciliter le démarrage souple et efficace d'une enquête à l'issue d'un examen préliminaire.

[490]Voir *infra*, section I.C.3(4), par. 162 à 166.

B. Durée des activités d'examen préliminaire et délais applicables

Conclusions

706. La longue durée de nombreux examens préliminaires a été largement critiquée par les États parties et la société civile. Ceux-ci s'inquiètent des effets négatifs de ces retards pour les victimes et les témoins, du dépérissement des éléments de preuve, de la diminution des chances de coopération à l'avenir, et du caractère limité des ressources de la Cour.

707. Les experts ont été informés de l'intention du Procureur d'achever tous les examens préliminaires en cours d'ici la fin de son mandat, à la mi-2021. Malgré cela, une approche plus systématique et des changements institutionnalisés dans les politiques doivent également être mis en place afin d'améliorer la situation.

708. Les activités menées par le Bureau du Procureur dans le cadre des examens préliminaires sont à la fois vastes et complexes. Le Procureur est tenu de procéder à une évaluation approfondie pour déterminer si les conditions juridiques pour l'ouverture d'une enquête sont réunies, en se fondant sur la norme tenant à l'existence d'une « base raisonnable ». Lorsque l'ouverture d'un examen préliminaire est sollicitée sur la base de communications reçues au titre de l'article 15, le Procureur doit demander l'autorisation d'une chambre préliminaire. De telles requêtes doivent être accompagnées d'une analyse détaillée des éléments des crimes allégués[491]. Certaines requêtes ont nécessité la tenue de plusieurs audiences devant la chambre préliminaire. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des activités menées lors de chaque phase de l'examen préliminaire et, le cas échéant, des délais que le Bureau du Procureur a établis pour certaines de ces phases.

[491] Voir, p. ex., Situation en République populaire du Bangladesh/République de l'Union du Myanmar, *Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15*, ICC-01/19-7, 4 juillet 2019.

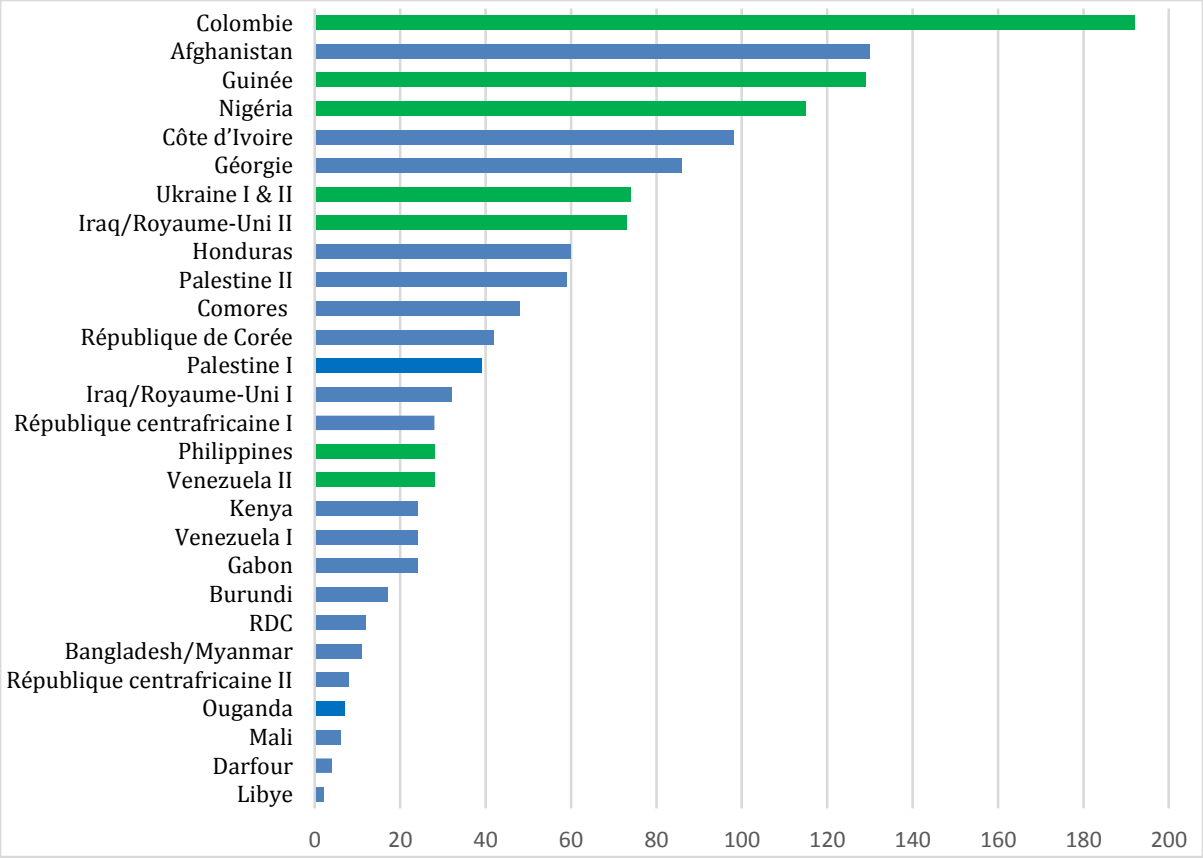
Tableau 1 Vue d'ensemble des activités d'examen préliminaire

	Activité	Délai/ fréquence	Unité	Aboutissement
Phase 1	Évaluation préalable	1 an (comprend les étapes 1.1, 1.2 et 1.3 ci-dessous)	JCCD PES	Décision relative à l'ouverture d'un examen préliminaire sur la base des communications reçues au titre de l'article 15
1.1.	Filtrage des communications méritant une analyse plus poussée reçues au titre de l'article 15	2 mois	IEU/JCCD PES	Rapport destiné au Procureur concernant les communications méritant une analyse plus poussée
1.2.	Complément d'analyse concernant les communications méritant une analyse plus poussée (compétence, crimes)	2 fois par an	JCCD PES	Rapport de phase 1
1.3	Approbation du Comité exécutif du Bureau du Procureur et décision relative aux rapports de phase 1	Un an à compter de la réception de la communication reçue au titre de l'article 15	Comité exécutif/ Procureur	Ouverture d'un examen préliminaire/ Rejet de la situation
Phase 2	Analyse de la compétence *ratione materiae*	Aucun [approche globale]	JCCD PES	Rapport concernant l'article 5
Phase 3	Analyse portant sur la complémentarité et la gravité des faits	Aucun [approche globale]	JCCD PES	Rapport concernant l'article 17
Phase 4	Rapport concernant l'article 53-1	Aucun [approche globale]	JCCD PES	Rapport concernant l'article 53-1
Phase « judiciaire »	Demande présentée en vertu de l'article 15-3	Aucun	PD	Demande présentée en vertu de l'article 15-3 devant une chambre préliminaire

709. À ce jour, la durée des examens préliminaires a varié entre deux mois (Libye) et 144 mois (Colombie). Le schéma ci-dessous (schéma 4) montre tous les examens préliminaires menés par le Bureau du Procureur à ce jour, classés en fonction de

leur durée. Les examens préliminaires en cours sont mis en évidence en vert, ceux qui sont achevés en bleu.

Schéma 4 Durée des examens préliminaires menés entre 2003-2020 (en mois[492])



710. Comme il ressort du schéma, la majorité des examens préliminaires a duré moins de cinq ans (20 des 28 situations)[493]. En moyenne, environ quatre ans s'écoulent entre l'ouverture d'un examen préliminaire par le Bureau du Procureur et sa décision de demander ou non l'autorisation d'ouvrir une enquête. Cette période ne tient pas compte de la durée de la phase 1 (jusqu'à un an).

711. Selon les experts, faire durer des examens préliminaires pendant plusieurs années est intenable, préjudiciable pour d'éventuels éléments de preuve et pour les possibilités d'enquête, source de frustration pour les victimes et la société civile et insatisfaisant pour les États parties.

[492] Examens préliminaires classés en commençant par le plus récent. La durée (en mois) comprend le mois pendant lequel l'examen a été ouvert et clos. Le calcul concerne la période courant à partir du mois au cours duquel l'examen préliminaire a été annoncé, et juin 2020.
[493] La durée d'un examen préliminaire varie entre 2 et 192 mois, et s'élève en moyenne à 50 mois.

712. Des examens préliminaires prolongés, durant lesquels le Procureur n'est pas autorisé à mener des activités d'enquête hors du siège de la Cour[494], peuvent retarder le recueil des éléments de preuve. De nombreuses formes de preuve sont sujettes à dépérissement : les relevés bancaires, les registres de télécommunication, les fichiers de traçage d'activités en ligne, les données de vol aérien sont autant d'exemples de documents que les fournisseurs de services détruisent au bout de quelques années. En général, la durée moyenne des examens préliminaires dépasse ces délais. La preuve testimoniale également se dégrade au fil du temps : la mémoire des témoins, ainsi que leur disposition à coopérer avec les mécanismes de justice sont susceptibles de s'étioler.

713. De plus, l'ouverture prolongée des examens préliminaires peut être perçue comme une injustice envers les États concernés et pourrait les dissuader de coopérer avec le Bureau du Procureur.

714. Lors d'entretiens avec certains membres du personnel du Bureau du Procureur, les experts ont été informés que les examens préliminaires prolongés sont dus à la complexité et à la portée des situations, notamment lorsque des procédures nationales sont en cours. Toutefois, si la complexité est assurément un aspect à prendre en considération, elle ne justifie pas la durée de certains des examens préliminaires qui nous intéressent, comme dans le cas de la Guinée (en cours depuis plus de dix ans) ou de la Géorgie (huit ans). En comparaison avec les autres, la portée de ces deux situations est relativement limitée[495]. Dans le même ordre d'idées, les examens préliminaires les plus longs (Colombie, Afghanistan, Nigéria, Guinée, Côte d'Ivoire et Géorgie) varient considérablement quant à leur complexité et aux difficultés susceptibles d'être rencontrées lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les éléments juridiques respectifs des crimes allégués.

715. La durée prolongée de certains examens préliminaires a conduit certaines chambres préliminaires à demander des explications au Procureur ou à lui fixer des délais. Dans la situation CAR I, la Chambre préliminaire avait demandé au Bureau du Procureur « un rapport sur l'état d'avancement [en cours] de l'examen préliminaire de la situation en RCA, ainsi qu'une estimation de la date à laquelle ledit examen préliminaire sera[it] achevé et de la date à laquelle une décision

---

[494] Le Bureau du Procureur ne dispose pas de pouvoirs d'enquête au stade de l'examen préliminaire ; Statut de Rome, article 15-2 ; Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 85.

[495] Géorgie : cadre temporel de la situation, 1er juillet – 10 octobre 2008, voir https://www.icc-cpi.int/georgia?ln=fr ; Guinée : événements survenus le 28 septembre 2009 dans un lieu donné, voir https://www.icc-cpi.int/guinea?ln=fr.

devra[it] être rendue en application de l'article 53-1 du Statut[496] ». Le Bureau du Procureur s'y est refusé au motif qu'il n'avait pas d'obligation juridique de se conformer à la demande de la Chambre préliminaire, soulignant qu'« aucune disposition du Statut ou du Règlement ne fixe de durée précise pour l'achèvement de l'examen préliminaire[497] ».

716. Plus récemment, dans le contexte de la situation au Bangladesh-Myanmar, la Chambre préliminaire a exprimé de nouveau une préoccupation qu'elle avait déjà soulevée[498]. Par la suite, dans la situation concernant les navires battant pavillon comorien, la même chambre préliminaire a tenté d'imposer un délai au Procureur[499], auquel elle « demandait » de reconsidérer sa décision comme le prévoit l'article 53-3-a, soulignant que « [TRADUCTION] les examens préliminaires devaient être conclus dans un délai raisonnable ».

717. Les experts ont examiné la proposition faite par un certain nombre de parties prenantes selon laquelle il conviendrait d'imposer au Bureau du Procureur des délais pour les examens préliminaires. Eu égard à toutes les observations reçues de la part des parties prenantes, tant internes qu'externes, les experts considèrent qu'il serait contre-productif d'imposer des délais contraignants. Ils pourraient être utilisés de façon abusive par les gouvernements et d'autres parties hostiles à l'intervention de la Cour, qui pourraient retarder délibérément leur coopération dans le but de laisser passer le délai sans permettre au Bureau du Procureur de dûment évaluer la situation en question.

718. Les experts sont d'avis qu'une approche plus efficace consisterait à établir un plan général pour chaque examen préliminaire, prévoyant notamment des repères pour mesurer les progrès réalisés dans chaque situation, pour chaque phase de l'examen préliminaire, et fixant les échéances. Le plan devrait contenir des critères transparents définissant à quel moment un examen préliminaire passe d'une phase à la phase suivante, à quel moment il devrait être clos et, le cas échéant, rouvert. Les

---

[496] Situation en République centrafricaine, Décision relative à la demande d'informations sur l'état d'avancement de l'examen préliminaire de la situation en République centrafricaine, ICC-01/05-6-tFRA, 30 novembre 2006, dispositif.

[497] Situation en République centrafricaine, Rapport de l'Accusation à la suite de la décision de la Chambre préliminaire III du 30 novembre 2006 sollicitant des informations sur l'état d'avancement de l'examen préliminaire de la situation en République centrafricaine, ICC-01/05-07-tFRA, 16 décembre 2006, par. 10 et 11.

[498] *Request under regulation 46(3) of the Regulations of the Court, Decision on the "Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute"*, ICC-RoC46(3)-01/18-37, 6 septembre 2018, par. 84 à 88.

[499] Situation concernant les navires battant pavillons de l'Union des Comores, de la République hellénique et du Royaume du Cambodge, *Decision on the "Application for Judicial Review by the Government of the Union of the Comoros"*, ICC-01/13-68, 15 novembre 2018, par. 119 à 121.

repères devraient être souples de façon à décourager tout effort visant à retarder délibérément et à entraver les travaux du Bureau du Procureur.

719. De plus, de l'avis des experts, certains examens préliminaires se sont prolongés en raison de l'approche suivie actuellement par le Procureur en matière de complémentarité et de complémentarité positive, analysée ci-après, ainsi que du caractère limité des ressources de la Section des examens préliminaires. Ces questions doivent être traitées en même temps que celle de la mise en place d'une planification des examens préliminaires propre à chaque situation.

Recommandations

R254. Le Bureau du Procureur devrait envisager de mener les activités d'examen préliminaire de façon plus globale. L'approche en plusieurs étapes (phases 2 à 4) ne présente que peu d'avantages. Le Bureau du Procureur devrait envisager de réduire le nombre de rapports distincts produits par la Section des examens préliminaires et de combiner les rapports se rapportant aux phases 2 à 4 en un seul rapport comprenant l'évaluation de la compétence *ratione materiae*, de la complémentarité, de la gravité des faits et des intérêts de la justice.

R255. Le Bureau du Procureur devrait envisager d'adopter un plan stratégique global pour chaque examen préliminaire, comprenant des repères et des calendriers provisionnels pour toutes ses phases et activités, y compris sa clôture et, si pertinent, sa réouverture.

R256. Le plan stratégique devrait comprendre à tout le moins : i) le calendrier de l'examen préliminaire, avec une estimation des dates auxquelles les rapports analytiques devront être soumis au Procureur; ii) des repères et un échéancier pour l'évaluation de la complémentarité ; iii) des repères et des délais pour le dépôt de toute réponse demandée à l'État concerné ; iv) toute mission (visite) ou autre activité envisagées en sus de l'analyse réalisée au siège de la Cour, ainsi qu'une estimation du temps et des ressources requises pour chacune (y compris pour les cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se présentera plus). Il devrait ressortir du plan qu'il est flexible et peut être modifié si les circonstances venaient à évoluer de façon matérielle et substantielle.

R257. Le plan stratégique devrait être préparé en partant du principe que l'examen préliminaire ne durera pas plus de deux ans. Des prorogations pourraient être accordées par le Procureur, mais seulement à titre exceptionnel et lorsque les circonstances le justifient.

R258. Le plan stratégique ne devrait pas être un document figé, mais être mis à jour régulièrement tout au long de l'examen préliminaire. Une fois l'autorisation d'ouvrir

une enquête accordée, ce plan devrait être la base sur laquelle le Bureau du Procureur s'appuie pour élaborer ses objectifs et ses stratégies concernant l'enquête.

R259. Si un examen préliminaire ou une certaine phase de cet examen dure plus longtemps que ce qui est prévu dans le plan stratégique, le Procureur indique les causes de ce retard dans le rapport annuel sur les activités d'examen préliminaire.

R260. En cas de dépassement du délai de deux ans proposé pour un examen préliminaire, il convient de déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures en vue de préserver les éléments de preuve. Le membre de la Division des enquêtes qui fait partie de l'équipe intégrée devrait être chargé de recenser les cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se présentera plus et, si possible, de prendre des mesures pour préserver ces éléments de preuve.

R261. Le respect du plan stratégique pour l'examen préliminaire devrait figurer parmi les indicateurs de performance clés du Bureau du Procureur et faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée des États parties.

C. Complémentarité et complémentarité positive

Conclusions

720. Sur la base des informations évaluées par les experts, l'approche actuellement suivie par le Procureur en matière de complémentarité et de complémentarité positive est l'une des principales causes du prolongement de certains examens préliminaires. Les questions touchant à la complémentarité se posent pour deux aspects de l'approche du Bureau du Procureur en matière d'examens préliminaires : l'analyse juridique et factuelle de la complémentarité pour l'évaluation de la compétence, et les activités menées par le Bureau du Procureur dans le cadre de la complémentarité positive. Ces deux aspects se sont révélés problématiques en pratique, et ont conduit à un prolongement important de certains examens préliminaires.

1. Évaluation de la complémentarité aux fins de la recevabilité (article 17)

721. L'évaluation de la complémentarité implique l'examen des procédures nationales pertinentes engagées à propos des affaires qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une enquête par le Bureau du Procureur. Lorsque des enquêtes ou poursuites sont en cours, le Bureau du Procureur en évalue l'authenticité[500].

[500] Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, par. 6. L'évaluation de l'authenticité des procédures menées par un État peut être très complexe. Dans le

722. En raison du principe de complémentarité, la Cour n'est pas compétente si l'enquête ou les poursuites menées à l'échelon national visent la même personne et essentiellement le même comportement que la procédure devant la Cour (critère du même comportement)[501]. Le Bureau du Procureur est tenu d'exposer clairement le comportement faisant l'objet de son enquête, ainsi que les personnes potentiellement visées[502]. De plus, il est de la plus grande importance que le Bureau du Procureur communique de façon aussi claire et transparente que possible ce qu'il attend de l'État concerné pour que justice soit rendue s'agissant de ce même comportement criminel.

723. Le critère n'est pas d'ordre théorique. Pour démontrer qu'il a la volonté et la capacité de mener des enquêtes et des poursuites, l'État doit prouver que des mesures d'enquête « tangibles, concrètes, et progressives » ont été prises ou sont prises actuellement dans le cadre de l'enquête menée à l'échelon national[503]. Toutefois, lorsque le Bureau du Procureur procède à l'évaluation de la recevabilité

---

cas du Darfour, par exemple, les autorités soudanaises ont présenté des informations montrant que des tribunaux spéciaux avaient été créés et qu'ils avaient jugé un certain nombre d'affaires. Il se peut qu'un certain nombre de ces procédures aient été considérées comme relativement sérieuses dans le contexte local, mais elles ne portaient pas sur les allégations de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide commis à grande échelle. De telles poursuites à l'échelon national sont dépourvues de pertinence en ce qui concerne la recevabilité des affaires devant la Cour ; voir aussi Paul Seils, *Handbook on Complementarity*, ICTJ, 2016, p. 56.

[501] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 43, faisant référence à : Situation en République du Kenya, *Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15*, ICC-01/09-3, 26 novembre 2009, par. 55 et 78 ; situation en République du Kenya Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome, ICC-01/09-19-Corr-tFRA 31 mars 2010, par. 50.

[502] De façon générale, on ne peut s'attendre à ce que le Bureau du Procureur enquête sur tous les types de criminalité et tous les faits au stade de l'examen préliminaire et avant que toute activité d'enquête proprement dite n'ait été entreprise. Dans certains examens préliminaires précédents, le Bureau du Procureur a décidé de sélectionner les actes qui démontraient l'existence d'une pratique de comportements répréhensibles (RDC) ou d'une série d'événements (Libye).

[503] Voir, p. ex., l'arrêt relatif à la recevabilité de l'affaire concernant Simone Gbagbo, dans lequel la Chambre d'appel a conclu que les informations communiquées par l'État concerné n'indiquaient pas que les autorités prenaient des « mesures d'enquêtes tangibles, concrètes et progressives », *Le Procureur c. Simone Gbagbo*, arrêt relatif à la recevabilité, ICC-02/11-1/12-75-Red-FRA, 27 mai 2015 ; voir aussi *Le Procureur c. . William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang,* arrêt relatif à la compétence, ICC-01/09-01/11-307-tFRA, 30 août 2011. L'existence de ces mesures doit aussi être établie de façon suffisamment claire, au vu de renseignements suffisamment fiables et dignes de foi, voir Le *Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi,* arrêt relatif à la compétence, ICC-01/11-01/11-547-Red, 21 mai 2014 ; voir Paul Seils, *Handbook on Complementarity*, ICTJ, 2016, p. 77. Il convient de relever qu'à l'article 17-1 du Statut de Rome, les dispositions qui précisent sur quelle base repose l'évaluation de la recevabilité sont rédigées au présent à l'article 17-1-a : « [l]'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites » ; article 17-1-b : « [l]'affaire a fait l'objet d'une enquête […] » ; article 17-1-c : « [l]a personne concernée a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet de la plainte » ; article 17-1-d : « [l]'affaire n'est pas suffisamment grave ».

au stade de l'examen préliminaire, il semble le faire également de manière prospective ou continue, étant donné qu'il doit parfois attendre pendant des années que les autorités nationales démontrent qu'elles ont « la volonté et la capacité » requises[504].

724. De nombreuses parties prenantes externes partagent la crainte qu'en appliquant le critère de recevabilité de manière prospective, le Bureau du Procureur outrepasse son mandat. On l'accuse de pratiques revenant à jouer un rôle d'« observateur des droits de l'homme » ou de « sentinelle ». Il semble par exemple que, dans le cas de l'Afghanistan et du Nigéria, où des crimes continuent d'être commis depuis l'ouverture d'un examen préliminaire, le Bureau du Procureur a entrepris d'évaluer de manière continue les procédures nationales, prolongeant ainsi de plusieurs années la durée des examens préliminaires[505]. Dans d'autres cas, comme en Guinée ou en Colombie, le Bureau du Procureur suit l'avancement des procédures nationales depuis de nombreuses années, sans pouvoir parvenir à une conclusion en ce qui concerne leur caractère véritable ou suffisant.

725. Un autre aspect préoccupant est l'absence de délais applicables aux États pour la communication de preuves montrant qu'ils prennent des mesures concrètes, tangibles et progressives au stade de l'examen préliminaire. Les États n'ont aucun repère ni critère à respecter qui permettrait de convaincre le Bureau du Procureur de clôturer un examen préliminaire[506].

726. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que le Bureau du Procureur ne fixe aucun délai. Certains membres du personnel du Bureau du Procureur ont informé les experts que certains États, même s'ils agissent de bonne foi, se heurtent à un manque important de moyens financiers et humains, de sorte qu'ils mettent

---

[504] Par exemple, le Bureau du Procureur a mené 18 missions en Guinée depuis l'ouverture de l'examen préliminaire en 2009. À ce jour, aucune des personnes dont le Bureau du Procureur considère qu'elles portent la plus grande responsabilité n'a fait l'objet d'un procès en Guinée ; Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, p. 39 et 40. L'ouverture d'un examen préliminaire concernant la situation au Nigéria a été annoncée le 18 novembre 2010 ; en 2019, le Bureau du Procureur a conclu ce qui suit : « les affaires sur lesquelles les autorités enquêtent ou ont engagé des poursuites ne semblent correspondre qu'en apparence aux affaires identifiées par le Bureau dans la mesure où elles ne visent pas en substance les comportements mis en cause par ce dernier. À ce jour, les engagements répétés des autorités nigérianes de fournir au Bureau des informations pertinentes à cet égard n'ont pas été tenus » ; Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, par. 199. L'évaluation du Procureur est encore en cours, dans l'attente de l'obtention des renseignements demandés.

[505] P. ex. dans le cadre des situations en Afghanistan et au Nigéria. Voir : Amnesty International, *Willingly Unable. ICC Preliminary Examination and Nigeria's failure to address impunity for international crimes*, 2018, p. 10.

[506] Contrairement à ce qui est prévu au stade de l'enquête, où il est possible de déposer des exceptions sur la base des dispositions des articles 18 et 19 du Statut de Rome.

beaucoup de temps à donner suite aux demandes de renseignements du Bureau du Procureur.

727. Toutefois, du fait de l'absence totale de délais ou de repères fixés aux États, le Bureau du Procureur peut difficilement prévoir, et encore moins déterminer la durée de l'évaluation de la recevabilité. Il a été signalé aux experts que ce manque de clarté permet à certains États de retarder délibérément l'assistance qu'ils sont censés apporter au Bureau du Procureur pour l'évaluation de la complémentarité. Concrètement, il peut s'agir d'un État qui réduit sa coopération au minimum ou fournit des informations incohérentes, insuffisantes, dénuées de pertinentes ou tardives. Le Bureau du Procureur n'est donc pas en mesure de faire des progrès dans les cas où les procédures nationales menées pourraient être suffisantes pour convaincre une chambre préliminaire de rejeter une demande d'autorisation d'enquête, mais trop fragiles pour justifier de clôturer l'examen préliminaire.

728. Les experts considèrent qu'un changement d'approche en ce qui concerne le critère de complémentarité, ainsi que l'adoption de repères utiles et d'une stratégie adaptée à chaque situation, pourraient permettre de remédier à cette situation qui est devenue intenable pour le Bureau du Procureur.

2. Complémentarité positive

729. Un autre aspect préoccupant, notamment pour de nombreux États parties, est l'approche adoptée par le Procureur en matière de complémentarité positive. L'opinion qui domine est que le Bureau du Procureur mène, dans le cadre des examens préliminaires, des activités qui débordent le cadre de son mandat et sont incompatibles avec la finalité de ces examens.

730. Les experts sont d'avis que les examens préliminaires ne devraient être entrepris qu'en vue de déterminer s'il convient d'ouvrir une enquête. Les activités de complémentarité positive menées par le Bureau du Procureur ne sauraient justifier le lancement ou la prolongation d'un examen préliminaire.

731. Le Procureur considère que la complémentarité positive n'est pas le fruit d'une politique préconçue du Bureau du Procureur, mais un dérivé positif du processus d'examen préliminaire[507]. La complémentarité positive est toutefois mentionnée

[507] Voir Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, par. 50 : « Bien que le but principal d'un examen préliminaire demeure celui de déterminer, dans un délai convenable, si les conditions juridiques sont réunies pour que le Bureau ouvre une enquête, *le simple fait d'entrer en contact* avec des autorités nationales *peut parfois les inciter* à prendre des mesures … » [non souligné dans l'original].

dans chaque plan stratégique et il y est fait référence dans le Document de politique générale relatif aux examens préliminaires[508].

732. D'après le Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, lors de la phase 3, le Bureau du Procureur peut interagir avec les autorités nationales pour appuyer des procédures nationales. Dans ce cas, l'évaluation de la complémentarité se déroule parallèlement à d'autres types d'interactions avec des parties prenantes de cet État[509]. De telles activités incluent notamment des missions sur place, des consultations avec les autorités nationales et des représentants de la société civile, ainsi que des activités de suivi de la situation.

733. L'approche institutionnelle de la complémentarité positive et la pratique suivie dans les situations comme celles concernant la Guinée, la Colombie et le Nigéria montrent que les efforts déployés en la matière ne revêtent pas seulement un caractère accessoire. Par exemple, s'agissant des situations en Colombie et en Guinée, le Bureau du Procureur entretient des contacts étroits avec les autorités étatiques, et ses représentants se sont rendus sur place respectivement 15 et 17 fois au cours du processus d'examen préliminaire[510]. Si certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne les efforts de responsabilisation constatés durant cette période dans les différentes situations à l'examen, ces examens préliminaires figurent aussi parmi les plus longs (voir *schéma 3* ci-dessus).

734. Le Bureau du Procureur semble considérer que la complémentarité positive est propre à la phase d'examen préliminaire (sur la base du plan stratégique et du document de politique générale). Toutefois rien ne l'empêche d'interagir de la même manière avec les États lors de la phase d'enquête également[511]. Une fois qu'une enquête est ouverte, le Bureau du Procureur procède à un exercice de sélection et de hiérarchisation des affaires concernant la situation. À ce moment-là, un dialogue plus étroit avec l'État faisant l'objet de la situation et/ou avec les États voisins permettrait de concevoir une stratégie dotée d'objectifs clairs en matière de

---

[508] L'un des objectifs énoncés dans le document de politique général du Bureau du Procureur est la « [f]in de l'impunité grâce à la complémentarité positive » ; « une partie non négligeable des efforts déployés par le Bureau au stade de l'examen préliminaire vise à encourager les États à s'acquitter de leur responsabilité première d'enquêter sur les crimes internationaux et d'en poursuivre les auteurs », Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 100 ; Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, par. 49 à 51.

[509] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 100 à 103 , des exemples de cette approche peuvent être trouvés, par exemple, dans les situations en Colombie, en Guinée et au Nigéria.

[510] Human Rights Watch, « Pressure Point », 2018, *Appendix II*, p. 165.

[511] De fait, les États ont sans doute une plus grande marge de manœuvre une fois que le Procureur a décidé qu'il y a une base raisonnable pour ouvrir une enquête, puisqu'ils ont alors la possibilité de déposer une exception d'irrecevabilité ou d'incompétence en vertu des articles 18-2 et 19 du Statut de Rome.

poursuites. Il serait bon, pour établir des priorités claires en matière de poursuites, de faire appel à la collaboration des États concernés et d'autres autorités compétentes.

735. De plus, une fois que le Bureau du Procureur en arrive à un stade avancé de l'enquête et commence à se préparer en vue des poursuites, il pourrait et devrait trouver des moyens pour nouer le dialogue avec d'autres pays, notamment, lorsque cela est possible et opportun, avec le pays faisant l'objet de la situation à l'examen. Le partage de renseignements et d'éléments de preuve pourrait être utilisé pour générer de nouvelles poursuites, au-delà de la portée limitée du Bureau du Procureur. De fait, de telles activités ont été menées, des éléments de preuve ayant été partagés de façon ponctuelle avec plusieurs États lors d'enquêtes.

736. Un partage des tâches entre le Bureau du Procureur et l'AEP pourrait se révéler important. Si c'est manifestement au Bureau du Procureur qu'il revient de déterminer la portée de ses enquêtes et poursuites, et de décider à quelles parties il peut apporter son appui en leur communiquant des renseignements ou des éléments de preuve, l'AEP pourrait jouer un rôle majeur en facilitant des partenariats entre le Bureau du Procureur et les États parties, les États non parties et d'autres organisations. Elle pourrait, par exemple, faciliter le traitement des demandes judiciaires adressées par les États parties au Bureau du Procureur ; offrir un espace de dialogue aux États parties (notamment ceux faisant l'objet d'une situation) et à d'autres organes régionaux ou internationaux. L'AEP pourrait également fournir un appui à l'élaboration des réponses nationales et régionales qu'il convient d'apporter aux crimes, au développement de l'état de droit et au suivi de la mise en œuvre de stratégies d'achèvement.

Recommandations

R262. Le Bureau ne devrait pas tenir compte d'éventuelles procédures nationales futures et devrait se concentrer seulement sur la question de savoir si des procédures nationales sont en cours ou l'ont été (article 17). Cela permettrait en outre d'aligner les critères de recevabilité en matière de complémentarité sur les dispositions de l'article 17 du Statut de Rome (« fait l'objet », « a fait l'objet ») et les exigences définies par la Chambre d'appel (mesures « tangibles »).

R263. Il convient d'envisager de fixer des délais dans lesquels les États doivent donner suite aux demandes que leur adresse le Bureau du Procureur dans le cadre de l'évaluation de la complémentarité, assortis de critères clairs s'agissant des éléments dont le Bureau du Procureur a besoin pour prendre la décision visée à l'article 17.

R264. Les activités liées à la complémentarité positive ne devraient pas retarder l'ouverture d'une enquête ou la clôture d'un examen préliminaire. Le Bureau du

Procureur devrait tenir compte de la complémentarité positive dans le contexte de sa stratégie applicable aux situations à tous les stades de la procédure, et non pas seulement au stade de l'examen préliminaire. Le Bureau du Procureur devrait examiner s'il serait plus opportun de mener des activités liées à la complémentarité positive après qu'une enquête a été autorisée.

R265. La complémentarité positive devrait être prise en considération dans le cadre de la conception des stratégies d'achèvement.

D. Transparence des examens préliminaires

Conclusions

737. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet du manque de transparence du processus d'examen préliminaire. D'aucuns ont laissé entendre qu'une plus grande transparence améliorerait les chances de coopération de la part des États parties et non parties, et permettrait de mobiliser les organisations de la société civile dans les pays faisant l'objet d'une situation.

738. La transparence dans le cadre des examens préliminaires est l'un des objectifs fixés dans le document de politique générale du Bureau du Procureur[512]. Celui-ci annonce publiquement l'ouverture des examens préliminaires et présente des rapports propres aux situations, que sa décision soit de clore l'examen préliminaire ou de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête. Lorsqu'un examen préliminaire est en cours, le Bureau du Procureur publie des rapports ponctuels qui traitent des questions de compétence et/ou recevabilité. Le Bureau du Procureur présente à l'AEP, ainsi qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies, un rapport annuel sur les activités qu'il mène dans le cadre d'examens préliminaires[513].

739. En revanche, ce degré de transparence est critiqué par certaines parties prenantes. Certaines ont fait valoir que le processus consistant à présenter des rapports annuels est une forme de « délation », ou que le caractère public des examens préliminaires pouvait pousser des États à quitter la Cour[514].

740. S'il s'agit là de préoccupations valables, les experts sont d'avis qu'il n'est pas possible en pratique de garder confidentiels les examens préliminaires. Compte tenu de l'importance des activités d'examen préliminaire, des fuites et des conjectures s'ensuivraient inévitablement. Des fuites seraient encore plus dommageables pour le Bureau du Procureur que le fait de rendre ses activités

[512] Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, par. 94 à 99.
[513] P. ex. A/74/324.
[514] A l'instar de ce qui s'est passé dans les situations au Burundi et aux Philippines.

publiques. En outre, les organisations de la société civile, les groupes de victimes et d'autres parties prenantes ne seraient pas en mesure de s'organiser pour appuyer les examens préliminaires et fournir des renseignements au Bureau du Procureur.

Recommandations

R266. Le Bureau du Procureur devrait maintenir le degré de transparence actuel concernant les activités d'examen préliminaire : annonce de l'ouverture et de la clôture de chaque examen préliminaire, présentation d'un rapport annuel à l'Assemblée des États parties, mises à jour et déclarations spécifiques aux situations.

R267. Le Procureur devrait envisager de désigner un interlocuteur qui, au sein du Bureau du Procureur, serait chargé de répondre aux questions et d'assurer la communication avec les représentants de la société civile et d'autres parties prenantes au cours des examens préliminaires[515].

XIV. ENQUÊTES

Conclusions

741. La Division des enquêtes (ID) fournit aux équipes intégrées des éléments d'enquête et d'analyse, est chargée des aspects médicolégaux et scientifiques des enquêtes, et offre un appui opérationnel[516]. Elle est dirigée par le Directeur de division, qui est assisté par le coordonnateur des enquêtes (P-5). ID comprend quatre sections : la Section des enquêtes (IS), la Section de l'analyse des enquêtes (IAS), la Section des sciences criminalistiques (FSS) et la Section de la planification et des opérations (POS).

742. Fin juin 2020, ID comptait au total 181 fonctionnaires (128 postes permanents et 53 postes temporaires renouvelables). Le *tableau 2* montre la répartition du personnel par section :

[515] Voir *supra*, section VII.D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias.
[516] ICC-ASP/18/10, p. 69, par. 278.

Tableau 2 Effectifs de la Division des enquêtes

Division des enquêtes	Administrateurs et postes temporaires	Agents des services généraux et postes temporaires
Section des enquêtes (IS)	75	6
Section de l'analyse des enquêtes (IAS)	22	13
Section des sciences criminalistiques (FSS)	11	1
Section de la planification et des opérations (POS)	27	26
Total :	135	46

743. Des préoccupations ont été exprimées, par des parties prenantes internes et externes, au sujet des enquêtes du Bureau du Procureur. L'issue décevante de certaines procédures de la Cour récemment incite certains à penser que ID doit revoir de façon exhaustive ses stratégies et techniques d'enquête, et réévaluer la qualité et les types de preuves qu'elle recueille. Des critiques ont également été formulées quant à la méconnaissance manifeste, de la part des analystes et des enquêteurs, des pays de situation, et à la présence insuffisante du Bureau du Procureur sur le terrain pendant les enquêtes. De plus, certaines critiques ont été émises concernant le manque de connaissances en matière de droit, ainsi que des éléments des crimes du Statut de Rome, chez certains membres du personnel de ID. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet de l'absence d'une stratégie d'enquête et de l'approche réactive qui s'ensuit en matière de recueil des preuves. Enfin, certains ont laissé entendre qu'il semble y avoir une trop grande distance entre les hauts responsables de ID et le travail de fond de la division.

744. Depuis qu'on leur a fait part de ces préoccupations, les experts ont obtenu de nouvelles informations au sujet d'un certain nombre d'améliorations importantes envisagées par ID. Il s'agit de l'approche dite « enquêtes 3.0 »[517], qui vise à affiner les enquêtes du Bureau du Procureur et à en renforcer l'efficacité, la qualité et la célérité, dans le cadre des ressources disponibles. Le document sur les « enquêtes 3.0 » est encore à l'état de projet et les experts partent du principe qu'il s'agit d'un document de travail qui doit encore être approuvé et mis en œuvre par le Bureau du Procureur. Nombre des recommandations des experts exposées ci-après concordent avec certaines des dispositions de ce document.

[517] « Enquêtes 1.0 » renvoie aux enquêtes menées sous la conduite du premier Procureur, M. Ocampo ; « enquêtes 2.0 » renvoie à celles menées pendant la plus grande partie du mandat de Mme Bensouda, à partir de 2012.

A. Stratégie d'enquête

745. Actuellement, le Bureau du Procureur applique une stratégie consistant à mener des enquêtes moins restrictives et plus poussées dans le but d'être prêt pour le procès le plus tôt possible au cours de la procédure judiciaire[518]. Cette approche a été adoptée en 2012, au détriment d'une approche fermée et ciblée en matière d'enquêtes. Les experts y voient une démarche positive importante qu'il convient de mettre en œuvre rigoureusement.

746. Toutefois, comme il a été dit plus haut, les experts sont préoccupés par le manque de planification propre à une situation donnée dès la toute première intervention du Bureau du Procureur dans cette situation. Actuellement, les équipes intégrées élaborent le premier plan d'enquête après l'ouverture de l'enquête. Couvrant généralement une période d'un an, ce plan est revu périodiquement par le Comité exécutif. Il semble y avoir une absence de planification stratégique à long terme, dans la mesure où les plans d'enquête se concentrent sur les priorités en matière d'enquête et d'analyse pour les quelques mois à venir.

747. L'absence de planification stratégique efficace rend difficile l'évaluation des progrès accomplis dans les enquêtes et la prise de décisions stratégiques concernant les différents stades des enquêtes. Si on ne peut s'attendre à ce que l'ensemble des crimes, des structures et des suspects soient identifiés à un stade précoce de l'enquête, le Bureau du Procureur devrait avoir une vision prospective de ce qu'il entend accomplir dans chaque situation. Actuellement, le Bureau du Procureur ne dispose d'aucun critère lui permettant d'évaluer les progrès et le respect des objectifs stratégiques dans le cadre de chaque situation. Les experts ont également été informés que, du fait de l'absence de compréhension globale des plans et de la vision du Procureur pour chaque situation, les équipes travaillent sans orientations précises et en sont réduites à un processus de prise de décision réactif.

748. Outre l'absence de planification stratégique à long terme pour chaque situation, des préoccupations ont également été exprimées au sujet de l'absence de politique inclusive du Bureau du Procureur en matière de stratégie d'enquête. Si les stratégies en matière de poursuites font partie intégrante des plans stratégiques du Bureau du Procureur, les enquêtes ne reçoivent pas la même attention. ID a accumulé une multitude de meilleures pratiques et d'enseignements tirés de l'expérience, ainsi que des réflexions concernant la mise en œuvre du cadre juridique de la Cour en matière d'enquêtes. Comme il est exposé plus en détail ci-après, la sensibilisation au mandat juridique de ID est également importante afin

[518] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 4, par. 4.

de renforcer les partenariats et la coopération dans le cadre des activités de recueil des éléments de preuve[519]. Toutes ces connaissances pourraient être synthétisées dans la stratégie d'enquête du Bureau du Procureur, dans laquelle seraient intégrées les conclusions et recommandations issues du projet « Enquêtes 3.0 » en cours.

Recommandations

R268. La Division des enquêtes devrait envisager d'élaborer un document de politique générale concernant les enquêtes du Bureau du Procureur, réunissant les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience qu'elle a acquise ces 18 dernières années. Ce document devrait comprendre sa vision sur la voie à suivre à l'avenir, ainsi que les principes, pratiques, normes et stratégies qu'il convient d'appliquer dans le cadre des enquêtes du Bureau du Procureur.

R269. La Division des enquêtes devrait développer des stratégies d'enquête à long terme propres à chaque situation, qui en couvrent toutes les étapes dès l'ouverture de l'examen préliminaire/enquête jusqu'à un possible abaissement du niveau de priorité, une mise en sommeil ou une clôture de l'enquête. Ces plans devraient avoir des repères flexibles pour permettre des réponses appropriées et le suivi de leur mise en œuvre.

R270. La stratégie devrait comprendre à tout le moins : i) les objectifs de l'enquête ; ii) les principaux crimes recensés et des stratégies d'enquête distinctes pour chaque crime ; iii) l'inventaire des crimes recensés et des suspects potentiels, qui fera partie intégrante du document de sélection et de hiérarchisation de l'affaire ; iv) les types et la quantité de preuves disponibles, y compris des preuves qui pourraient être obtenues par le biais d'enquêtes financières, de cyberenquêtes ou d'enquêtes dans d'autres domaines ; v) les besoins en logiciels et les ressources nécessaires pour procéder aux analyses ; vi) la planification concernant la présence sur le terrain de la Division des enquêtes ; vii) les perspectives de coopération, les partenaires et les parties prenantes ; viii) les perspectives en matière d'arrestations et l'évaluation des capacités de localisation des suspects dans une situation donnée ; ix) les ressources nécessaires pour se conformer aux objectifs du plan stratégique ; x) les critères et stratégies en matière de clôture et de mise en sommeil.

R271. Les plans stratégiques propres à une situation devraient être traités de façon souple et adaptés en fonction de l'évolution de l'enquête. Les plans d'enquête annuels devraient être incorporés dans une stratégie d'enquête à long terme et être alignés sur

[519] Voir *supra*, section VII.F Stratégie de sensibilisation.

celle-ci, afin de garantir que les activités en cours contribuent à la réalisation des objectifs généraux de chaque enquête.

B. Techniques et outils d'enquête

Conclusions

749. Certaines parties prenantes interrogées par les experts ont exprimé des préoccupations au sujet de la capacité du Bureau du Procureur d'avoir recours à certaines techniques d'enquête spécialisées, notamment concernant les enquêtes financières et la localisation et l'arrestation de fugitifs.

750. Ces préoccupations nécessitent à la fois un renforcement des capacités en interne et une coopération accrue avec les autorités nationales, les organisations intergouvernementales et d'autres parties prenantes qui sont en mesure d'aider le Bureau du Procureur à recueillir ces preuves au moyen de techniques spécialisées.

1. Coopération dans le cadre du recueil des preuves

751. La plupart des mesures d'enquête du Bureau du Procureur nécessitent la coopération des États parties, des autorités gouvernementales nationales, d'organismes intergouvernementaux, d'organisations de la société civile, d'entités commerciales et autres. Cette coopération devient plus nécessaire encore avec le nombre croissant de situations, la multiplication des suspects en fuite, la nécessité d'obtenir le témoignage de personnes à l'étranger et l'utilisation accrue de preuves électroniques (par exemple les services bancaires en ligne, les services de messagerie en ligne, les médias sociaux et les plateformes de courrier électronique)[520].

752. Dans ce contexte, pour que le Bureau du Procureur puisse mener ses enquêtes de façon efficace et efficiente, avec ses ressources limitées et dans le cadre de son vaste mandat, il devra faire appel à l'assistance d'entités externes. Les fonctionnaires du Bureau du Procureur interrogés par les experts ont souligné la nécessité de conclure des accords prévoyant une coopération accrue avec les autorités nationales, notamment avec les forces armées et les services de police nationale, des organisations internationales et intergouvernementales et des entreprises

[520] Voir *supra*, section VII.C.Relations avec les organismes de l'ONU et d'autres organisations régionales et internationales.

privées. Cette nécessité d'accroître la coopération a été reconnue dans le dernier plan stratégique en date du Bureau du Procureur[521].

753. Les demandes de coopération judiciaire revêtent une importance particulière. Dans de nombreux cas, les informations nécessaires pour permettre au Bureau du Procureur de mener des enquêtes se trouvent dans un pays étranger. Les agences nationales auront sans doute les moyens et le cadre juridique leur permettant de recueillir les informations nécessaires pour que les enquêtes aboutissent. Il s'agit notamment de communications interceptées, de registres téléphoniques, d'images satellites, de documents bancaires et de dossiers d'immigration. Des entreprises privées détiennent les contenus échangés par le biais des médias sociaux ou de comptes de messagerie électronique ; les établissements bancaires privés pourraient fournir des informations concernant les transferts d'argent. Des organisations intergouvernementales et internationales (comme INTERPOL, EUROPOL, l'ONU et les agences de l'ONU) ont souvent accès aux dossiers d'immigration, sont actives dans les pays faisant l'objet d'une situation, interviennent en première ligne et rassemblent des documents médicaux et médico-légaux. Des preuves de ce type ont été obtenues et présentées à l'audience dans plusieurs affaires portées devant la Cour[522].

754. Au-delà même des types spécialisés de renseignements, un cadre de coopération plus fort est également nécessaire en ce qui concerne les témoins. Ceux-ci demeurent la source de preuves la plus importante. Les experts ont été informés des exigences de plus en plus lourdes que certains États imposent au Bureau du Procureur pour procéder à l'audition de témoins. Il est regrettable que ce soit également le cas de certains États parties. Il n'est pas rare que les retards dans les auditions entraînent une perte ou une diminution des chances de recueillir des preuves.

755. La Division des enquêtes (ID) coopère actuellement avec un certain nombre de partenaires, notamment certains États parties et organismes intergouvernementaux, et s'emploie activement à renforcer une telle coopération.

---

[521] « Le Bureau peut accélérer ses activités essentielles grâce à une collaboration et à une coordination plus stratégiques avec ses partenaires, dont les premiers intervenants. […] Par exemple, le Bureau entend continuer à coopérer avec les mécanismes onusiens chargés de mener des enquêtes dans des situations qui relèvent de la compétence de la CPI », Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 24, par. 27.

[522] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jaques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/13-1989-Red-tFRA, 19 octobre 2016, par. 214, renvoyant à des documents de Western Union et à des registres de données d'appels téléphoniques ; *Le Procureur c. Dominic Ongwen,* Décision relative à la confirmation des charges contre Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15-422-Red-tFRA, 23 mars 2016, par. 55, renvoyant à des communications radio interceptées.

Certains fonctionnaires du Bureau du Procureur ont toutefois exprimé de vives préoccupations quant à la persistance de situations alarmantes où l'exécution des demandes d'informations se heurte au manque de coopération et subit des retards excessifs. Dans d'autres cas, les réponses aux demandes d'informations ne comportent pas les précisions demandées ou pourraient avoir été expurgées si largement qu'elles en perdent toute utilité en pratique.

756. Les experts reconnaissent que certains de ces problèmes pourraient venir du caractère trop complexe ou vague des requêtes, qui empêche les États ou d'autres parties prenantes d'y répondre correctement. Les intéressés pourraient ne pas avoir connaissance du mandat juridique du Bureau du Procureur[523]. Comme il est exposé plus en détail ci-après, le Bureau du Procureur doit faire preuve de détermination et d'esprit stratégique afin de s'assurer la coopération nécessaire, en développant les connaissances techniques requises en interne pour garantir que les demandes d'assistance soient solides et comportent toutes les informations pertinentes permettant aux organismes concernés d'y répondre utilement. Il importe également de renforcer les capacités professionnelles au sein du Bureau du Procureur afin de veiller à ce que les informations reçues soient traitées correctement et d'inspirer ainsi une plus grande confiance aux autorités, organisations ou entreprises qui reçoivent des demandes d'assistance.

Recommandations

R272. Le Bureau du Procureur devrait continuer d'établir des partenariats solides et de conclure des mémorandums d'accord avec les États parties, des organisations internationales et intergouvernementales et des entreprises privées.

R273. Le Bureau du Procureur devrait envisager de demander l'assistance de l'Assemblée des États parties pour sensibiliser les États parties à ses besoins. Les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience pourraient être partagés.

R274. Le Bureau du Procureur et l'Assemblée des États parties devraient envisager des moyens de renforcer la coopération. On pourrait envisager d'instaurer un cadre de coopération uniforme pour tous les États parties ou pour des groupes régionaux d'États[524].

---

[523] Voir p. ex. Rapport sur les difficultés rencontrées par la Cour en matière de coopération dans le domaine des investigations financières, séminaire tenu les 26 et 27 octobre 2015, p. 4 : « Le plus souvent, dans les États parties, les services répressifs et les autorités centralisant la coopération judiciaire internationale n'ont qu'une connaissance limitée du mandat de la Cour dans le domaine des investigations financières et du recouvrement d'avoirs ».
[524] Voir R152 (p. 139).

R275. Le Bureau du Procureur et l'Assemblée des États parties pourraient envisager de revoir les accords conclus avec des organismes internationaux et intergouvernementaux auxquels le Bureau du Procureur adresse fréquemment des demandes, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations.

R276. Le Bureau du Procureur devrait envisager de passer en revue les lois, procédures et politiques nationales régissant la coopération afin de favoriser la collaboration avec les États parties en matière de recueil d'éléments de preuve.

R277. Le Bureau du Procureur devrait envisager d'organiser des formations conjointes à l'intention des fonctionnaires de la Cour et des enquêteurs d'États parties, dans le but non seulement de renforcer les capacités, mais aussi de consolider un réseau informel de contacts.

R278. Le Bureau du Procureur devrait envisager d'avoir recours au détachement stratégique par les pays d'agents de leurs services de police, ce qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs.

2. Demandes de coopération – Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, Section de la coopération internationale

Conclusions

757. Au sein du Bureau du Procureur, les activités de coopération sont du ressort de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD). Au sein de celle-ci, la Section de la coopération internationale (ICS) est chargée de faciliter les enquêtes et les poursuites en adressant aux États concernés des demandes de coopération et d'assistance judiciaire. Cette section met à la disposition des équipes intégrées des conseillers en coopération internationale qui s'occupent des besoins en coopération propres aux situations.

758. Les experts reconnaissent le rôle essentiel que joue ICS en facilitant la coopération et en ouvrant des portes pour assister les enquêteurs et les procureurs dans leurs tâches. Les questions de coopération sont complexes et propres à chaque situation. Cela requiert de travailler sur différents pays ayant chacun un système politique, un cadre législatif et une bureaucratie qui lui sont propres. Malgré l'importance du travail de la JCCD, les experts ont reçu de nombreuses critiques la concernant. Beaucoup au sein de la Division des poursuites (PD) et de la Division des enquêtes (ID) ont le sentiment que la JCCD considère sa mission comme étant de nature diplomatique et qu'elle n'est pas tournée vers la tâche consistant à répondre aux demandes d'assistance formulées par les procureurs et les enquêteurs. Certains fonctionnaires voient en elle non pas une aide mais un obstacle.

759. Le système compliqué de rédaction et de dépôt des demandes d'assistance semble engendrer des retards considérables. Actuellement, ces demandes sont rédigées par les conseillers en coopération internationale, en consultation avec le premier substitut du Procureur et le chef de l'équipe d'enquêteurs. Une fois rédigées, les demandes sont passées en revue par un conseiller en coopération judiciaire et deux assistants (agents des services généraux, autre classe) qui en vérifient la conformité. Cette couche d'examen supplémentaire aurait pour effet de produire un goulot d'étranglement dans le processus, ce qui est source de frustration pour les membres des équipes intégrées PD/ID.

760. Outre la lenteur reprochée au processus de production et de communication des demandes d'assistance, des préoccupations ont été formulées quant au fait que ce système de demandes d'assistance n'est globalement pas adapté aux besoins du Bureau du Procureur en matière d'enquêtes. Pour éviter de perdre des possibilités d'enquêter, ID a besoin d'un dispositif lui permettant de communiquer directement avec les autorités nationales compétentes et d'autres organismes. Les enquêteurs préféreraient avoir des contacts directs avec les agents nationaux et éviter ainsi le système lourd et chronophage des demandes d'assistance.

Recommandations

R279. L'efficacité du processus de demande d'assistance devrait être améliorée. De nombreux retards pourraient être évités en supprimant le processus d'examen supplémentaire, à charge pour les conseillers en coopération internationale de veiller à la conformité et à la fiabilité des pratiques en matière de coopération judiciaire. Les premiers substituts du Procureur devraient communiquer aux conseillers en coopération le contenu des demandes de coopération. Ces conseillers devraient alors être en mesure de faciliter plus rapidement l'exécution des demandes.

R280. Un cadre de contacts opérationnels informels devrait être établi pour tous les pays faisant l'objet d'une situation. Les enquêteurs pourraient alors s'enquérir de façon informelle auprès des autorités de police ou des autorités nationales compétentes de l'existence et/ou de la disponibilité des informations recherchées. Les demandes d'assistance judiciaire nécessaires pourraient ensuite être présentées, si nécessaire.

R281. Il faudrait envisager de rendre la base de données des demandes d'assistance plus accessible aux responsables compétents de la Division des poursuites et de la Division des enquêtes.

R282. Les recommandations formulées dans la section consacrée aux effectifs[525] devraient également être prises en considération en ce qui concerne les demandes de coopération.

3. Développement de compétences techniques au sein de la Division des enquêtes

Conclusions

761. La capacité du Bureau du Procureur d'obtenir la coopération souhaitée est étroitement liée à la disponibilité, en interne, des connaissances techniques nécessaires. Il est essentiel de disposer en interne d'experts techniques pour déterminer précisément quelles informations sont nécessaires pour faire avancer l'enquête et où celles-ci pourraient se trouver. Les experts techniques ont également un rôle important s'agissant de l'évaluation de la qualité des informations reçues, de l'analyse de ces informations et de la préparation de produits analytiques pouvant être utilisés à l'audience.

762. Le Bureau du Procureur a déjà démontré que lorsque la Division des enquêtes (ID) dispose de personnel ayant les compétences techniques voulues, il peut obtenir les éléments de preuve nécessaires et les utiliser pour prouver des faits au regard de la norme d'administration de la preuve la plus exigeante. Par exemple, le Bureau du Procureur a mis l'accent sur l'utilisation de registres de données d'appels téléphoniques en recrutant un analyste spécialisé dans l'analyse de télécommunications et en organisant davantage de formations en interne. De ce fait, dans l'affaire *Bemba et autres*, il s'est largement fondé sur des analyses de registres de données d'appels téléphoniques. Le témoignage de l'analyste a été accepté par la Cour[526]. De même, dans l'affaire *Ongwen*[527], un analyste militaire a déposé devant la Chambre de première instance au sujet du recueil de pièces issues d'interceptions. Malheureusement, comme il a été dit plus haut, les capacités du Bureau du Procureur sont actuellement insuffisantes en ce qui concerne deux axes d'enquête fondamentaux : les investigations financières et la localisation de fugitifs.

(1) Investigations financières

763. Le renforcement de ses capacités en matière d'investigations financières et de recouvrement des avoirs est pour la Cour « indispensable […] afin de s'acquitter

---

[525] Voir *supra*, section I.C.32) Effectifs.

[526] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jaques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/13-1989-Red-tFRA, 19 octobre 2016, par. 221.

[527] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, transcription de la déposition du témoin UGA-OTP-P-040318, ICC-02/04-01/15-T-30-Red-ENG, 18 janvier 2017.

efficacement de son mandat et rendre la justice[528] ». La localisation, le gel, la saisie et le recouvrement d'avoirs est un effort conjoint de tous les organes de la Cour[529]. Dans le contexte institutionnel, c'est dans le cadre de ses activités d'enquête que le Bureau du Procureur est censé s'acquitter de son mandat concernant les investigations et analyses financières[530]. Le Greffe mène quant à lui des investigations financières aux fins d'évaluer les droits à l'aide judiciaire et l'indigence des défendeurs. Les deux organes coordonnent leurs efforts par l'intermédiaire d'un groupe de travail interorganes, et échangent des informations sur des questions se rapportant à leurs mandats respectifs[531].

764. Un certain nombre de parties prenantes ont souligné la nécessité de renforcer l'efficacité des investigations financières du Bureau du Procureur. C'est également ce que souhaitent les États parties[532]. Deux ans après l'adoption de la déclaration de Paris (2017), les investigations financières et le recouvrement d'avoirs sont devenus une priorité pour la Cour[533]. Lors d'entretiens, les responsables de la Division des enquêtes ont souligné qu'idéalement, lorsque le Bureau du Procureur se présente au procès, il devrait avoir recensé tous les avoirs des principaux suspects en vue de leur saisie et de leur recouvrement à l'avenir. Il devrait également disposer d'éléments de preuve d'ordre financier susceptibles de se rapporter aux principaux crimes. Une chambre a jugé qu'il n'était pas nécessaire que la localisation d'avoirs soit liée aux crimes reprochés[534].

765. Actuellement, le Bureau du Procureur ne dispose d'aucun analyste ou enquêteur qui se consacre aux investigations financières. Même si certains membres du personnel de la Division des enquêtes (ID) ont les compétences nécessaires, ils s'acquittent de tâches correspondant à celles d'enquêteurs et d'analystes non spécialisés puisque les équipes sont déjà débordées avec les activités d'enquête et d'analyse de base[535]. Ce besoin est clairement reconnu au sein du Bureau du Procureur. Dans sa demande d'obtention d'un nouveau poste d'enquêteur principal (P-4) dans le cadre

---

[528] CPI, Enquêtes financières et recouvrement des avoirs, (2017), p. 3. Pour un complément d'information, voir Rapport sur les difficultés rencontrées par la Cour en matière de coopération dans le domaine des investigations financières, séminaire tenu les 26 et 27 octobre 2015 à La Haye (Pays-Bas).
[529] Enquêtes financières et recouvrement des avoirs, p. 9 et 10.
[530] En outre, le Bureau du Procureur mène des enquêtes financières en vue d'identifier les avoirs et de transmettre aux Chambres des informations pertinentes qui pourraient former la base de possibles ordonnances de confiscation et de réparation en faveur des victimes.
[531] En ce qui concerne les enquêtes financières menées par le Greffe, voir *infra*, par. 833.
[532] ICC-ASP/18/10, par. 284 : « Les États Parties ont mis en avant la nécessité pour le Bureau et la Cour de renforcer les activités d'enquête financière à des fins multiples. »'
[533] Rapport du Bureau sur la coopération, ICC-ASP/18/17 (2019), par. 9.
[534] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jaques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido, Decision on the "Requête de la défense aux fins de levée du gel des avoirs de Monsieur Aimé Kilolo Musamba"*, ICC-01/05-01/13-1485-Red, 17 novembre 2015, par. 17.
[535] Voir *supra*, section I.C.32) Effectifs.

du budget pour 2020, le Bureau du Procureur soutenait que le recrutement d'un professionnel expérimenté spécialisé dans la conduite d'enquêtes financières lui permettrait de fournir des « orientations stratégiques et des directives pour la planification et la coordination des activités [en rapport avec les enquêtes financières requises], en particulier concernant le suivi d'avoirs », en sus d'apporter un appui s'agissant d'autres objectifs de la Cour[536]. On ne peut s'attendre à ce que des progrès soient réalisés dans ce domaine sans qu'un seul membre du personnel ne soit affecté à cette tâche au sein du Bureau du Procureur[537].

766. Les experts ont également été informés que certaines parties prenantes ne saisissent pas l'importance de la distinction entre le mandat de l'enquêteur financier employé par le Greffe, d'une part, et celui d'un enquêteur financier employé par le Bureau du Procureur, d'autre part. Ils présument à tort que l'enquêteur financier du Greffe peut s'occuper de tous les aspects des investigations financières. Ces mandats différents sont définis dans le cadre juridique de la Cour[538].

(2) Localisation et arrestation des fugitifs

767. L'incapacité de procéder à l'arrestation de fugitifs est un problème inhérent au système du Statut de Rome. Malgré certains progrès récents[539], on constate qu'au mois de juin 2020, des mandats d'arrêt délivrés contre 14 personnes dans six situations étaient encore en souffrance[540]. De plus, s'agissant de deux situations déférées à la Cour par le Conseil de sécurité, à savoir le Soudan et la Libye, le Bureau du Procureur a communiqué au Conseil de sécurité 15 notifications de non-coopération d'États parties, qui sont restées sans réponse[541].

768. La Cour et l'AEP semblent avoir coordonné la mise en place d'un cadre plus solide pour la localisation et l'arrestation de fugitifs recherchés par la Cour. En 2013, l'AEP a désigné un rapporteur pour les stratégies d'arrestation[542], qui a présenté un plan

---

[536] ICC-ASP/18/10, par. 284.
[537] Voir *supra,* section II.J.3.Détachements.
[538] Bureau du Procureur : Statut de Rome, article 54 et 93-1-k ; Greffe : Statut de Rome, article 67-1-d, Règlement de procédure et de preuve, règle 21-5, Règlement de la Cour, norme 85 ; Règlement du Greffe, normes 130-2 et 132-2.
[539] Voir *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona,* Fiche d'information sur l'affaire, *Le Procureur c Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)*, ICC-02/05-01/07-82, *Decision on the convening of a hearing for the initial appearance of Mr. Ali Kushayb,* 11 juin 2020.
[540] Le nombre véritable pourrait bien être plus élevé, étant donné qu'en pratique, certains mandats d'arrêt sont délivrés sous scellés. Pour la liste des mandats d'arrêt en souffrance, voir A/74/324, p. 3.
[541] Ibid., p. 16, par. 75.
[542] Rapport du Bureau sur la coopération, Annexe IV, Rapport sur le projet Plan d'Action pour les stratégies d'arrestation soumis par le Rapporteur, ICC-ASP/14/26/Add.1 (2015), par. 2.

d'action exhaustif pour l'AEP et la Cour basé sur les enseignements tirés de la pratique de juridictions nationales et internationales[543]. L'AEP a pris note des rapports présentés par le Rapporteur[544], a tenu un certain nombre de consultations et a organisé des activités de sensibilisation et de partage d'informations[545]. Malheureusement, ces efforts ne semblent pas avoir véritablement porté leurs fruits[546]. Les travaux se poursuivent dans ce domaine, le plan stratégique du Bureau du Procureur pour la période 2019-2021 comprenant l'« [é]labor[ation] avec les États d[e] stratégies et d[e] méthodes renforcées visant à augmenter le taux d'arrestation des personnes visées par des mandats d'arrêt de la CPI[547] ».

769. La coopération des États n'est toutefois qu'une partie du problème auquel se heurte l'exécution des mandats d'arrêt. Les parties prenantes internes et externes consultées par les experts se sont dites favorables au renforcement des capacités internes de la Cour, et en particulier au sein du Bureau du Procureur, en vue de la localisation des fugitifs et de la communication aux États en temps opportun de renseignements concernant le lieu où ils se trouvent. Cette mesure est conforme à la recommandation formulée par le rapporteur de l'ASP en 2014, selon laquelle « il serait prioritaire d'établir une équipe de localisation au sein du Bureau du Procureur[548] ».

770. En 2018, le Bureau du Procureur a créé une équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT)[549]. Au jour du présent rapport, cette équipe compte deux fonctionnaires à plein temps, appartenant tous deux à la Section des enquêtes (IS), rattachée à la Division des enquêtes[550]. Deux conseillers en coopération relevant de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD) sont associés à temps partiel à l'équipe chargée de la localisation, pour laquelle ils remplissent des fonctions en sus des tâches principales dont ils s'acquittent au sein

---

[543] Rapport du Bureau sur la coopération, Addenda, Annexe VII, Rapport sur les stratégies d'arrestation présenté par le Rapporteur, ICC-ASP/13/29/Add.1 (2014).
[544] Rapport du Bureau sur la coopération, ICC-ASP/18/17 (2019), par. 14.
[545] Voir, p. ex., Rapport de la Cour sur la coopération, ICC-ASP/18/16 (2019), par. 46 ; Rapport de la Cour sur la coopération, ICC-ASP/17/16 (2018), par. 41 ; Rapport du Bureau sur la coopération, ICC-ASP/18/17 (2019), par. 15 à 18.
[546] En 2019, la Cour a signalé que, pour stimuler les efforts en faveur des arrestations, différents types d'actions sont nécessaires pour chaque mandat d'arrêt et chaque étape : a) efforts en matière de traque, b) identification des leviers et des partenaires potentiels ; c) appui opérationnel ; voir aussi Rapport de la Cour sur la coopération, ICC-ASP/18/16 (2019), par. 43 à 49.
[547] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 25.
[548] Rapport du Bureau sur la coopération, Addenda, Annexe VII, Rapport sur les stratégies d'arrestation présenté par le Rapporteur, ICC-ASP/13/29/Add.1 (2014), p. 60, par. 42 à 44.
[549] Des activités de localisation ont été menées avant 2018 par divers membres du Bureau du Procureur, mais ils ne formaient alors pas encore une équipe spécialisée.
[550] Les experts ont été informés qu'en raison de la lourde charge de travail de l'équipe chargée de la localisation, un troisième fonctionnaire y sera probablement affecté dans un avenir proche.

de la JCCD susmentionnée. Il ressort des entretiens menés par les experts[551] que l'unité manque de ressources et ne peut s'acquitter de toutes les tâches nécessaires pour assurer de manière suffisante son travail en matière de localisation, d'analyse et de coordination de la coopération. Dans ce contexte, les experts prennent note de la déclaration du Bureau du Procureur selon laquelle de par leur caractère, ses ressources ne lui permettent pas de disposer de « certains moyens ambitieux employés par les unités de localisation des fugitifs d'autres tribunaux pénaux internationaux[552] ».

771. Le Greffe a lui aussi certaines responsabilités dans ce domaine[553]. Des efforts ont été déployés au fil des années pour renforcer la coopération entre le Bureau du Procureur et le Greffe sur les questions touchant les fugitifs. Ainsi, en mars 2016, on a créé un groupe de travail interorganes sur les stratégies d'arrestation (groupe de travail sur les suspects en fuite, SALWG), qui réunit et communique des informations concernant les déplacements de personnes sous le coup d'un mandat d'arrêt[554]. Ce groupe de travail se compose de l'équipe SALTT et de deux membres du personnel du Greffe. L'un d'eux a été recruté spécifiquement à cet effet. Selon les informations fournies aux experts, des progrès importants peuvent être faits dans la manière dont se déroule la coopération actuellement, afin d'éviter les doubles emplois et les rivalités interorganes, et d'engranger les bénéfices d'une approche véritablement unifiée entre les deux organes[555].

772. Il est à noter qu'aucun budget au sein de la Cour n'est affecté à l'équipe chargée de la localisation et des arrestations. Par conséquent, toutes les dépenses, notamment celles qui sont directement liées à l'arrestation de suspects, doivent être couvertes par le Fonds en cas d'imprévus, qu'il s'agisse de celui du Bureau du Procureur ou du Greffe. L'incertitude quant aux ressources disponibles entrave la planification des opérations et entraîne des retards.

773. De plus, la Cour a peu à offrir pour récompenser la communication d'informations concernant les fugitifs. Si le TPIY ou le TPIR avaient l'avantage d'avoir des programmes de récompenses, la Cour peut uniquement proposer de couvrir les frais qu'engagent les intermédiaires pour communiquer les renseignements, mais elle n'a pas d'autres moyens de les y encourager.

---

[551] Les experts saluent l'initiative de l'équipe SALTT qui a procédé à un briefing détaillé à la suite de la reddition intervenue récemment.
[552] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, 17 juillet 2019, par. 30.
[553] Voir, par exemple, Statut de Rome, art. 89 et Règlement de procédure et de preuve, règles 13, 176 et 184.
[554] Rapport de la Cour sur la coopération, ICC-ASP/16/16 (2017), par. 41.
[555] Voir *supra*, section I.A.1(2) La gouvernance de la CPI/OI, par. 49 et 50.

774. Il est essentiel pour la Cour que l'on renforce les moyens dont elle dispose non seulement pour suivre les déplacements des fugitifs, mais aussi pour anticiper leurs mouvements et solliciter à l'avance la coopération des États concernés. Ne pas le faire reviendrait à gaspiller les ressources investies dans ces affaires jusqu'au stade de la demande de délivrance d'un mandat d'arrêt, et dans la préservation de la base d'éléments de preuve lorsque les affaires ont été mises en sommeil. Le Bureau du Procureur doit établir des priorités et concentrer ses efforts sur cette tâche, et renforcer sa coopération avec le Greffe.

(3) Enquêtes à distance

775. La pandémie actuelle de COVID-19 a eu des conséquences considérables pour les opérations du Bureau du Procureur, notamment en ce qui concerne le recueil des éléments de preuve. Du fait des restrictions de voyage en vigueur, les missions sur le terrain en vue de recueillir des éléments de preuve ou d'accomplir des tâches d'administration en rapport avec les témoins sont au point mort. Dans ce contexte, la possibilité d'avoir recours à des techniques d'enquête à distance et la souplesse dans l'attribution des tâches au personnel sont devenues primordiales.

776. Depuis plusieurs années, la Division des enquêtes (ID) développe des techniques d'enquête à distance. Bien avant la pandémie, le personnel chargé des enquêtes rencontrait fréquemment des difficultés dans le recueil des éléments de preuve en raison du manque de coopération, des craintes pour la sécurité du personnel ou des témoins, et du fait que certains endroits étaient difficiles d'accès. Face à ces difficultés, ID s'est concentrée sur les cyberenquêtes et enquêtes en ligne, ainsi que sur l'élaboration d'un certain nombre de directives et de procédures de fonctionnement standard. Des sessions de formation ont été organisées en interne.

777. Dans le contexte du maintien des restrictions et de l'incertitude de leur durée, ID a privilégié plusieurs projets connexes, notamment les entretiens à distance. De plus en plus, le personnel chargé des enquêtes contribue à l'examen des preuves et participe aux activités de planification du recueil des preuves. Cela démontre l'importance du maintien d'un système souple d'affectation des ressources[556]. Ces démarches ne sont pas seulement utiles concernant les problèmes posés par la pandémie, mais elles pourraient bien également venir renforcer l'efficacité des enquêtes en général.

778. En même temps, la pandémie a révélé la situation précaire de ID, qui ne dispose pas actuellement d'une présence bien ancrée sur le terrain dans les pays de situation. La

[556] Voir *supra*, section II.J.Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel.

présence de personnel permanent sur le terrain aurait permis à ID de continuer au moins en partie à recueillir des éléments de preuve et à accomplir des tâches d'administration en rapport avec les témoins, même en cas de restrictions de voyage.

Recommandations

R283. En l'absence de fonds supplémentaires, le Bureau du Procureur devrait envisager de confier les investigations financières à l'un de ses fonctionnaires actuels qui dispose de compétences en la matière, et qui se consacrerait exclusivement à cette tâche. Comme pour la recommandation 103, ce poste pourrait également être pourvu par le biais d'un détachement.

R284. L'Assemblée des États parties devrait envisager de désigner un chargé de liaison pour les arrestations.

R285. Pour améliorer la localisation de suspects, le Bureau du Procureur devrait continuer de renforcer les mécanismes de coordination et de coopération sur le plan technique (autorités de police nationales), et mettre l'accent sur les réseaux informels de coopération.

R286. Le Bureau du Procureur devrait renforcer l'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT) en désignant un analyste/enquêteur supplémentaire.

R287. Le Bureau du Procureur devrait renforcer la coordination avec l'enquêteur financier du Greffe. Pour faciliter cette coordination, l'une des mesures initiales pourrait consister à créer un groupe de travail interorganes chargé de la localisation des avoirs et des enquêtes financières.

R288. Les perspectives en matière d'arrestations et les activités y relatives devraient être intégrées dans la planification des enquêtes pour chaque situation.

R289. La Cour a besoin d'un programme de récompenses afin de faciliter l'accès aux informations du public qui permettraient de localiser et d'arrêter les fugitifs. L'Assemblée des États parties devrait envisager de créer un groupe de travail chargé de réfléchir aux possibilités d'établir un tel programme et aux moyens de le financer.

R290. Le Bureau du Procureur a besoin d'un fonds destiné aux opérations spéciales, qui permettrait aux équipes chargées de procéder à la localisation et à l'arrestation de suspects de planifier et de couvrir les dépenses sur le terrain sans tarder.

R291. Le Bureau du Procureur devrait envisager de développer davantage les techniques d'enquêtes à distance, notamment la procédure de sélection à distance des témoins et le recueil en ligne d'éléments de preuve.

R292. Une fois que les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 seront levées, le Bureau du Procureur devrait faire le bilan de ce qu'il aura appris en ce qui concerne : i) les techniques d'enquête à distance ; ii) l'utilisation souple du personnel pendant la durée des restrictions de voyage ; iii) le rôle qu'aurait pu jouer une équipe basée sur le terrain ; iv) d'éventuelles restrictions à l'avenir, en raison par exemple d'épidémies locales ou de restrictions budgétaires ; v) d'éventuelles exigences en matière de coopération pour les techniques d'enquêtes à distance, telles que des partenariats avec des fournisseurs de services Internet.

C. Présence de la Division des enquêtes sur le terrain dans les pays de situation

Conclusions

779. Les experts ont reçu un certain nombre de critiques concernant la présence sur le terrain de la Division des enquêtes (ID) et la méconnaissance des pays de situation. Cela entrave l'efficacité du recueil et de l'évaluation des preuves. Ces lacunes ont également été mentionnées dans les jugements par certains juges de la Cour[557].

780. Dans le système actuel, les enquêteurs du Bureau du Procureur sont déployés sur le terrain par roulement, pour une période de deux ou trois semaines. ID s'efforce de garantir une présence permanente du Bureau du Procureur, même peu nombreuse. Dans la plupart des cas, les enquêteurs travaillent en binômes. Lorsque le Bureau du Procureur fait appel à des interprètes, ils sont généralement recrutés localement et ne se joignent aux équipes que lors des entretiens. Le Bureau du Procureur n'a pas de bureau extérieur dans les pays de situation et n'a accès que de façon restreinte aux bureaux extérieurs du Greffe qui, de toute façon, ne sont mis en place qu'après l'ouverture d'une enquête.

781. Les experts jugent que ce système est inefficace et doit être complètement remanié. La présence sur le terrain peut présenter de nombreux avantages, comme une capacité accrue de recueillir et d'évaluer les éléments de preuve plus rapidement, un meilleur accès aux témoins et à la communauté locale, notamment aux organisations de la société civile, une sensibilisation plus poussée de la part du du Bureau du Procureur, et une réduction des coûts. Évidemment, cela ne peut pas être

[557] *Le Procureur c. Germain Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436, 7 mars 2014, par. 66 et 67 : « Les témoignages reçus en audience ont notamment permis à la Chambre de mesurer l'importance toute particulière que les coutumes locales revêtent en Ituri […] Sans doute l'enquête du Procureur aurait-elle gagné à approfondir ces différentes questions » ; *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Opinion du juge Tarfusser, ICC-02/11-01/15-1263-AnxA-tFRA, 16 juillet 2019, par. 93 : « Plus troublant encore, il semble que des membres du personnel ayant une maîtrise limitée du français aient été choisis pour mener des entretiens d'une importance capitale pour l'affaire », par. 54, concernant l'interprétation manifestement erronée de certains slogans électoraux.

le cas dans chaque situation, compte tenu des impératifs de sécurité et d'autres préoccupations opérationnelles. Il convient toutefois d'envisager cette possibilité dans le cadre de chaque enquête.

782. Outre la présence insuffisante du Bureau du Procureur sur le terrain, des préoccupations ont été exprimées au sujet de la méconnaissance des pays de situation et d'un manque de familiarité avec ceux-ci. Cette méconnaissance se rapporte non seulement à des questions politiques, sociales et culturelles complexes, mais aussi à des aspects plus fondamentaux, comme la langue. Ces lacunes auraient empêché les enquêteurs de détecter et d'explorer certaines pistes de travail, et entamé la confiance accordée à la Cour par les communautés victimes des exactions.

783. ID est consciente de ce problème et s'emploie actuellement à examiner de nouveaux modèles quant à sa présence sur le terrain. Dans ce cadre, elle examine quelles modifications doivent être apportées aux politiques en matière de gestion des ressources humaines pour renforcer les effectifs sur le terrain. Les experts ont conscience des difficultés que suscite une affectation du personnel du siège sur le terrain, surtout compte tenu des coûts élevés d'une telle mesure.

784. Des progrès ont déjà été accomplis dans ce domaine, comme le montre le recrutement de six assistants enquêteurs spécialistes de situations. ID a également renouvelé le poste d'un expert national (P-3), un tel enquêteur étant déjà employé dans la situation au Myanmar/Bangladesh. Ce sont là des progrès importants, mais qui ne suffisent pas à pallier le temps insuffisant que les enquêteurs du Bureau du Procureur passent sur le terrain et la méconnaissance du pays de situation par le personnel du Bureau du Procureur. Au jour du présent rapport, la Division des enquêtes semble sonder son personnel au sujet de sa capacité et de ses préférences quant à un éventuel déploiement à long terme sur le terrain, et planifier davantage de recrutements locaux.

Recommandations

R293. Le Bureau du Procureur devrait continuer d'étudier les différents modèles possibles afin d'accroître le nombre d'enquêteurs sur le terrain à long terme. Les experts sont favorables à la stratégie consistant à renforcer les recrutements sur le plan local, sur le terrain, au titre de l'assistance générale temporaire ou de l'assistance à court terme, ainsi que les recrutements internationaux avec un lieu d'affectation sur le terrain.

R294. Le Bureau du Procureur devrait envisager une augmentation du nombre d'assistants enquêteurs spécialistes de situations et d'experts nationaux.

R295. Le Bureau du Procureur devrait envisager le recrutement, dans les pays de situation, d'enquêteurs locaux qui pourraient travailler sur le terrain pour la durée d'une enquête et apporter leur appui aux équipes intégrées, tout en assurant la liaison avec les contacts locaux.

R296. Dans les cas où il n'est pas possible de procéder à des recrutements locaux, le Bureau du Procureur devrait réfléchir à des solutions permettant à certains des enquêteurs et/ou analystes de l'équipe de se familiariser davantage avec le contexte d'une enquête. Les missions à long terme sont l'une des possibilités. Une autre possibilité serait le recrutement d'un personnel compétent venant de pays voisins.

R297. Le Bureau du Procureur devrait envisager de renforcer sa coopération avec le Greffe en ce qui concerne l'utilisation des bureaux extérieurs. Ces bureaux extérieurs devraient accueillir également le personnel du Bureau du Procureur, y compris des analystes, et le personnel contractuel local. Le Bureau du Procureur et le Greffe devraient étudier ensemble la possibilité de parvenir à un arrangement permanent. En particulier, il faudrait réfléchir à la possibilité pour le Bureau du Procureur d'utiliser les bureaux extérieurs pour mener des activités de sensibilisation et de coopération, et renforcer les contacts de la Division des enquêtes avec les responsables locaux, les victimes et les témoins, après avoir dûment consulté la Division des poursuites et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération.

R298. Le Bureau du Procureur devrait continuer de consulter son personnel sur la question d'éventuels déploiements à long terme sur le terrain. Il devrait également consulter la Section des ressources humaines de la Cour au sujet de l'élaboration de contrats flexibles quant aux lieux d'affectation.

D. Évaluation et analyse des éléments de preuve

Conclusions

785. Nombre des préoccupations exprimées se rapportent à la qualité et à l'évaluation des éléments de preuve par le Bureau du Procureur. Cette question est jugée essentielle compte tenu des difficultés rencontrées par le Bureau du Procureur pour réussir à prouver les allégations factuelles présentées aux juges. Des thèses non étayées[558], des modes de responsabilité discutables[559], l'allégation inopérante de

[558] P. ex. *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Opinion du juge Cuno Tarfusser, ICC-02/11-01/15-1263-AnxA-tFRA,16 juillet 2019, par. 13 : « Des témoins de tous les milieux sociaux ont contribué à brosser devant la Chambre un tableau de la Côte d'Ivoire tout simplement incompatible avec celui dépeint par le Procureur ; par. 75 : « les preuves versées au dossier non seulement ne suffisent pas à me convaincre que ne serait-ce qu'un seul des événements visés dans les charges se soit effectivement

pratiques censées prouver l'existence d'une politique ou un comportement[560], la présentation d'éléments de preuve indirects ou insuffisamment précis[561] ou encore l'absence de preuves concernant le lien de causalité[562] sont autant de critiques exprimées ces dernières années par les Chambres. De plus, le Bureau du Procureur n'a pas réussi à obtenir la confirmation d'un certain nombre de charges lors de procédures de confirmation des charges. C'est là un constat préoccupant, étant donné que la norme d'administration de la preuve applicable pour le Bureau du Procureur à ce stade de la procédure est moins exigeante[563].

786. Ces constats indiquent l'absence d'une analyse exhaustive et le caractère insuffisant de l'évaluation des éléments de preuve et des thèses avancées. Les experts ont été informés lors d'entretiens avec certains membres du personnel du Bureau du Procureur que le travail des analystes n'est pas apprécié à sa juste valeur et qu'on ne fait pas suffisamment appel à eux, tandis que les critiques exprimées par les juges soulignent l'absence d'une analyse et d'une évaluation efficaces des éléments de preuve.

787. Il semble qu'au sein du Bureau du Procureur, les analystes sont parfois considérés comme ceux qui « facilitent » les opérations, ce qui réduit leur travail à une contribution bien en deçà de celle qu'ils pourraient apporter. Les experts ont été informés que, dans certaines des équipes intégrées, l'enquête est guidée principalement par les éléments de preuve disponibles et non par l'analyse des preuves. C'est là une politique inadaptée compte tenu de la complexité des situations sur lesquelles enquête le Bureau du Procureur, et en particulier du caractère limité des ressources disponibles, des obligations de communication et de certains des commentaires négatifs formulés par les juges. Le recueil des preuves doit être planifié avec soin, se construire systématiquement et être réexaminé régulièrement.

788. Certains des problèmes viennent du nombre relativement peu élevé d'analystes au sein de la Division des enquêtes (ID) et de leur rang subalterne au sein des équipes intégrées. Tous les analystes principaux sauf un appartiennent à la classe P-3. Ils

---

déroulé conformément au récit proposé par le Procureur, mais qu'elles pourraient même étayer plusieurs autres récits tout aussi plausibles, voire davantage ».

[559] *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona,* Décision relative à la confirmation des charges portées contre Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona, ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr, 11 décembre 2019, par. 108 et 158.

[560] *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, *Separate Opinion by Judge Van den Wyngaert and Judge Howard Morrison*, ICC-01/05-01/08-3636-Anx2, 8 juin 2018, par. 69 à 72.

[561] Ibid., par. 11 à 14.

[562] ICC-01/14-01/18-403-Red-Corr, par. 103, 157 et 158.

[563] Sur la base des informations fournies aux experts, en moyenne, seulement 38 % des charges formulées par le Bureau du Procureur ont été confirmées lors des procédures préliminaires.

sont *de facto* exclus de la direction des équipes et, par conséquent, des discussions stratégiques. Ils sont invités à donner leur avis de façon ponctuelle, en fonction de la politique de la direction de l'équipe. Les analystes ne participent pas assez à l'élaboration des plans de recueil des éléments de preuve. Leurs connaissances en la matière devraient être mises à profit, notamment pour détecter les lacunes dans les éléments de preuve recueillis[564]. De plus, beaucoup semblent regretter que ID n'ait pas suffisamment d'analystes pour fournir en temps voulu des produits analytiques solides. Étant donné que le Bureau du Procureur a de plus en plus besoin d'autres types de preuve, il devra recruter des analystes ayant les compétences techniques spécialisées nécessaires en matière d'analyse cybernétique ou financière et dans le domaine du renseignement[565].

789. Quelques préoccupations ont également été exprimées concernant l'utilisation limitée, par le Bureau du Procureur, d'analyses dans des domaines autres que les enquêtes. Par exemple, lors des procès, les équipes intégrées comptent dans leurs effectifs moins d'un analyste à plein temps. Outre les besoins en matière d'analyses propres à chaque situation, la Section de l'analyse des enquêtes (IAS) devrait pouvoir offrir une base empirique destinée à guider la prise de décisions stratégiques par le Bureau du Procureur, par exemple pour la sélection et la hiérarchisation des situations et des affaires, la détection d'éventuelles pistes et la sélection des témoins en vue du procès.

790. Les experts ont également été informés que les avis donnés par les analystes qui sont critiques ou ne cadrent pas avec les vues exprimées par des membres de l'équipe tendent à être ignorés. Lors d'entretiens, certains membres du personnel ont dit aux experts que cette pratique était, selon eux, à l'origine de certains échecs devant la Cour. Les analystes sont censés repérer les lacunes et autres failles dans les hypothèses avancées et les informations disponibles. Leur contribution devrait être encouragée.

Recommandations

R299. Le rôle important des analyses devrait être reconnu et apprécié à sa juste valeur par le Bureau du Procureur. Le recueil des éléments de preuve devrait être guidé par ces analyses pour éviter tout surplus ou manque d'éléments de preuve. Cela permettrait

[564] Il s'agit aussi de l'expérience du TPIY et du TPIR, où dans de nombreuses affaires, il semblerait y avoir eu soit trop d'éléments de preuve recueillis, soit trop peu, voir Peter Nicholson, « The Function of Analysis and Analysts », *in* Morten Bergsmo et autres (Dir. pub.), *Historical Origins of International Criminal Law : Volume 5*, 2017, p. 132.
[565] Depuis juin 2020, la Division des enquêtes du Bureau du Procureur compte un analyste militaire et un analyste de données.

aussi de fonder la conduite des enquêtes sur les éléments de preuve et non sur les objectifs fixés.

R300. Les analystes devraient élaborer et gérer des plans de recueil des éléments de preuve (avec l'approbation des responsables d'équipes). Leur avis devrait également être sollicité lors de l'élaboration de plans stratégiques propres aux situations ou affaires.

R301. Les analystes devraient être un pivot dans l'examen des éléments de preuve à tous les stades de la procédure. En particulier, l'examen des demandes de délivrance de mandats d'arrêt et l'examen interne des éléments de preuve devraient être axés sur des analyses et s'appuyer sur la contribution de l'analyste principal de chaque équipe.

R302. Les analystes devraient jouer un rôle de premier plan dans la préparation des affaires. Ils devraient participer à l'élaboration d'hypothèses factuelles et de théories, et aider à guider le recueil des éléments de preuve.

R303. Le Bureau du Procureur devrait mettre des ressources supplémentaires à la disposition de la Section de l'analyse des enquêtes. Il est nécessaire de recruter plus d'analystes, notamment de classes P-1 et P-2, afin de répondre aux besoins du Bureau du Procureur en matière d'analyse.

R304. Il faudrait envisager le recrutement ou le détachement d'analystes ayant des compétences spécialisées pour assurer l'exploitation efficace de moyens de preuve plus diversifiés.

XV. MÉCANISMES INTERNES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ AU SEIN DU BUREAU DU PROCUREUR

Conclusions

791. Pour renforcer la performance de l'équipe et en assurer le suivi, le Bureau du Procureur a mis en place plusieurs mécanismes internes visant à garantir un contrôle adéquat de la qualité, dans le cadre de la préparation des affaires en vue de la délivrance de mandats d'arrêt, de la procédure préliminaire et du procès. Il s'agit, entre autres, de l'examen des éléments de preuve par des pairs, de l'examen de documents clés avant leur dépôt, de mises à l'épreuve pour les arguments présentés oralement à l'audience, de l'élaboration de directives internes visant à uniformiser le travail de chaque division et d'une politique consistant à tirer des enseignements de l'expérience.

792. Les experts ont toutefois été informés par un certain nombre de membres du Bureau du Procureur que la mise en œuvre de ces mécanismes est inadaptée. Les critiques formulées portent principalement sur i) l'inefficacité de certains examens

d'éléments de preuve ; ii) le manque de suivi concernant l'avancement du procès ; et iii) l'absence de procédures suffisantes s'agissant des enseignements tirés de l'expérience. Les experts jugent ces informations fiables. Il est impératif de progresser dans ces domaines pour veiller à ce que tout problème éventuel soit détecté et résolu sans tarder.

A. Examen des éléments de preuve : examen interne et examen par des pairs

793. S'agissant du contrôle interne de la qualité, les experts ont été informés que les équipes procèdent régulièrement à des examens internes des éléments de preuve. Chaque équipe est censée évaluer les éléments qui ont été recueillis pendant la période précédente et établir le plan de recueil de nouveaux éléments. Ce processus n'est toutefois pas formel et a lieu de façon ponctuelle, selon ce que décident les responsables de l'équipe. Les experts ont été informés que, dans certains cas, le recueil d'éléments de preuve se poursuit alors qu'aucune analyse n'a été réalisée et que les éléments de preuve déjà réunis n'ont pas été intégrés dans les hypothèses et stratégies de l'affaire.

794. S'il semble n'y avoir aucun suivi formel en ce qui concerne la mise en œuvre d'examens internes des éléments de preuve, le tableau de bord recensant les indicateurs de performance de la Division des enquêtes (ID) mentionne l'évaluation des sources d'informations s'agissant des témoins clés[566]. Les dernières évaluations en date ont montré que la performance de ID quant à cette mesure était médiocre en 2016, 2017 et 2019. Il s'agit là d'un problème grave pour le Bureau du Procureur : les juges ont conclu à maintes reprises qu'un grand nombre des témoins privilégiés de l'Accusation n'étaient pas crédibles ou dignes de foi[567]. Outre l'insuffisante mise en œuvre de la procédure, les membres des équipes ne reçoivent pas tous une formation en matière d'évaluation des sources d'informations[568], ce qui peut aboutir à des approches divergentes s'agissant de l'évaluation des éléments de preuve.

795. Les experts ont été informés qu'outre ces examens réguliers des éléments de preuve à réaliser en interne par l'équipe, toutes les affaires doivent, avant la

---

[566] Sur la base de l'aperçu des indicateurs de performance internes du Bureau du Procureur, datant de 2019.

[567] Voir, p. ex., *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, 14 mars 2012, par. 247, 288 et 404 ; *Le Procureur c. Germain Katanga,* Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436, 7 mars 2014, par. 141 et 189 ; *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute,* ICC-01/04-02/06-2359, 8 juillet 2019, par. 235 ; *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo,* Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/08-3343-tFRA, 21 mars 2016, par. 537 et 538.

[568] Les experts ont été informés que seuls les analystes de IAS ont une formation obligatoire en matière d'évaluation des sources d'informations.

demande de délivrance d'un mandat d'arrêt ou dans le cadre de l'élaboration d'un projet de document contenant les charges, faire impérativement l'objet d'un examen des éléments de preuve par un comité composé de personnes externes à l'équipe (mais appartenant au Bureau du Procureur). Cet examen est dirigé par le premier substitut du Procureur faisant partie de l'équipe intégrée, et régi par les directives internes promulguées récemment.

796. Un certain nombre de préoccupations ont été soulevées concernant les procédures actuellement en vigueur pour l'examen des éléments de preuve par des pairs. Des critiques ont été formulées quant à la qualité des affaires et des éléments de preuve présentés aux juges. Il s'agit là de questions qui ont également été soulevées par les Chambres. À cet égard, les experts renvoient aux graves critiques concernant les éléments de preuve présentés par le Procureur que les juges ont formulées dans l'arrêt *Bemba* ainsi que dans la décision rendue récemment relativement à l'insuffisance des moyens à charge dans l'affaire *Gbagbo et Blé Goudé*[569].

797. De plus, il est très préoccupant que le Bureau du Procureur n'ait pas toujours réussi à convaincre les Chambres qu'il avait présenté des éléments de preuve suffisants au regard de la norme d'administration de la preuve bien moins exigeante applicable au stade de la procédure de confirmation des charges[570]. Même si la plupart des affaires ont passé le cap de la confirmation des charges, de nombreuses charges ont été rejetées en raison de l'insuffisance des éléments de preuve. Des procédures d'examen rigoureuses, par des pairs, permettraient au Bureau du Procureur d'écarter les charges discutables du point de vue des faits ou du droit avant le dépôt d'une demande de délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'un document de notification des charges.

798. Au vu des informations fournies aux experts, les problèmes les plus importants du système actuel d'examen par des pairs semblent tenir i) au temps insuffisant accordé aux comités pour examiner la documentation d'une affaire, ii) à la méconnaissance des situations, qui empêche des personnes extérieures à l'équipe d'évaluer et de comprendre pleinement les questions en jeu, iii) à la composition discutable des comités d'examen ; et iv) à la communication discutable des résultats des examens.

799. Premièrement, s'agissant du délai accordé pour l'examen, les experts ont été informés que, faute de temps suffisant pour se préparer, les membres du comité n'ont pas d'autre choix que de se fonder sur les vues exprimées par l'équipe. Selon

[569] Voir *supra*, section XIV.D. Évaluation et analyse des éléments de preuve.
[570] Dans la majorité des cas, les chambres préliminaires ont confirmé les charges portées contre les suspects (dans 17 cas sur 21).

les directives de la Division des poursuites (PD), l'équipe fournit au comité d'examen toutes les pièces nécessaires au moins une semaine à l'avance. Étant donné que la majorité des affaires du Bureau du Procureur englobent de multiples événements ayant fait un grand nombre de victimes et reposent sur une quantité considérable de témoignages, les pièces communiquées au comité se comptent généralement en milliers de pages[571]. Le délai d'une semaine accordé pour examiner les documents et les éléments de preuve sous-jacents est manifestement insuffisant pour procéder à un exercice approfondi. Dans une telle situation, l'équipe, dont l'intérêt est de faire bonne figure, est évaluée par un comité qui connaît peu la situation et les circonstances propres à l'affaire.

800. Un autre aspect problématique est la composition des comités d'examen. Les experts ont été informés qu'actuellement, les comités sont composés presque exclusivement de juristes expérimentés et ne comptent que peu d'analystes et d'enquêteurs. Il en résulte, en apparence et en fait, que les membres du Bureau du Procureur ayant les connaissances nécessaires sont exclus des comités d'examen. En outre, les comités sont composés principalement d'administrateurs hors classe (P-5 et au-delà), ce qui souligne encore davantage la nécessité d'accorder suffisamment de temps pour l'examen de la documentation et des éléments de preuve. Il a été proposé aux experts que, lors de la désignation des membres des comités d'examen, il soit tenu compte non pas du niveau de responsabilité des membres des équipes, mais de leurs compétences spécialisées.

801. Enfin des critiques ont été émises concernant la manière dont les résultats du processus d'examen sont communiqués. Actuellement, le Directeur de la division PD informe le Comité exécutif de ces résultats par courrier électronique. Ce processus peut aboutir à la présentation de vues moins diverses et à l'exclusion des voix dissidentes.

Recommandations

R305. Le Bureau du Procureur devrait envisager de renforcer le suivi pour les examens internes des éléments de preuve. Ces examens devraient être obligatoires dans le cadre de la préparation de chaque enquête ou procès, et dûment réglementés.

R306. Le Bureau du Procureur devrait déterminer pour quelles raisons l'évaluation des sources d'informations n'est réalisée que sporadiquement. Il devrait s'assurer que les

[571] En ce compris les éléments de preuve utilisés dans les demandes de délivrance de mandat d'arrêt et le document de notification des charges. Les équipes reçoivent des résumés des éléments de preuve sélectionnés.

directives applicables à l'évaluation des sources d'informations sont conformes à la jurisprudence pertinente des Chambres.

R307. Dans son rapport concernant les indicateurs de performance clés, le Bureau du Procureur devrait également rendre compte au sujet de la mise en œuvre de l'évaluation des sources d'informations s'agissant des témoins.

R308. Il convient d'accroître l'efficacité et l'utilité des examens menés par des pairs en prenant les mesures suivantes :

i) Accorder aux comités davantage de temps pour se préparer en vue des examens. Le délai de préparation en vue d'un examen devrait être d'au moins deux semaines ;

ii) Revoir la charge de travail des membres du comité, en envisageant qu'ils se consacrent uniquement à l'examen du dossier de l'affaire pendant le nombre de jours nécessaires, c'est-à-dire suspendre toutes les autres tâches du membre du personnel affecté à un comité pendant cette période. Dans ce contexte, il pourrait convenir de désigner davantage de fonctionnaires subalternes au sein des comités d'examen ;

iii) Désigner, au sein du comité d'examen, un membre expérimenté qui serait chargé de rédiger le rapport du comité et de le communiquer simultanément au Directeur de la Division des poursuites et à tous les membres de l'équipe dont émane le document soumis à examen. Le rapport doit être suffisamment détaillé et motivé quant aux arguments militant pour ou contre l'acceptation des allégations factuelles exposées dans le projet de document à l'examen ;

iv) Envisager d'avoir recours plus largement à des simulations d'opposition ou à des exercices de mise à l'épreuve par une équipe adverse dans le cadre des examens, ce qui permettrait d'avoir une idée plus réaliste de ce qui est susceptible de se produire pendant une audience.

R309. La composition des comités dans le cadre d'examens par des pairs doit être remaniée comme il suit :

i) Des analystes et des enquêteurs devraient participer à la préparation et au processus d'examen. Le personnel de la Division des enquêtes devrait diriger les discussions portant sur les questions de preuve/d'établissement des faits, et le personnel de la Division des poursuites devrait conduire l'analyse juridique ;

ii) Il faut envisager d'inviter davantage de fonctionnaires P-2/P-3/P-4 à participer aux comités, afin d'optimiser le temps disponible pour la préparation de l'examen. Permettre une plus large participation des fonctionnaires de rang subalterne serait également un moyen de reconnaître leur travail ;

iii) Au moment de désigner les membres des comités d'examen, il faudrait tenir compte des connaissances spécialisées dont disposent les individus pressentis concernant une situation ou une région donnée.

R310. Le Bureau du Procureur devrait mettre en place un processus de mise à l'épreuve rigoureuse permettant d'évaluer si les affaires sont prêtes pour le procès, entre la confirmation des charges et le début du procès[572].

B. Suivi du procès

Conclusions

802. La Division des poursuites (PD) ne dispose actuellement d'aucun processus normalisé permettant d'assurer un suivi des procédures dans le cadre du procès. Elle dépend par conséquent du Directeur de la division PD et du premier substitut du Procureur chargé de la procédure pour suivre l'avancement d'une affaire, et pour décider si certaines questions doivent être communiquées à toute l'équipe ou au Procureur. À cet égard, des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles le Procureur ne dispose pas toujours d'informations actualisées et suffisantes concernant l'avancement des procès. Il n'y a aucune ligne de communication directe entre la direction de l'équipe intégrée et le Procureur/le procureur adjoint.

803. Plusieurs approches permettent d'assurer un suivi plus sytématique du procès. Premièrement, comme il a été mentionné plus haut[573], des réunions hebdomadaires entre tous les responsables d'équipe et le Procureur ou le procureur adjoint permettraient de manière adaptée de faire le point sur chaque affaire. Deuxièmement, et comme cela a déjà été fait dans plusieurs affaires puisqu'il s'agit d'une exigence universelle, il faudrait envisager de tenir un « journal de bord » du procès, sous la forme d'un courriel quotidien ou hebdomadaire du premier substitut du Procureur concernant l'avancement des débats à l'audience. Cela garantirait un flux de communication régulier entre l'équipe et la direction.

804. S'agissant de la préparation en vue des interventions à l'audience, chaque déclaration liminaire et finale est évaluée par un groupe de responsables du Bureau du Procureur. Lors de cet exercice, le premier substitut du Procureur présente oralement ses arguments, pour commentaire et approbation. Certaines équipes procèdent également à des simulations d'interrogatoire oral de témoins, avant la

[572] Actuellement, les examens d'éléments de preuve par des pairs sont obligatoires avant le dépôt de la demande de délivrance d'un mandat d'arrêt et le dépôt du document de notification des charges.
[573] Voir *supra*, section I.C.3. Structures de gestion et d'encadrement du Bureau du Procureur.

déposition de ces témoins à l'audience. Cet exercice n'est toutefois pas systématique et dépend du premier substitut du Procureur.

805. Globalement, il semble que les équipes intégrées aient adopté différentes approches pour garantir la qualité de leur travail pendant le procès. D'une équipe à l'autre, ces approches sont loin d'être uniformes. Il serait utile que le Bureau du Procureur recense les meilleures pratiques adoptées jusqu'à ce jour par les équipes affectées au procès, et qu'il mette au point une approche globale uniforme qui garantirait une meilleure disponibilité des informations pour ses hauts responsables.

Recommandations

R311. Le Bureau du Procureur devrait envisager de recenser les pratiques adoptées jusqu'à ce jour par les équipes affectées au procès, afin de mettre au point une approche globale et cohérente concernant la façon dont ces équipes doivent préparer les interrogatoires des témoins, la présentation d'éléments de preuve complexes et les arguments présentés oralement.

R312. Tous les constats que le Bureau du Procureur aura faits dans ce cadre devront être consignés sur le portail consacré aux enseignements tirés de l'expérience.

C. Enseignements tirés de l'expérience

Conclusions

806. L'incorporation des enseignements tirés d'enquêtes et de poursuites antérieures dans la planification et la préparation d'affaires est un autre aspect essentiel du renforcement de la qualité de ces affaires. En 2014, le Bureau du Procureur a lancé officiellement le programme d'enseignements tirés de l'expérience. Il a créé sur internet un portail rassemblant en un seul endroit tous ces enseignements, auxquels tout le personnel du Bureau du Procureur a ainsi accès. La politique établie évoquait un certain nombre d'événements censés déclencher une réflexion sur les enseignements à retenir (« les événements déclencheurs »), par exemple une décision de confirmation des charges, un jugement ou un arrêt, en indiquant qui aurait pour responsabilité de démarrer un tel exercice.

807. Cette politique a toutefois été peu appliquée. Au moins 40 « événements déclencheurs » ont eu lieu depuis 2014, mais le portail ne recense les enseignements tirés que pour six procédures. De plus, les résultats de l'exercice externe mené en rapport avec la situation au Kenya n'ont pas été consignés dans le portail, et ne sont donc pas à la disposition du personnel du Bureau du Procureur. Il semble que celui-ci n'ait pas cherché à lancer un exercice formel de recensement des enseignements tirés des affaires *Bemba* ou *Gbagbo et Blé Goudé*.

808. Les experts ont été informés et constatent que le processus de recensement des enseignements tirés de l'expérience n'a pas été institutionnalisé comme il avait initialement été prévu. La plupart des membres du personnel consultés par les experts ont fait savoir qu'ils n'avaient jamais participé à un tel exercice, n'avaient jamais utilisé le portail et ignoraient qui était chargé de déclencher de tels processus. La direction actuelle considère que l'exercice peut être mené de façon plus informelle : présentations lors de retraites des dirigeants de la Division des enquêtes, discussions lors de réunions avec les directeurs ou de réunions de la Division des poursuites (PD) sur des questions juridiques ou échanges de courriels avec la direction.

809. Les experts jugent l'approche actuelle complètement inadaptée. Limiter la tenue de discussions sur les succès et échecs passés, ou les meilleures pratiques, aux réunions de divisions ou aux entretiens entre les membres de la direction est incompatible avec l'engagement du Bureau du Procureur d'être une institution apprenante[574]. Il est contre-productif d'exclure les membres du personnel de discussions qui portent parfois directement sur les affaires sur lesquelles ils ont travaillé. En outre, la plupart de telles « discussions au sujet des enseignements à tirer de l'expérience » excluent les membres de la Division des enquêtes (ID) ainsi que les membres d'autres équipes, ce qui empêche toute réflexion institutionnelle et le développement des meilleures pratiques. Une telle démarche entrave également la création et le maintien d'une mémoire institutionnelle. Il est important de garder trace des meilleures pratiques au fur et à mesure qu'elles se développent et d'aider ainsi les futurs enquêteurs et procureurs à prendre des décisions en connaissance de cause dans le cadre de leur travail.

810. Les experts ont également été informés qu'il n'est pas possible de procéder à des exercices consistant à tirer des enseignements de l'expérience acquise en raison de la charge de travail du personnel, qui ne permet pas de prendre un temps de réflexion pour revenir sur les événements clés dans les affaires. Il est important que le Bureau du Procureur détermine quelle est la meilleure façon d'intégrer de tels exercices dans le flux de travail des équipes.

811. Le rapport de ID recensant les précédents en matière d'enquêtes est aussi un important projet connexe concernant le contrôle interne de la qualité. Il s'agit d'un recueil de la jurisprudence de la Cour qui doit servir à rester au fait des derniers développements au sein des Chambres. Aucune ressource n'est actuellement affectée à ce projet dans le budget de ID. Si les experts sont conscients des contraintes budgétaires qui pèsent sur cette division, il n'est est pas moins essentiel

[574] Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, p. 11, par. 6.

de rester au fait de la jurisprudence pour veiller à ce que chaque enquête et évaluation des éléments de preuve soient conformes aux normes et exigences fixées par les Chambres. Les incohérences de la jurisprudence ne sauraient diminuer l'importance de ce processus, et ne font même que la souligner davantage.

Recommandations

R313. Le Bureau du Procureur devrait réexaminer les directives relatives aux enseignements tirés de l'expérience et envisager de rendre ce processus obligatoire et/ou de l'intégrer dans l'évaluation du comportement professionnel des responsables.

R314. Désigner parmi les responsables du Bureau du Procureur une personne expérimentée qui sera chargée de contrôler le respect des enseignements tirés de l'expérience.

R315. Intégrer, dans le flux de travail des équipes, un exercice consistant à tirer des enseignements de l'expérience.

R316. Reconsidérer la pratique actuelle qui consiste à réaffecter immédiatement les membres des équipes à d'autres tâches à l'issue d'une affaire, ce qui fait qu'ils ne sont plus disponibles pour réfléchir aux enseignements tirés de l'expérience.

R317. Envisager d'intégrer l'exercice consistant à tirer des enseignements de l'expérience dans les indicateurs de performance clés du Bureau du Procureur, et rendre compte publiquement de ces enseignements.

R318. Envisager des moyens qui permettraient de tenir à jour un recueil de jurisprudence concernant les enquêtes. Envisager d'assigner ce projet à un fonctionnaire subalterne ayant les qualifications requises.

R319. La nécessité de respecter la jurisprudence devrait être intégrée au nombre des enseignements tirés de l'expérience et les nouveaux fonctionnaires devraient être familiarisés avec la jurisprudence pertinente.

Questions spécifiques à chaque organe : Greffe

XVI. DÉFENSE ET AIDE JUDICIAIRE[575]

A. Représentation au sein de l'institution

Conclusions

812. « [L]'exigence d'indépendance et d'impartialité de la justice est universelle et trouve sa source aussi bien dans le droit naturel que dans le droit positif. Au niveau international, ses fondements se trouvent dans les engagements conventionnels, la coutume et les principes généraux du droit[576] ».

813. Le principe de « l'égalité des armes » est fondamentalement lié à celui du droit à un procès équitable. Dans l'architecture des droits de l'homme, l'égalité des armes est garantie comme faisant partie du droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, et « signifie que toutes les parties à une procédure judiciaire ont les mêmes droits procéduraux, les seules distinctions possibles étant celles qui sont prévues par la loi et fondées sur des motifs objectifs et raisonnables et n'entraînant pas pour le défendeur un désavantage ou une autre inégalité[577] ».

814. Les droits de l'accusé[578], y compris le droit à la représentation légale[579] et à l'aide judiciaire[580], sont inscrits dans le cadre juridique de la Cour, qui s'inspire largement de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

815. La Chambre de première instance I a expliqué que l'exigence « en pleine égalité » formulée à l'article 67 du Statut englobe le principe de l'égalité des armes, et que la Défense doit se voir accorder les facilités nécessaires prévues à l'article 67-1-b. Bien qu'elle reconnaisse l'impossibilité de créer une situation d'absolue égalité des armes, la Chambre a déclaré : « L'appréciation de leur caractère suffisant dépendra

---

[575] La présente section porte sur les questions d'organisation concernant la Défense et l'aide judiciaire. Les aspects relatifs aux procédures sont couverts dans la section X. EFFICACITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE.
[576] Conseil économique et social de l'ONU, E/CN.4/1995/39 (1995), par. 32.
[577] Comité des droits de l'homme de l'ONU, observation générale n° 32, article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, CCPR/C/GC/32 (2007), par. 13.
[578] Statut de Rome, articles 55, 66 et 67.
[579] Règlement, règles 20 à 22.
[580] Statut de Rome, articles 43, 55 et 67.

bien sûr de l'étendue de ceux dont dispose l'Accusation ; il est généralement nécessaire, et souhaitable, de rectifier d'importantes disparités[581] ».

816. Les avocats procurent l'accès à la justice, aident à l'exercice du droit à la justice et œuvrent à la concrétisation du droit à un procès équitable. Ces droits sont des droits humains universellement reconnus et tous les êtres humains ont le droit d'en jouir. La profession juridique joue un rôle crucial pour que la justice soit rendue de manière équitable[582].

817. Nonobstant les dispositions citées ci-dessus, qui reflètent le caractère universel des normes en matière de procès équitable, l'article 34 du Statut de Rome ne mentionne parmi les organes de la Cour — la Présidence, les Chambres, le Bureau du Procureur et le Greffe — aucun qui soit spécifique à la Défense.

818. Dans la grande majorité des affaires qui ont été portées devant la Cour jusqu'ici, les personnes chargées de la défense sont des conseils privés, extérieurs à l'institution, dont les noms figurent sur une « liste de conseils » approuvée par la Cour.

819. Le Bureau du conseil public pour la Défense a été établi en 2006 afin de promouvoir, représenter et protéger les droits de la Défense et des personnes ayant droit à une assistance juridique ; il fait mieux connaître la problématique des questions de défense[583] et représente les intérêts généraux de la Défense dans le cadre des procédures[584]. Il joue également le rôle d'équipe de permanence, exerçant

---

[581] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision relative à la requête de la Défense aux fins d'obtention de transcriptions d'audience en simultané en langue française, ICC-01/04-01/06-1091-tFRA, 14 décembre 2007, par. 18 et 19.

[582] Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/32/34/Add.1 (2016), par. 55.

[583] La norme 77 du Règlement de la Cour énonce l'intégralité du mandat du Bureau du conseil public pour la Défense, résumé en trois fonctions principales : 1) fournir une assistance aux équipes de la Défense ; 2) représenter et protéger les droits de la Défense et parler au nom de celle-ci ; et 3) jouer le rôle d'équipe « de permanence » prête à s'acquitter à l'audience des tâches qui lui sont confiées. Selon un rapport de l'International Bar Association : « [TRADUCTION] [Le Bureau du conseil public pour la Défense] a été créé pour remédier, dans le droit fil du principe de l'égalité des armes, à un déséquilibre entre l'Accusation et la Défense en veillant à ce que les équipes de la Défense reçoivent une aide et une assistance juridique lors des procès. Il est également considéré comme la voix de la Défense au sein de l'institution », rapport de l'International Bar Association, *Fairness at the International Criminal Court* (2011), p. 29.

[584] Voir, par exemple, situation en République centrafricaine I, *Information to the TFV on the 'Notification by the Board of Directors in accordance with regulation 50(a) of the Regulations of the TFV of its conclusion to undertake specified activities in the CAR',* ICC-01/05-100, 8 avril 2020 ; situation dans l'État de Palestine, Décision relative aux demandes d'autorisation de présenter des observations en vertu de la règle 103 du Règlement de procédure et de preuve, ICC-01/18-63-tFRA, 20 février 2020 ; situation [Expurgé], *Le Procureur c. [Expurgé], Order to Registrar to transmit clarification to the Office of Public Counsel for the defence*, ICC-ACRed-02/16, expurgé ; situation en République démocratique du Congo, Décision autorisant le dépôt d'observations sur les demandes de participation à la procédure, ICC-01/04-329, 23 mai 2007.

sur demande les fonctions de conseil de permanence[585]. Il fonctionne de manière indépendante sur le fond, mais relève du Greffe sur le plan administratif. Si le Bureau du conseil public pour la Défense apporte une aide importante aux équipes de la Défense et les représente devant la Cour, sa fonction de représentation n'est pas formalisée à travers une participation à un quelconque mécanisme ou processus de coordination à l'échelle de la Cour.

820. Il existe une association du barreau pour la Défense et les conseils de victimes inscrits sur la liste de conseils de la Cour, l'ABCPI. Elle compte 340 membres, dont moins de 100 interviennent dans des affaires, y compris du personnel d'appui plus nombreux que les conseils. De plus, certains membres de l'ABCPI ne sont inscrits à aucun barreau dans leur pays. Ce barreau indépendant ne fait pas partie de la Cour, mais a été reconnu par l'Assemblée des États parties en décembre 2019 comme étant *le* barreau[586]. Cet état de fait devrait permettre à la Défense d'être en meilleure position pour exprimer ses préoccupations au sein de la Cour ou devant l'Assemblée des États parties.

Recommandations

R320. Bien que les accusés aient principalement été représentés par des conseils de la Défense privés, extérieurs à l'institution, dont les noms figurent sur la liste de conseils tenue par la Cour, la possibilité que le Bureau du conseil public pour la Défense soit nommé en tant que conseil d'office (conseil de permanence) devrait être maintenue.

R321. Étant donné la reconnaissance de l'ABCPI comme étant le barreau de la Cour, son rôle dans la formation annuelle des conseils doit être formellement reconnu. En outre, il pourrait être envisagé qu'un représentant élu de l'ABCPI soit membre du Comité consultatif chargé de la révision des textes.

R322. S'agissant de la structure interne, remodeler l'actuel Bureau du conseil public pour la Défense en lui confiant des responsabilités supplémentaires permettrait une gouvernance et une administration plus efficientes, augmenterait la transparence budgétaire, apporterait une stratégie pour les services de la Défense, renforcerait la

---

[585] Voir Règlement de la Cour, norme 77-4, pour les attributions précises du Bureau du conseil public pour la Défense. Comme exemples de cas où le Bureau du conseil public pour la Défense a été nommé conseil de permanence, voir situation en Ouganda, *Decision requesting observations*, ICC-02/04-230, 24 décembre 2018, par. 4 ; *Le Procureur c. Alfred Yekatom*, *Decision concerning the legal representation of Alfred Yekatom*, ICC-01/14-01/18-16, 20 novembre 2018 ; *Le Procureur c. Saif Al-Islam Qadhafi et Abdullah Al-Senussi*, Version publique expurgée de la Décision invitant la Libye à déposer des observations concernant l'arrestation de Saif Al-Islam Qadhafi, ICC-01/11-01/11-39-Red-tFRA, 6 décembre 2011.

[586] Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/18/Res.6 (2019), par. 80.

responsabilisation et assurerait une représentation adéquate de la Défense au sein du Comité consultatif chargé de la révision des textes.

R323. Il est possible d'atteindre ces objectifs en plaçant les services de défense de la Section de l'appui aux conseils ainsi que l'aide judiciaire sous la direction et la gouvernance du Bureau du conseil public pour la Défense. Ce nouveau bureau de la Défense continuerait de fonctionner de manière indépendante, comme le fait actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense, et représenterait les intérêts de la Défense au sein de la Cour, par exemple en assistant aux réunions du conseil de coordination élargi[587] et en représentant la Défense au Comité consultatif chargé de la révision des textes. Cela résoudrait également la difficulté à laquelle fait face le Greffe, qui doit représenter la Défense tout en conservant sa neutralité.

R324. Le bureau de la défense serait de plus responsable de la supervision, du renforcement des capacités et du développement stratégique pour les représentants de la Défense devant la Cour.

R325. Il est en outre recommandé que la Section de l'information et de la sensibilisation rende possible la publication sur le site Web de la Cour de communiqués de presse émanant de la Défense, dans un esprit d'égalité des armes à l'échelle de l'institution.

R326. Enfin, dans le cadre de l'élaboration des stratégies d'information et de sensibilisation de la Cour, le bureau de la Défense devrait également être consulté, de sorte que ces efforts de communication respectent les principes de procès équitable et de présomption d'innocence.

R327. Les experts sont d'avis que le nouveau bureau de la Défense, faisant mieux entendre la voix de la Défense à l'échelle de l'institution, ainsi que la reconnaissance de l'ABCPI par l'Assemblée des États parties et le fait qu'elle rende compte à l'Assemblée[588] réparent ce qui pourrait avoir été perçu comme un déséquilibre à l'égard de la Défense.

B. Aide judiciaire

Conclusions

821. Au-delà des questions structurelles couvertes ci-dessus, il est urgent de résoudre certaines autres questions avant que l'on puisse dire que la Défense se voit accorder le respect et le traitement équitable que mérite le rôle important qu'elle joue à la Cour. Cela ressort on ne peut plus clairement de la manière dont la question de l'aide judiciaire a été traitée.

---

[587] Voir R11 (p. 26).

[588] ICC-ASP/18/Res.6, par. 81 : l'Assemblée des États parties a « invit[é l'ABCPI] à rendre compte à l'assemblée, par l'entremise du Bureau, des ses activités, avant la tenue de la dix-neuvième session ».

822. L'aide judiciaire constitue un « élément essentiel de tout système de justice pénale efficace qui repose sur la primauté du droit ». Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale requièrent qu'une assistance juridique efficace soit fournie rapidement à toutes les étapes du processus de justice pénale et que toute personne à laquelle est reprochée une infraction pénale dispose du temps, des facilités et — si elle n'a pas de moyens suffisants — de l'appui technique et financier nécessaires pour préparer sa défense. C'est l'un des devoirs que les États parties se sont engagés à assumer en adhérant au Statut de Rome.

823. Des représentants de la Défense et des membres de la société civile ont dit aux experts que les équipes de la Défense à la Cour sont sous-financées et ne disposent que d'un appui et de facilités limités, ce qui affecte leur capacité à préparer et conduire une défense efficace. Ces équipes, affirment-ils, doivent s'accomoder d'un système d'aide judiciaire non adapté aux objectifs, d'une administration inefficace par le Greffe et d'une coopération insuffisante de la part des États. Elles reçoivent de la part du Bureau du conseil public pour la Défense un appui considérable, mais lui-même est sous-financé.

824. La gestion du mécanisme d'aide judiciaire de la Cour relève du Greffier, et ceux qui en bénéficient peuvent saisir la Présidence pour obtenir l'examen des décisions administratives rendues par celui-ci en matière d'aide judiciaire (article 43-1 du Statut de Rome).

825. Les articles 55-2-c et 67-1-d du Statut de Rome établissent la base légale permettant à toute personne sur le point d'être interrogée par le Procureur ou par des autorités nationales au titre du Chapitre IX du Statut de Rome, ou à toute personne accusée, d'avoir droit à une assistance juridique. Si la personne ne dispose pas d'un défenseur, elle a droit à un défenseur commis d'office chaque fois que les intérêts de la justice l'exigent, sans avoir dans ce cas à verser de rémunération si elle n'en a pas les moyens.

826. La règle 21-1 du Règlement énonce que les critères et les procédures pour la commission d'office d'un conseil sont fixés dans le Règlement de la Cour, sur proposition du Greffier, après consultation de toute instance indépendante représentative d'associations d'avocats et de conseiller juridiques dont il est question à la règle 20-3. Les principes et critères pour la détermination de l'indigence sont définis dans le Rapport sur les principes et critères à appliquer pour déterminer l'indigence aux fins de l'aide judiciaire (présenté conformément au paragraphe 116 du Rapport du Comité du budget et des finances en date du 13 août 2004), complété par les ajustements apportés aux principes régissant la détermination de l'indigence, qui figurent à l'annexe I du Rapport sur le

fonctionnement du système d'aide judiciaire de la Cour et propositions d'ajustement.

827. La politique de la Cour en matière d'aide judiciaire fait, depuis 2012, l'objet d'un réexamen qui se poursuit à ce jour. En avril 2012, une nouvelle politique de rémunération, adoptée un an auparavant par le Bureau de l'Assemblée des États parties, est entrée en vigueur. Lors de sa Onzième Session, en 2012, l'Assemblée des États parties a invité la Cour à procéder à un réexamen complet de son mécanisme d'aide judiciaire et à présenter un document d'orientation unique sur le système d'aide judiciaire de la Cour. Le système d'aide judiciaire actuel[589], qui date de 2013, est censé refléter les résolutions antérieures de l'Assemblée des États parties, les dispositions juridiques pertinentes des textes de la Cour et les procédures de fonctionnement standard. Les taux de rémunération prévus, applicables aujourd'hui, sont ceux fixés dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération de 2012, qui elle-même reflétait une réduction substantielle par rapport aux dispositions antérieures en matière de rémunération.

828. Ayant reconnu qu'il y avait une possibilité d'efficience accrue et d'amélioration du système, l'Assemblée des États parties a mandaté l'International Criminal Justice Consortium pour évaluer le système d'aide judiciaire de la Cour[590] et, sur la base de cette évaluation, a invité celle-ci à réévaluer sa politique en matière d'aide judiciaire et à proposer des ajustements selon que de besoin. Pour ce faire, le Greffe a commandé un rapport d'expert indépendant[591], lequel a été soumis à l'Assemblée des États parties en 2017. La même année, le CBF a proposé que la Cour tente de proposer une réforme de cette politique « [TRADUCTION] dans les limites des ressources existantes, en examinant les possibilités d'en contenir le poids sur le plan administratif sans remettre en cause la nécessité d'obligation redditionnelle, et en fixant des priorités en conséquence ».

829. Le rapport de la facilitatrice de l'Assemblée des États parties sur l'aide judiciaire[592] a fait suite à des consultations, tenues avec diverses parties prenantes, sur les modifications à apporter à la politique existante. Il y a été conclu que le projet de politique d'aide judiciaire n'était pas encore prêt pour être soumis à l'examen de l'Assemblée des États parties, et il a été recommandé que le groupe de travail sur l'aide judiciaire poursuive ses travaux. Il a également recommandé que les États parties se penchent sur des questions précises nécessitant un débat de fond, avant

---

[589] Document d'orientation unique du Greffe sur le système d'aide judiciaire de la Cour (2013).
[590] International Criminal Justice Consortium, *Report on the assessment of the functioning of the ICC's Legal Aid System* (2015).
[591] Richard J. Rogers, Assessment of the ICC's Legal Aid System (2017).
[592] Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire, ICC-ASP/18/11 (2019), Annexe.

que les implications de la politique en termes de coûts ne soient présentées au CBF pour examen. Au nombre de ces questions précises : a) les problèmes relatifs à un récent changement de politique de l'État hôte ayant abouti à l'imposition du revenu de conseils et de membres du personnel d'appui, ce qui équivaut à une diminution de la rémunération nette des concernés, avec la menace supplémentaire que cette mesure ait un effet rétroactif ; ii) le fait que le personnel d'appui n'ait pas accès aux avantages liés à l'emploi et aux prestations sociales (p. ex. le congé de maternité) et autres prestations auxquelles ont droit les personnes employées par la Cour ; et iii) la possibilité que la souplesse dont bénéficient les conseils pour déterminer la rémunération du personnel d'appui ait une trop grande incidence sur le revenu et la sécurité économique de celui-ci. Le règlement de cette question et d'autres questions toujours actuelles liées aux rémunérations pourrait entraîner une augmentation du budget alloué à l'aide judiciaire.

830. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun facilitateur sur l'aide judiciaire n'avait encore été nommé. Les experts croient comprendre que la question de l'imposition est traitée dans un cadre bilatéral entre le Vice-Président de l'Assemblée des États parties à La Haye et le Gouvernement néerlandais.

831. L'aide judiciaire pour la Défense ne représentait que 2,2 % du budget de la Cour demandé pour 2020, comparé aux 32 % des ressources allouées au Bureau du Procureur. Si la taille des deux entités est différente, il devrait néanmoins y avoir une sorte d'équilibre dans la rémunération des conseils de la Défense et du personnel des équipes de défense, ainsi que dans l'accès aux ressources permettant de mener les investigations essentielles à la préparation et à la conduite d'une défense efficace. Les experts sont d'avis que les équipes de la Défense doivent se voir accorder les ressources nécessaires pour que soit garanti un procès équitable.

832. Les représentants légaux de victimes extérieurs à l'institution devraient également recevoir des ressources adéquates pour pouvoir représenter les victimes de sorte que celles-ci puissent participer utilement à la procédure, y compris pendant la phase des réparations.

833. Le Greffe est responsable non seulement de la gouvernance de l'aide judiciaire, mais aussi de l'évaluation des demandes d'aide judiciaire. Il dispose pour cela d'un seul enquêteur financier. Un examen plus minutieux de l'évaluation de ces demandes devrait être mis en place avant que quiconque se voie accorder une aide judiciaire, de sorte que la Cour ne doive pas effectuer des avances ou paiements inutiles. Pour cela, il faut des données meilleures et plus abondantes, tant de la part des États parties que des services de la Cour qui recueillent des informations potentiellement pertinentes, ainsi que des capacités renforcées au sein du Greffe. La Cour a procédé à l'unification de toutes les fonctions relatives aux enquêtes financières concernant

les suspects et les accusés, de telle manière que l'identification, la localisation, le gel et la saisie des avoirs et leur utilisation adéquate pour financer les réparations soient gérés efficacement et que, dans le même temps, les droits des accusés soient dûment respectés. Les experts pensent que le cadre, les processus de prise de décision et la coopération entre les différents bureaux/unités concernés pourraient être réexaminés afin d'assurer une plus grande efficience.

Recommandations

R328. Des efforts renouvelés, tenant compte des évaluations et des consultations déjà menées, devraient être faits afin de finaliser la réforme de la politique d'aide judiciaire. Cette politique devrait être accessible, efficace, durable et crédible, y compris en assurant à la Défense l'égalité des armes avec l'Accusation et en offrant aux équipes de la Défense des facilités adéquates pour préparer et conduire une défense efficace. Il est recommandé une réforme complète de la politique, et non un simple toilettage, faute de quoi le sujet reviendra sur la table de l'Assemblée des États parties dans les années à venir. La réforme devrait être menée et finalisée avec l'aide d'un groupe de travail composé de personnes ayant une expérience spécifique du travail avec la Défense et les victimes et des politiques d'aide judiciaire dans des tribunaux internationaux, nommées par le Greffier, le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes et l'ABCPI. Le groupe de travail ne devrait pas commencer son travail dans des limites restreintes (p. ex. des restrictions budgétaires).

R329. Les décisions relatives à l'interprétation et à l'application de l'aide judiciaire devraient, sous réserve de toute expurgation jugée nécessaire, pouvoir être consultées par d'autres équipes de la Défense ou chargées de la représentation de victimes, afin que la politique soit appliquée de façon uniforme.

R330. Le cadre et l'exercice actuels des fonctions relatives aux enquêtes financières concernant les suspects et les accusés devraient être réexaminés en vue d'une plus grande efficience. Il faudrait également un rapprochement avec les autres unités de la Cour qui recueillent des informations potentiellement pertinentes.

R331. Le Greffe a besoin de ressources supplémentaires pour renforcer et compléter son effectif, un seul enquêteur financier, ainsi que sa capacité à appuyer les États parties dans la mise en œuvre des demandes de coopération dans ce domaine. Pour cela, les experts recommandent que la Cour utilise du personnel détaché ayant des connaissances spécialisées précises. Ils relèvent que le renforcement des capacités du Greffe dans ce domaine contribuerait à réduire les coûts de l'aide judiciaire.

R332. Les États parties ont un rôle à jouer pour que les déclarations d'indigence faites par les personnes poursuivies soient honnêtes et pour que leurs avoirs, y compris leurs biens, soient garantis jusqu'à l'issue du procès.

R333. La Cour devrait envisager d'élaborer des tableaux d'honoraires pour le personnel juridique non employé par la Cour travaillant dans les équipes de représentation de victimes, en particulier les administrateurs auxiliaires et les femmes. En sus du taux maximum par intervention prévu par la politique d'aide judiciaire, un taux minimum devrait également être prévu. L'utilisation des fonds mis à disposition par la Cour aux fins de l'aide judiciaire devrait tenir compte des différentes fonctions tout en n'étant pas discriminatoire.

R334. La relation entre la Cour et le personnel d'appui assistant les conseils de la Défense et les représentants des victimes extérieurs à l'institution devrait être formalisée au moyen de contrats de louage de services ou de contrats de consultant.

R335. Comme il a été recommandé ailleurs, dans le droit fil du principe d'une seule Cour, le cadre relatif au bien-être du personnel (y compris, par exemple, le système envisagé dans l'instruction administrative sur le harcèlement, l'accès à l'Unité de la santé au travail) et les procédures disciplinaires devraient s'étendre au personnel d'appui[593].

XVII. PARTICIPATION DES VICTIMES

Conclusions

A. Description du système

834. S'écartant nettement du modèle essentiellement rétributif de justice pénale internationale représenté par les premiers tribunaux ad hoc, le Statut de Rome « [TRADUCTION] a non seulement donné droit à réparation aux victimes, mais a également introduit [pour elles] un régime de participation totalement novateur[594] ». Cela a été inspiré par la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée en 1955[595]. Celle-ci a été suivie en 2005 par la résolution de la Commission des droits de l'homme de l'ONU contenant des lignes directrices. Depuis, la participation des victimes, sous diverses formes, est devenue une caractéristique d'autres institutions pénales internationales ou internationalisées telles que le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) et les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens.

---

[593] Voir *supra*, section I.A.1(2) La gouvernance de la CPI/OI et R4 (p. 23) ; voir aussi *supra*, section IV.B.4.Conseil judiciaire de la Cour, R115 (p. 117).
[594] Christine Van den Wyngaert, « Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns of an ICC Trial Judge », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 44, n° 1, 2011, p. 477.
[595] Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, A/RES/40/34 (1985).

835. Il est frappant de voir à quel point une telle innovation majeure peut être faite simplement. Elle est traitée très brièvement dans le Statut. La principale disposition sur le sujet, l'article 68-3, énonce ce qui suit :

> Lorsque les intérêts personnels des victimes sont concernés, la Cour permet que leurs vues et préoccupations soient exposées et examinées, à des stades de la procédure qu'elle estime appropriés et d'une manière qui n'est ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial. Ces vues et préoccupations peuvent être exposées par les représentants légaux des victimes lorsque la Cour l'estime approprié, conformément au Règlement de procédure et de preuve[596].

836. Si elle énonce clairement le droit des victimes de participer aux procédures, cette disposition est muette quant à la manière de donner effet à ce droit, mentionnant simplement que des conseils pourraient avoir un rôle à jouer. La « procédure » inclut une enquête[597]. L'article 15-3 autorise les victimes à faire des « représentations » concernant la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête présentée par le Procureur L'article 19-3 dispose que les victimes peuvent soumettre des « observations » à la Cour dans les procédures portant sur la compétence ou la recevabilité.

837. Davantage de précisions sont apportées dans les règles 89 à 92 du Règlement, qui portent sur les points suivants : la procédure de demande d'admission en tant que participant ; la sélection de représentants légaux ; les modalités de participation des représentants légaux ; et l'obligation pour la Cour de notifier aux victimes ou à leurs représentants légaux, y compris à celles qui ont communiqué avec elle au sujet de la situation, certaines décisions, dont la décision du Procureur de ne pas ouvrir d'enquête ou de ne pas engager de poursuites et la décision de la Cour de tenir une audience de confirmation des charges.

838. Cette obligation de notification souligne le stade très précoce d'une situation auquel le droit de participer peut prendre effet, montrant que la Cour est informée de l'intérêt et de l'identité de victimes alors même qu'il n'y a pas encore de procédures judiciaires actives[598]. Il semble étrange, par conséquent, que l'obligation de

---

[596] Statut de Rome, article 68-3.

[597] Situation dans l'État de Palestine, *Decision on Information and Outreach for the Victims of the Situation*, ICC-01/18-2, 13 juillet 2018.

[598] En outre, il a été dit que le choix du terme « procédure » reflétait la volonté manifestée à Rome de ne pas limiter les droits des victimes à la seule participation au « procès ». Voir David Donat-Cattin, « Article 68: Protection of Victims and Witnesses », *in* Otto Triffterer et Kai Ambos (Dir. pub.) *Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary*, Beck Hart Nomos, 3e édition, 2016, p. 1686 et 1687 ; *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision sur les demandes de participation à la

notification prévue à la règle 92 du Règlement ne s'applique pas aux « procédures relevant du chapitre II » du Statut, qui incluent les procédures découlant du droit consacré à l'article 19-3, mentionné au paragraphe précédent. Cependant, la règle 92 porte uniquement sur la notification et ne limite pas la capacité des victimes à participer aux procédures visées aux dispositions 2 et 3. Les victimes jouent donc un rôle important dans des aspects très divers du travail de la Cour. Leurs vues et préoccupations ont compté dans la décision prise d'ouvrir des enquêtes, elles ont présenté des arguments juridiques sur des questions tant de fond que de procédure à tous les stades des procédures et elles ont joué un rôle de premier plan dans des procédures en réparation[599].

839. Bien que les règles susmentionnées formulent effectivement des injonctions à la Cour relativement aux questions qu'elles régissent, beaucoup est laissé à la discrétion des juges. Cela, ajouté à la formulation très générale de l'article 68-3, laisse une grande marge de manœuvre et une grande flexibilité aux juges dans la quête d'un régime satisfaisant de participation des victimes[600]. L'article 68-3 a été décrit comme un exemple d'« [TRADUCTION] ambiguïté constructive » ou d'« [TRADUCTION] obscurité », une technique de rédaction juridique visant à produire un texte dont peuvent s'accommoder toutes les personnes qui en débattent ou se disputent à son propos[601]. Si les termes convenus servent assurément cet objectif, ils peuvent également être le reflet d'un sentiment d'incertitude qu'il doit y avoir eu quant aux répercussions que cette démarche nouvelle pourrait avoir sur la capacité de la Cour à rendre la justice équitablement et sans retard excessif.

---

procédure de VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 et VPRS 6, ICC-01/04-101, 17 janvier 2006, par. 36 à 76.

[599] Voir, par exemple, Victims' Rights Working Group Bulletin, hiver-printemps 2014-2015, n° 25, p. 7 et 8.

[600] Sur l'idée selon laquelle le caractère ambigu ou général de la formulation des dispositions relatives à la participation des victimes donne à penser que les rédacteurs « avaient l'intention de laisser une grande marge de manœuvre aux juges » pour façonner et structurer le processus de participation proprement dit, voir, par exemple, Elisabeth Baumgartner, « Aspects de la participation des victimes à la procédure de la Cour pénale internationale », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 870-90, 2008, p. 411, faisant référence à Emily Haslam, « Victim participation at the International Criminal Court: a triumph of hope over experience? », *in* Dominic McGoldrick et al. (Dir. pub.), *The Permanent Criminal Court: Legal and Policy Issues*, Hart Publishing, Oxford, 2004, p. 315, note de bas de page 324.

[601] Voir, par exemple, Jovana Davidovic, « International Criminal Court, the Trust Fund for Victims and Victim Participation », *in* Larry May et Elizabeth Edenberg (Dir. pub.), *Jus Post Bellum and Transitional Justice*, Cambridge University Press, 2013, p. 236 ; voir aussi Sergey Vasiliev, « Victim Participation Revisited- What the ICC is Learning about Itself », *in* Carsten Stahn (Dir. pub.), *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford, 2015, p. 1143 et 1144.

B. Fonctionnement du système

840. Si les injonctions en matière de procédure judiciaire sont au cœur du système, la mise en œuvre des ordres donnés et des injonctions adressées dépend du travail d'un certain nombre d'entités du Greffe, du Bureau du Procureur et des représentants légaux des victimes. Trois entités du Greffe ont des rôles qui se chevauchent : la Section de l'information et de la sensibilisation, la Section de la participation des victimes et des réparations et la Section de l'aide aux victimes et aux témoins. Leurs mandats respectifs semblent pourtant prévoir une répartition claire des tâches entre elles. La Section de l'information et de la sensibilisation est une section du Greffe qui joue un rôle central dans la conduite des activités de sensibilisation de la Cour et s'assure que « les procès sont publics et accessibles à tous », en particulier parmi les communautés touchées par les crimes qui font l'objet de ces procès[602]. La Section de la participation des victimes et des réparations est la section du Greffe chargée de faciliter le processus de demande des victimes ; elle est également responsable du système de gestion des demandes de participation des victimes (la base de données des victimes). Elle informe les victimes de leurs droits et reçoit leurs demandes. Elle les aide également à organiser leur représentation légale[603]. La Section de l'aide aux victimes et aux témoins, pour sa part, aide à la protection et à la sécurité des témoins et des victimes qui comparaissent devant la Cour[604]. Elle « peut également aider d'autres personnes, notamment des membres de la famille d'un témoin dont la déposition leur fait courir des risques. Lorsque les victimes déposent en qualité de témoins, la Section de l'aide aux victimes et aux témoins leur fournit un soutien administratif et logistique afin de leur permettre de comparaître devant la Cour[605] ».

841. De plus, le Bureau du conseil public pour les victimes, aux termes de la norme 81-2 du Règlement de la Cour, fonctionne comme un bureau indépendant mais relève du Greffe sur le plan administratif. Les attributions de ce bureau, énoncées à la norme 81-4, sont notamment i) de fournir une aide et une assistance d'ordre général au représentant légal des victimes et aux victimes, ii) sur instruction ou avec l'autorisation de la chambre, iii) de comparaître dans le cadre de questions spécifiques, iv) de présenter des conclusions lorsqu'un représentant légal n'a pas encore été désigné, v) de représenter une ou plusieurs victimes tout au long de la

[602] Voir, par exemple, CPI, Le Greffe (publication de la Section de l'information et de la sensibilisation). La Cour a également fait référence à cette section comme étant celle qui « [TRADUCTION] facilite et promeut, de façon neutre, la communication de la Cour » ; voir ICC-01/18-2.
[603] CPI, Victimes devant la Cour pénale internationale. Un guide pour la participation des victimes aux procédures de la CPI (Guide de la victime), p. 15.
[604] Ibid., p. 15.
[605] Ibid., p. 15.

procédure quand l'intérêt de la justice le justifie, et vi) d'agir en tant que représentant légal désigné en application de la norme 73 ou de la norme 80. Chacune de ces entités jouit d'une solide expérience du système et répond aux défis qu'il présente fréquemment.

842. Les chambres de la Cour ont souvent reconnu que ce mécanisme vise à donner aux victimes un rôle « utile » dans les procédures. Il a également été dit qu'il s'agit de faire en sorte « qu'elles puissent avoir un effet substantiel dans le cadre des procédures[606] ». Selon la Cour, « [p]our donner véritablement effet à la possibilité pour les victimes de participer à la procédure, il faut appliquer les termes clairs des dispositions pertinentes, tout en veillant systématiquement à ce que la mise en œuvre de cet objectif ne compromette pas l'équité du procès[607] ».

843. L'incidence de la participation effective des victimes sur la durée de la procédure et sur le travail exigé des conseils de la Défense, notamment le dépôt d'écritures, s'est accrue. Il a été dit qu'elles ne devraient arriver dans la procédure qu'au stade du prononcé de la peine. Il a également été dit que le fait d'établir un lien entre le droit à réparation et la déclaration de culpabilité accroissait le risque que tout avocat représentant des victimes devienne un deuxième procureur. Cependant, en l'absence d'exemples concrets de telles répercussions et compte tenu de récits à caractère anecdotique attestant le contraire de l'une et l'autre affirmation, il n'y a aucune base permettant de proposer quelque modification que ce soit du droit des victimes de participer aux procédures devant la Cour.

C. Reconnaissance des victimes en tant que participants

844. La règle 89 du Règlement autorise les victimes à présenter leur « vues et préoccupations » en soumettant des demandes écrites au Greffe. Celui-ci est tenu de transmettre ces demandes à la Chambre et d'en communiquer copie à la Défense et au Procureur, sous réserve des dispositions du Statut, et de l'article 68-1 en particulier. La Chambre décide ensuite de la manière dont les victimes participeront à la procédure et a le pouvoir de rejeter une demande si elle considère que la personne concernée ne remplit pas les conditions requises pour être une « victime » au sens de l'article 68-3[608]. Les premières décisions rendues par les chambres donnaient l'impression que la Cour était aux prises avec la difficulté de créer une méthode de travail gérable pour traiter les demandes de manière à réaliser l'objectif de donner aux victimes une voix utile dans le cadre de la

[606] ICC-01/04-01/07-474-tFRA, par. 157.
[607] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision relative à la participation des victimes, ICC-01/04-01/06-1119-tFRA, 18 janvier 2008, par. 85.
[608] Règlement, règle 89.

procédure, certains juges étant influencés par leur expérience des systèmes qui leur étaient familiers[609]. Le processus initial de demande était compliqué. Les formulaires, longs et détaillés, étaient soumis à une vérification et un jugement tatillons, chacun faisant l'objet d'un examen attentif des juges. Un processus qui aurait dû être fluide et efficace ne l'était pas, ce qui entraînait des retards dans le traitement des demandes alors même que les procédures pour lesquelles elles avaient été introduites se poursuivaient.

845. Lorsqu'elle a eu affaire à des milliers de victimes, la Chambre de première instance saisie de l'affaire *Muthaura et Kenyatta* a opté pour une procédure dans le cadre de laquelle seules les victimes souhaitant faire des représentations à titre individuel étaient tenues de présenter une demande conformément à la règle 89-1[610]. Toutes les autres pouvaient, si elles le souhaitaient, se faire enregistrer auprès du Greffe qui devait ensuite élaborer une base des données des victimes enregistrées. L'examen des demandes a été bien moins chronophage. La décision de la Chambre prévoyait que les intérêts de toutes les victimes, y compris celles qui n'avaient pas pu se faire enregistrer à temps, seraient représentés par le représentant légal commun. Cette approche consistant à enregistrer les victimes a également été suivie dans l'affaire *Ruto et Sang*[611]. Dans l'affaire *Gbagbo*[612], les victimes souhaitant faire des observations à titre individuel ont rempli des demandes, tandis que des demandes de groupe ont été présentées pour les autres.

846. Dans les affaires qui ont suivi, il est devenu de règle d'utiliser un formulaire de demande d'une page ne contenant que les informations strictement nécessaires pour dire si un demandeur remplit les conditions énoncées à la règle 85[613]. Il a été prévu la possibilité que la Section de la participation des victimes et des réparations recueille séparément et conserve dans une base de données sécurisée à laquelle la Chambre aurait accès selon que de besoin, des informations supplémentaires telles que les coordonnées, les connaissances linguistiques, les préférences en matière de

---

[609] S'agissant de décisions antérieures de la Cour, voir, par exemple, ICC-01/04-101 ; voir aussi ICC-01/04-01/06-1119-tFRA.

[610] *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta*, *Decision on victims' representation and participation*, ICC-01/09-02/11-498, 3 octobre 2012.

[611] *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, *Decision on victims' representation and participation*, ICC-01/09-01/11-460, 3 octobre 2012. La présente référence et celle contenue dans la note de bas de page 610 sont désignées sous l'appellation « les affaires découlant de la situation au Kenya ».

[612] *Le Procureur c. Laurent Gbagbo*, *Decision on victim participation*, ICC-02/11-01/11-800, 6 mars 2015.

[613] ICC-01/04-02/06-67-tFRA, par. 17 à 25 ; *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, *Decision Establishing Principles on the Victims' Application Process*, ICC-02/04-01/15-205, 4 mars 2015, par. 14 à 21. Dans l'affaire *Al Mahdi*, la Cour fait référence à l'utilisation de « [TRADUCTION] formulaires standard » — qui semblent être les mêmes que ceux utilisés dans les affaires *Ongwen* et *Ntaganda* ; voir *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, *Public redacted version of 'Decision on Victim Participation at Trial and on Common Legal Representation of Victims'*, ICC-01/12-01/15-97-Red, 8 juin 2016, par. 15.

représentation légale, les vues au sujet des réparations, les préoccupations en matière de sécurité et de protection et toute information ayant fait l'objet d'une expurgation[614]. La base de données contient les informations reçues des victimes dans toutes les affaires et elle est utilisée pour toutes les procédures devant la Cour[615].

847. Le formulaire d'une page utilisé dans les affaires *Ntaganda* et *Ongwen* est celui mentionné dans la « Procédure d'admission des demandes de participation à la procédure présentée par les victimes » élaborée par les juges de la Cour en 2015 et figurant dans ce qui était alors le Guide pratique de procédure pour les chambres préliminaires, aujourd'hui Guide pratique de procédure pour les Chambres[616]. Les étapes de la procédure sont complétées par le cadre temporel correspondant. Ces directives en matière de procédure ont défini un processus efficace d'analyse et de traitement des demandes. Le Greffe classe celles-ci en trois catégories, selon qu'elles sont complètes et entrent dans le cadre de l'affaire, qu'elles sont de toute évidence incomplètes ou débordent manifestement le cadre de l'affaire, ou que la situation n'est pas claire. Le travail des juges s'en trouve grandement simplifié et accéléré, et eux aussi ont rationalisé le processus en répartissant les demandeurs en trois catégories, à savoir ceux qui remplissent manifestement les conditions pour se voir reconnaître la qualité de victime (groupe A), ceux qui ne remplissent manifestement pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de victime (groupe B), et ceux sur la situation desquels le Greffe n'a pas pu se prononcer de façon claire (groupe C). Les dossiers des demandeurs des groupes A et C sont transmis aux juges, ceux du groupe C étant les seuls susceptibles de présenter des difficultés que la Chambre devra résoudre. Le but est qu'il soit statué sur les demandes avant le début de la procédure. Il est procédé de la même manière à chaque stade de l'affaire, selon que de besoin. Un bon exemple de l'application de cette procédure est celui de la Décision relative à la participation des victimes au procès, dans l'affaire *Ntaganda*[617]. Le juge unique de la Chambre préliminaire a invité la Section de la participation des victimes et des réparations à présenter des observations sur l'approche adoptée dans l'affaire *Gbagbo*, avant de rendre la

[614] Toutes les informations reçues dans les formulaires de demande sont conservées dans la base de données, à laquelle n'a accès que le personnel autorisé de la Cour ; voir *supra*, note de bas de page 603, Victims' Rights Working Group Bulletin, hiver-printemps 2014-2015, n° 25, p. 22.
[615] Il semble que la Section de la participation des victimes et des réparations est en train « de développer les fonctionnalités du système électronique de gestion de demande de participation des victimes » afin de gagner en efficience et de perfectionner ses méthodes de travail ; voir Rapport sur l'exécution des programmes et sur les activités de la Cour pénale internationale pour l'année 2018, ICC-ASP/18/3 (2019), publié antérieurement sous la cote CBF/32/14, p. 25, par. 148.
[616] Voir Guide pratique de procédure pour les Chambres, p. 20.
[617] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Décision relative à la participation des victimes au procès, ICC-01/04-02/06-449-tFRA, 6 février 2015.

Décision fixant les principes de la demande de participation en qualité de victime, décision dans laquelle il a opté pour l'utilisation du formulaire d'une page[618].

848. Cependant, l'évolution du processus de demande ne s'arrête pas là. Si les directives en matière de procédure continuent de s'appliquer, le formulaire a changé et n'inclut plus seulement les informations essentielles requises pour être admis en tant que participant, mais aussi les autres informations recueillies en dehors de celles contenues dans le formulaire d'une page. Ce nouveau formulaire a été et continue d'être utilisé avec succès dans le cadre des deux dernières affaires où des charges ont été confirmées, à savoir les affaires *Al Hassan* et *Yekatom et Ngaïssona*, et il est également utilisé aujourd'hui dans l'affaire *Ali Kushayb*. La Section de la participation des victimes et des réparations estime qu'il permet de traiter les demandes des victimes plus efficacement qu'aucun des précédents formulaires.

849. Des craintes font état de ce que la procédure de base permettant de reconnaître à des personnes la qualité de victime devant la Cour n'est peut-être pas définitivement arrêtée. À l'inverse, il n'est pas surprenant qu'il faille du temps et différentes tentatives pour élaborer de bout en bout une procédure efficiente et efficace pour une telle innovation majeure, et ce, sans véritable précédent sur lequel s'aligner. Il y a des motifs d'espérer que la procédure suivie actuellement recèle la solution. Elle semble bien fonctionner et a ramené à des proportions plus gérables la charge de travail qu'implique le traitement des demandes. Des critiques pourraient relever que, comme toutes les autres procédures tentées, celle-ci ne permet de toucher qu'une partie des victimes. Cela ne tient pas à la procédure mais dépend d'autres facteurs, dont les mesures prises pour sensibiliser les communautés touchées afin de les intéresser à la Cour et s'assurer qu'elles sont pleinement informées de leurs droits en tant que victimes, et le degré de réussite de ces mesures en dépit de divers obstacles et des difficultés de communication mentionnés ci-après. Un processus de demande et d'admission qui fonctionne est un point de départ essentiel pour développer ensuite un système complet. Il ne sert à rien d'offrir à toujours plus de victimes l'opportunité d'une relation avec la Cour pour ensuite les décevoir en échouant à rendre cette relation possible. Il est également crucial que le processus de demande, dans le cadre duquel les conseils de la Défense reçoivent communication des demandes dans leur intérêt, ne leur impose pas un travail d'analyse si important qu'il les détourne indûment de leur tâche principale qui est de représenter les accusés dans des affaires parmi les plus

[618] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Décision invitant la Section de la participation des victimes et des réparations à présenter des observations, ICC-01/04-02/06-54-tFRA, 26 avril 2013 ; ICC-01/04-02/06-67-tFRA ; ICC-02/11-01/11-800.

graves qui soient. Ce point est essentiel pour que soit respecté le droit des accusés à un procès équitable.

850. L'autre procédure saluée dans certaines écritures d'avocats familiers du travail sur le terrain est le modèle élaboré dans le cadre des affaires découlant de la situation au Kenya. Ce modèle a été décrit comme une tentative sérieuse « [TRADUCTION] de trouver la meilleure manière de créer un modèle viable de participation des victimes lorsqu'il y a, dans un vaste espace géographique, des milliers de victimes éparpillées et dont chacune a le même droit que les autres de participer à la procédure devant la Cour ». Il a notamment été suggéré que les chambres et le Greffe, probablement par l'intermédiaire de la Section de la participation des victimes et des réparations, collaborent avec eux pour élaborer un système permettant d'enregistrer de nombreuses victimes de manière simple et peu coûteuse mais aussi d'appliquer un processus de demande pour les victimes souhaitant faire des représentations en personne.

851. Le problème avec cette idée est qu'elle ne correspond pas aux souhaits des victimes, et la raison en est qu'elle ne permet pas une reconnaissance officielle par la Cour de la qualité de victime, de la dignité et des souffrances de chacune des personnes concernées[619]. La procédure actuelle, elle, le permet. Cette proposition était liée à l'examen de la possibilité d'utiliser des moyens technologiques tels que des applications mobiles. Cela semble adapté quelle que soit la procédure adoptée. Il a également été proposé que « [TRADUCTION] le conseil représentant les victimes donne un aperçu de la composition de leur groupe et de ce qu'elles ont vécu, de sorte que les parties aient les informations de base, mais d'une manière qui reflète le caractère collectif de la participation de la plupart des victimes ». Il faut s'attendre à ce que les écritures déposées soient toujours le fruit de consultations entre le conseil et les victimes qu'il représente. Cette question a été traitée en partant du principe que l'obligation de recevoir des instructions adéquates s'appliquerait toujours.

852. Sur le sujet de la participation, il y a lieu de mentionner deux propositions, qui pourraient aisément être mises en œuvre. Premièrement, à cause du volume de demandes à traiter, il y aura toujours une course contre la montre pour terminer le processus d'admission avant le début de la procédure. Une manière de diminuer

[619] La reconnaissance par la Cour de la qualité de victime et du préjudice subi est une composante essentielle du processus de participation des victimes. Voir, p. ex, « The Participation of Victims in the International Criminal Court Proceedings, A Review of the Practice and Consideration of Options for the Future », Redress Trust, 2012, p. 10 ; voir aussi Rosemary Grey, *Prosecuting Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court*, (CUP, 2019), p. 255, sur l'importance pour les victimes qu'il soit reconnu que des crimes ont été commis contre elles et l'importance de la manière dont leur histoire est racontée.

cette pression consisterait à démarrer plus tôt l'ensemble du processus de demande. Pour cela, il a été proposé qu'il devienne possible d'examiner les demandes dès la délivrance du mandat d'arrêt plutôt qu'à partir du dépôt du document de notification des charges. Puisque le document de notification des charges expose des détails sur les événements et les crimes mentionnés au départ dans le mandat d'arrêt, la charge de travail supplémentaire pour la Cour ne consisterait probablement qu'à vérifier l'existence ou non d'autres demandeurs remplissant les conditions pour être admis comme victimes participantes.

853. Il convient également de relever que les victimes peuvent partiper à la phase préliminaire de la procédure en faisant des représentations, comme dans la situation en Afghanistan[620].

854. La seconde proposition est que les victimes participant déjà à une affaire soient automatiquement autorisées à participer à toute autre affaire qui s'ouvrirait contre un autre suspect pour les mêmes faits dans le cadre de la même situation[621].

D. Préoccupations au sujet du système dans son ensemble

855. Si l'évolution du processus de demande survenue au cours des ans a conduit à une procédure qui devrait progressivement aboutir à ce que les victimes remplissant les conditions pour ce faire soient admises à temps à participer, un certain nombre de préoccupations concernant l'efficacité du système dans son ensemble ont été soumises aux experts, et il faut s'y pencher. Elles émanent de diverses sources, notamment : pour beaucoup d'entre elles, d'ONG actives dans ce domaine ; pour un certain nombre d'entre elles, d'avocats et d'entités représentant des avocats exerçant devant la Cour ; et, pour quelques-unes, d'États parties et de commentateurs s'interrogeant sur l'efficacité et le coût du mécanisme dans sa globalité. Les préoccupations exprimées évoquent l'engagement insuffisant de la Cour auprès des communautés de victimes aux premiers stades de la reconnaissance d'une situation et vont jusqu'au risque que les victimes exercent une influence indue sur la procédure comme un potentiel « procureur *bis* », en

---

[620] Situation en République islamique d'Afghanistan, *Final Consolidated Registry Report on Victims' Representations Pursuant to the Pre-Trial Chamber's Order ICC-02/17-6 of 9 November 2017*, ICC-02/17-29, 20 février 2018 ; voir aussi situation en République islamique d'Afghanistan, *Order to the Victims Participation and reparation Section Concerning Victims' Representations*, ICC-02/17-6, 9 novembre 2017, par. 12 à 16.

[621] Voir, p. ex., Victim's rights before the International Criminal Court, Victim's Rights Working Group Bulletin, 2014-2015, p. 9 ; voir aussi, p. ex., l'affaire *Ntaganda*, où le juge unique a enjoint au Greffe d'« évaluer combien de victimes ayant droit à des réparations en tant que victimes directes dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo* (« l'affaire *Lubanga* ») pourraient aussi prétendre à réparation dans l'affaire *Ntaganda* », *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Ordonnance portant calendrier en matière de réparation, ICC-01/04-02/06-2447-tFRA, 5 décembre 2019, p. 5, par. 9.

passant par bien d'autres points, dont le souci de faciliter une relation avec la Cour pour le plus de victimes possible.

856. La préoccupation la plus fondamentale est liée au coût global du système lorsqu'on le compare aux avantages obtenus. Une autre préoccupation est que l'évolution du système pourrait avoir eu pour effet que les ressources soient détournées de l'activité de poursuites des accusés. Certaines personnes ont dit aux experts qu'un audit en bonne et due forme serait peut-être souhaitable afin de déterminer le coût réel de la participation des victimes et sa contribution à la quête de justice. Une analyse coût-avantages a également été proposée. Ces propositions ne peuvent se comprendre que dans le contexte actuel où les fonds destinés aux réparations sont limités. Il convient de tenir compte des différents contextes : i) de l'analyse ci-dessus de l'amélioration de l'efficience du processus de demande et d'admission, dont on espère que la participation des victimes bénéficiera ; ii) de l'affaire *Ntaganda* en cours, où la Chambre espère élaborer des procédures universellement applicables pour la phase des réparations ; et iii) des changements et améliorations que le présent processus pourrait apporter dans la structure et le fonctionnement du Fonds au profit des victimes. Résultat, les propositions susmentionnées ne sont pas à mettre en œuvre maintenant. De plus, il faut rappeler que le Statut de Rome a innové en mettant les victimes au cœur de la mission de la Cour. Les droits des victimes font donc partie de la trame même du Statut.

857. Il existe d'autres préoccupations, nombreuses et variées. S'agissant de la situation en Afghanistan, il a été dit que la sensibilisation des victimes avait commencé trop tard, c'est-à-dire lorsque le Procureur a déposé une demande d'autorisation d'ouvrir une enquête[622]. On a laissé entendre que des mesures auraient dû être prises pendant l'examen préliminaire, qui se déroulait alors depuis plus de 10 ans. Lorsqu'elle a donné son autorisation, la Chambre n'a accordé que deux mois, au cœur d'un hiver des plus rudes, pour les représentations, « [TRADUCTION] et très peu de victimes se sont par conséquent manifestées[623] ». D'autres critiques tiennent à ce que la Section de la participation des victimes et des réparations s'est appuyée sur des organisations de la société civile locale sans leur apporter de soutien en termes de sécurité, à l'utilisation de formulaires en ligne malgré l'accès à Internet très limité et l'analphabétisme généralisé, et à l'absence de dispositions spéciales en faveur des femmes et des enfants. Il a été dit que la confusion semblait régner au

[622] Situation en République islamique d'Afghanistan, *Public redacted version of 'Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15', 20 November 2017, ICC-02/17-7-Conf-Exp*, ICC-02/17-7-Red, 20 novembre 2017.
[623] Voir, par exemple, situation en République islamique d'Afghanistan, Annexe A, *Notice of Authorities for Oral Submissions, Afghanistan Human Rights Organizations*, ICC-02/17-122-AnxA, 27 novembre 2019, p. 16.

sein du Greffe quant au moment auquel il convenait de mener des activités de sensibilisation et quant aux attributions respectives de la Section de l'information et de la sensibilisation, de la Section de la participation des victimes et des réparations et du Bureau du conseil public pour les victimes, ces entités envoyant chacune des messages contradictoires[624]. Des critiques similaires sur le calendrier et le fait de s'appuyer sur des intervenants locaux ont été faites à propos de la Géorgie, où il n'a été possible de faire que 69 représentations au nom de 6 335 victimes dans le délai imparti de 30 jours. Le nombre total de victimes est d'environ 28 000. Dans certaines observations, des éclaircissements étaient demandés sur le cadre juridique et les conséquences concrètes de la participation des victimes, et il a été demandé en particulier que les juges apportent des éclaircissements sur le rôle de la Section de la participation des victimes et des réparations avant l'autorisation d'ouverture d'une enquête. Certains ont dit que les victimes étaient déçues par le caractère limité des opportunités de participation, et il y a eu des interrogations sur « l'utilité » de la participation en général compte tenu de la difficulté que les conseils ont à interagir avec le nombre considérable de victimes qu'ils peuvent être appelés à représenter. En même temps, il a été reconnu que les victimes ont fait des contributions significatives dans un certain nombre de procédures.

858. La Cour a été appelée à élaborer des approches cohérentes en matière de participation des victimes et, globalement, à réduire les obstacles et les difficultés qui empêchent que davantage de victimes puissent bénéficier de son action. Selon une observation fondée sur des commentaires émanant de plusieurs sources expérimentées, « la procédure de participation des victimes a été jugée par trop complexe, bureaucratique, décousue et très éloignée de la réalité que vivent les victimes ». Il a été fait mention d'idées fausses à propos du système et de la contribution de celui-ci au processus de justice pénale. Des critiques ont été formulées à l'égard du personnel chargé de travailler avec et pour les victimes, qui manquerait des capacités de base requises. Il a été dit que des processus de demande compliqués et manquant de cohérence avaient nui à la participation utile des victimes devant la Cour, et que cela perdurait malgré les développements en la matière évoqués ci-dessus. Un conseil expérimenté a reconnu les efforts faits par les chambres pour évoluer vers un modèle qui pourrait fonctionner pour toutes les affaires, et en particulier celles où le nombre de victimes intéressées est très élevé ; ses commentaires les plus cinglants concernaient le Greffe où, d'après lui, « la participation effective des victimes se heurte aux inefficiences et aux obstacles les plus considérables ».

[624] Voir *supra*, section VII.A.Relations avec l'Organisation des Nations Unies.

859. Il est un fait que la formalité, la bureaucratie (au sens littéral du terme) et la procédure sont des caractéristiques essentielles des méthodes de travail de toute institution publique telle que la Cour. Bien entendu, l'excès de l'un quelconque de ces éléments est à condamner, mais il faut reconnaître que l'interaction entre les victimes et ceux qui cherchent à faciliter leur reconnaissance en tant que participants à une procédure apparaîtra probablement fort différente de la réalité du quotidien des victimes. Il en va inévitablement de même du langage dans lequel les déclarations sont faites par les organes de la Cour et en leur nom. Cela s'applique aux décisions des chambres. Toutefois, dans ce volet de son travail, il est important que la Cour, à travers ses chambres, tienne tout particulièrement compte de la nécessité de communiquer efficacement avec les communautés de victimes, celles-ci étant la composante la plus importante lorsqu'il s'agit du cadre juridique régissant la participation des victimes et des conséquences concrètes de ladite participation. Les décisions rendues par les chambres montrent généralement que les juges ont ces exigences à l'esprit. Un exemple parlant en est la Décision fixant les principes de la demande de participation en qualité de victime, rendue dans l'affaire *Ntaganda* le 28 mai 2013, soit un peu plus de deux mois après que l'accusé s'est rendu à la Cour[625].

860. D'aucuns diraient qu'une décision de ce type devrait pouvoir être rendue un peu plus rapidement. Cependant, elle expose de façon claire et exhaustive le cadre juridique. Celui-ci inclut la procédure à suivre aux étapes successives que sont la sensibilisation, le processus de demande, les échanges avec les demandeurs au sujet notamment de leur représentation légale, la transmission des demandes et leur traitement. Le travail de sensibilisation attendu de ce qui était alors la Section de l'information et de la documentation est décrit comme devant viser à « fournir en temps utile aux victimes potentielles des informations exactes, concises, accessibles et complètes tant sur la mission générale de la Cour que, plus précisément, sur les différents rôles que les victimes sont statutairement appelées à jouer dans les procédures[626] ». Cela conduit à l'entrée en action de la Section de la participation des victimes et des réparations et de l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins, devenue depuis Section de l'aide aux victimes et aux témoins. Il est prescrit dans la décision que les intéressés soient informés de la possibilité d'avoir accès à une aide immédiate, et des plus utiles, du Fonds au profit des victimes, dont le rôle très particulier est expliqué. La décision rappelle le rôle de la Section de la participation des victimes et des réparations, énoncé à la norme 86-9 du Règlement de la Cour, d'aider les demandeurs à remplir les formulaires ; elle prévoit que si, en raison

[625] ICC-01/04-02/06-67-tFRA.
[626] Ibid., p. 6, par. 13.

notamment de ressources limitées, de préoccupations en matière de sécurité ou de tensions au sein de la communauté, cela n'est pas possible, cette section doit former sur place des personnes appropriées, ayant la confiance de la population, afin qu'elles servent d'intermédiaires entre les demandeurs et la Cour. La décision traite également de la nécessité pour le conseil principal d'avoir l'aide d'un membre de l'équipe basé sur le terrain.

861. La décision la plus récente donnant des directives en matière d'information et de sensibilisation est celle rendue le 13 juillet 2018 par la Chambre préliminaire I dans la situation dans l'État de Palestine après l'ouverture d'une enquête préliminaire sur cette situation le 16 janvier 2015 et le renvoi de la situation au Procureur par la Palestine le 22 mai 2018[627]. Il y est reconnu que l'information et la sensibilisation sont nécessaires pour promouvoir le soutien ainsi que la compréhension et la confiance du grand public à l'égard du travail de la Cour et pour permettre à celle-ci de mieux comprendre les préoccupations et les attentes des victimes. La décision fait référence à plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, insiste sur les droits des victimes devant la Cour et prescrit la mise en place par le Greffe, le plus tôt possible, d'activités d'information et de sensibilisation parmi les populations touchées. Elle mentionne la Section de l'information et de la sensibilisation et la Section de la participation des victimes et des réparations et leurs rôles, et elle précise ce qui devrait être communiqué et les moyens qui devraient être employés. L'organisation d'activités de sensibilisation est conforme à la résolution générale annuelle de l'Assemblée des États parties selon laquelle la Cour devrait, selon que de besoin, mener des activités précoces de sensibilisation dès lors qu'elle est engagée dans une action, y compris pendant l'enquête préliminaire[628]. Ce qui ne ressort pas clairement des rapports bimensuels adressés à la Chambre, c'est la nature et le degré de l'engagement jusqu'ici.

862. Il a été reconnu qu'en général, une partie seulement des victimes d'une zone de conflit donnée deviennent des victimes participantes. Si cela est attribué, au moins en partie, au cadre des charges défini, il est estimé, par exemple, que sur quelque 20 000 victimes participantes potentielles dans l'affaire *Ongwen*, seulement 4 107 participent effectivement à la procédure[629]. Il est clair qu'un certain nombre de particularités des communications entre la Cour et les victimes y sont pour beaucoup. De nombreuses victimes vivent dans des zones reculées sans accès à

[627] ICC-01/18-2.
[628] Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties, ICC-ASP/17/Res.5 (2018).
[629] *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, Questions et réponses concernant le procès, ICC-PIDS-Q&A-UGA-02-01/16_Fra (2016).

Internet. Les membres du groupe de victimes concerné peuvent se trouver sur une vaste étendue géographique. Il peut être nécessaire d'avoir recours à des intermédiaires parlant la langue. On comprend donc aisément pourquoi les délais impartis par les chambres pour la présentation des demandes peuvent se révéler déraisonnablement courts, même s'ils sont déterminés avec les meilleures intentions — afin de veiller à la conduite efficace de la procédure. Le délai de dépôt des demandes auquel est tenue la Section de la participation des victimes et des réparations peut se révéler impossible à tenir compte tenu du nombre élevé de victimes. Compte tenu du contexte actuel où les situations sont nombreuses, les ressources de la section sont modestes. Certes, elle peut les renforcer en recrutant du personnel supplémentaire sur place, mais le temps que cela prendra dépend du volume de formations à dispenser et de ce que les victimes savent déjà du travail de la Cour et de leurs propres droits. Les activités de sensibilisation menées après qu'une situation est portée à l'attention du Procureur varient d'un cas à l'autre.

863. Bien que « le droit des victimes de participer aux procédures ne soit pas encore consolidé en une pratique unifiée et claire », rien ne permet de douter que les chambres et les services du Greffe qui ont des responsabilités en la matière sont conscients des difficultés que représente la mise en place d'un système efficace permettant une participation utile des victimes aux procédures devant la Cour. Certaines de ces difficultés sont le sujet de critiques formulées aux experts, qui se sont penchés sur quelques-unes d'entre elles. Cependant, déterminer si ces critiques sont justifiées et, dans l'affirmative, dans quelle mesure il y aurait un caractère systémique dépasse les possibilités du présent examen dans le temps imparti. On peut en dire autant pour ce qui est de trouver des solutions réalisables. Nombre des commentaires dépendent des circonstances spécifiques de chaque affaire.

864. Compte tenu de l'éventail de questions que suscite la mise en œuvre du système de participation des victimes mis en place à la Cour, dont bon nombre ont été énoncées plus haut (le très grand nombre de victimes participantes potentielles dont les intérêts doivent être représentés et les demandes traitées, les différences entre leurs situations respectives et les lieux et circonstances dans lesquelles elles vivent, le nombre d'affaires dont il est question et le très grand nombre de décisions prises, la manière dont le système a évolué depuis que la Cour existe, et les ressources que l'on peut raisonnablement s'attendre à voir allouées), le moment semble indiqué pour procéder à une évaluation complète de ce système à la lumière des observations reçues par les experts. Un tel examen pourrait être réalisé par le groupe de coordination permanent, comme proposé à la recommandation R359 (p. 363). L'évaluation aurait pour objet de déterminer comment améliorer

l'efficience du système afin de garantir une participation utile du plus grand nombre possible de victimes aux procédures devant la Cour.

E. Représentation légale des victimes

865. Des observations ont été faites à propos d'un manque de cohérence entre les procédures adoptées par différentes chambres, qui suscite confusion et incertitudes. Il y a deux points en particulier qui affectent les victimes. Le premier concerne le contrôle exercé sur la manière dont les témoins sont interrogés par les représentants des victimes. Telle chambre exige de connaître à l'avance les questions que les représentants légaux comptent poser aux victimes, tandis que telle autre les laisse libres de déterminer la portée des questions et n'intervient que si elle juge celles-ci inappropriées[630]. Les deux approches ne sont en principe que des exemples différents de la gestion de dossiers judiciaires. Cependant, dans les cas où les questions doivent être communiquées à l'avance, cela peut être jusqu'à 14 jours avant que le témoin ne soit interrogé et bien avant que le Bureau du Procureur n'ait indiqué à quels documents il pourrait être fait référence. Cette exigence quant à la notification semble inutilement exagérée.

866. Le second point concerne les délais. Des délais souvent très courts sont fixés pour la présentation d'observations sur des questions, comme les demandes de mise en liberté provisoire présentées par un suspect ou un accusé, ou les questions de compétence et de recevabilité, et cela a une incidence considérable sur les intérêts des victimes[631]. Il peut se révéler impossible de prendre contact avec des victimes vivant dans des zones reculées pour recueillir leurs vues et préoccupations. Cela semble être une conséquence inévitable du souci de la Cour de mener les procédures de façon équitable et rapide. Dans certains cas, les questions auraient pu être anticipées au moment de recueillir les instructions initiales des victimes. Quant aux questions qui surviennent inopinément et pourraient avoir une forte incidence sur les intérêts personnels des victimes, il devrait être possible de persuader la chambre saisie d'accorder suffisamment de temps pour l'obtention d'instructions de celles-ci. C'est une question de gestion de dossier judiciaire et non de réglementation. Mais la Cour, lorsqu'elle fixe ces délais, doit tenir compte des circonstances afin qu'ils puissent être respectés et ne soient pas indûment stricts pour les victimes.

---

[630] Règlement, règle 91-3.

[631] Sur les délais courts pour la sensibilisation des victimes en Afghanistan, voir situation en République islamique d'Afghanistan, *Request seeking leave to file Amicus Curiae submissions on behalf of human rights organisations in Afghanistan*, ICC-02/17-55, 25 juin 2019, p. 10, par. 19.

867. Une autre question se pose relativement au financement de la représentation légale aux premiers stades de l'engagement de la Cour dans une situation. Le fait que le système d'aide judiciaire de la Cour limite cette aide aux conseils nommés par la Cour a été critiqué en raison des répercussions qu'il a sur les victimes souhaitant intervenir avant le stade de l'enquête. Bien qu'une telle intervention soit envisagée par le Statut, aucune disposition ne prévoit que la Cour nomme un représentant légal commun à ce stade. Il a été dit que cet état des choses ne tient pas compte de la portée des activités de représentation des victimes menées avant l'autorisation d'ouverture d'une enquête, ni du travail considérable que des avocats accomplissent à ce stade pour faciliter la participation des victimes et faire remplir et réunir les formulaires de demande. La question de savoir si un financement devrait être prévu pour ce travail est elle-même controversée. Pourtant, lorsque le Procureur prévoit d'ouvrir une enquête de sa propre initiative, la Section de la participation des victimes et des réparations est censée sonder les vues des victimes sur l'ouverture d'une situation.

868. S'il est vrai qu'aucune disposition ne prévoit le financement de conseils extérieurs dans ces circonstances, la norme 84-1 du Règlement de la Cour dispose que l'une des tâches du Bureau du conseil public pour les victimes est de fournir une aide et une assistance d'ordre général aux victimes et, de fait, aux représentants légaux des victimes. Cela est arrivé une fois, lorsque le conseil de ce bureau en a reçu l'instruction. Le travail de la Cour comporte de plus en plus d'affaires à un stade précoce desquelles apparaissent des points de fait ou de droit touchant aux victimes, comme le cadre géographique et temporel d'une enquête. Il devrait être envisagé d'élargir aux enquêtes préliminaires et aux demandes d'autorisation d'ouvrir une enquête l'éventail des circonstances où la Cour peut nommer un conseil pour représenter les victimes.

869. Ce point de vue est renforcé par les informations recueillies et l'impression formée sur la base des observations reçues et des entretiens concernant le travail des avocats agissant régulièrement pour les victimes. Il importe de rappeler que les victimes ont le droit de choisir leur conseil[632] et d'avoir la possibilité de communiquer directement avec celui-ci pour lui adresser leurs instructions. Cependant, dans le contexte de situations où le nombre de victimes est élevé, la seule manière réaliste dont la Cour peut financer la représentation légale est que les conseils représentent chacun un groupe de victimes, parfois très nombreuses. Les vues des victimes sur le choix de leur conseil doivent être prises en considération, et semblent l'être. Il est important que ce droit soit reconnu par tous ceux qui

[632] Règlement, règle 90-1.

traitent avec la Cour, y compris les militants des droits de l'homme et les autres personnes qui travaillent avec les victimes dans un certain nombre de contextes. Les affaires dont est saisie la Cour nécessitent une représentation spécialisée. Certaines d'entre elles, comme celles où il est question d'enfants soldats, sont source de potentiels conflits d'intérêts, et il faut, pour éviter qu'ils surviennent, nommer des représentants légaux distincts. Bien entendu, cela a occasionné des grincements de dents, plutôt justifiés, à propos de financements insuffisants[633]. L'impression donnée est celle d'une répartition avisée des ressources entre les conseils, y compris en trouvant le moyen de partager les responsabilités entre ceux basés au siège de la Cour et ceux qui se trouvent sur le terrain et en encourageant les assistants sur le terrain à les aider dans leur travail au contact des victimes. Une équipe a rapporté qu'elle avait tenu en deux ans 60 réunions de ce type avec des groupes de victimes. Aucune plainte n'a été reçue concernant les services des conseils de victimes.

870. Le Bureau du conseil public pour les victimes joue un rôle dans quasiment toutes les affaires portées devant la Cour, et les conseils qui en font partie ont été nommés pour représenter des groupes de victimes dans chacune des affaires qui ont fait ces dernières années ou sont sur le point de faire l'objet d'un procès[634]. Leur indépendance en tant que conseils est la même que celle de conseils extérieurs à la Cour. Depuis sa création en 2005, le Bureau du conseil public pour les victimes a représenté 60 000 victimes à toutes les phases de procédures, et 9 000 victimes résidant dans 22 pays différents sont actuellement représentées par des conseils qui en font partie. Il compte 12 postes permanents, à savoir le conseil principal (P-5), deux conseils (P-4), trois juristes (P-3), trois juristes adjoints de 1re classe (P-2), deux chargés des dossiers (P-1) et un assistant administratif (G-5), et un poste temporaire (P-2). En outre, sept conseils sur le terrain, dans les pays de situation concernés, font désormais partie des équipes assurant la représentation légale des victimes à La Haye. Des assistants supplémentaires sont recrutés sur le terrain selon que de besoin. Comme les conseils extérieurs à la Cour, ceux du Bureau du conseil public pour les victimes entretiennent des contacts aussi réguliers que possible avec les personnes qu'ils représentent. Les réunions de groupe sont souvent facilitées par des contacts faisant partie de la famille.

---

[633] Voir *supra*, section XVI.B.Aide judiciaire.

[634] Cela semble être vrai dans toutes les affaires sauf l'affaire *Al Mahdi* dans la situation au Mali. Jusqu'au 15 septembre 2017, le Bureau du conseil public pour les victimes avait représenté les victimes dans les affaires *Lubanga, Katanga, Ntaganda, Bemba, Gbagbo et Blé Goudé, Ongwen* et *Al Mahdi*. Voir *supra*, note de bas de page 341, Troisième rapport de la Cour sur l'élaboration d'indicateurs de performance pour la Cour pénale internationale (2017), p. 53. Depuis, il est également intervenu dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona* ; voir *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Edouard Ngaïssona*, *Decision on the Legal Representation of Victims*, ICC-01/14-01/18-205, 23 mai 2019, p. 9.

F. Retrouver les victimes au cours de la phase des réparations

871. La recherche des victimes ayant un intérêt dans chaque affaire se poursuit au-delà du procès et jusqu'à la phase des réparations, et cela a créé une complication supplémentaire à laquelle il faut remédier avant qu'elle ne s'installe et ne mène à la confusion générale. La Chambre saisie de l'affaire *Lubanga*, reconnaissant que les victimes admises à participer à la procédure ne représentaient qu'une petite partie de l'ensemble des victimes, a ordonné au Fonds au profit des victimes d'entreprendre d'identifier d'autres victimes prétendant à réparation[635]. Celui-ci, d'abord réticent, a mis en avant qu'il était responsable de mettre en œuvre les ordonnances de réparation et non d'identifier les victimes, mais il a fini par accepter de le faire[636]. Une ordonnance similaire a été rendue dans l'affaire *Al Mahdi*, où seulement 139 victimes avaient été admises à participer. La Section de la participation des victimes et des réparations estime que cette responsabilité devrait lui incomber et qu'elle pourrait coopérer avec le Fonds au profit des victimes. Des activités clés d'évaluation de données lui ont déjà été confiées dans les affaires *Lubanga* et *Al Mahdi*. Étant donné que les tâches à effectuer se situent dans le droit fil du travail quotidien de cette section, c'est elle et non le Fonds au profit des victimes qui devrait s'en charger.

872. La situation dans l'affaire *Al Mahdi* donne une raison supplémentaire pour que la Section de la participation des victimes et des réparations, et non le Fonds au profit des victimes, soit désignée. La Chambre a ordonné à ce dernier en 2018 de retrouver les bénéficiaires/victimes ayant un représentant légal[637]. Un autre exemple d'absence apparente d'urgence dans les activités du Fonds au profit des victimes peut être trouvé dans l'affaire *Bemba*. Bien que Jean-Pierre Bemba ait été acquitté et qu'il ne soit pas question de réparations, le Fonds au profit des victimes peut apporter une « assistance » aux communautés touchées par le conflit. Au milieu de 2018, il a annoncé son intention dans ce sens, et ce n'est pourtant qu'au début de cette année que l'autorisation de le faire a été demandée[638]. Ces exemples montrent que le Fonds au profit des victimes n'est équipé ni pour rechercher et retrouver les victimes ni pour agir vite, à un stade de l'affaire où l'action doit être

---

[635] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations, ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, 7 août 2012, par. 283 à 289.
[636] Voir, p. ex., *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, Observations on Reparations in Response to the Scheduling Order of 14 March 2012*, ICC-01/04-01/06-2872, 25 avril 2012.
[637] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par les victimes contre l'Ordonnance de réparation, ICC-01/12-01/15-259-Red2-tFRA, 8 mars 2018.
[638] CPI, communiqué de presse, Le Fonds au profit des victimes lance un programme d'assistance en Côte d'Ivoire, 17 mai 2017.

rapide afin d'éviter de laisser passer inutilement davantage de temps avant d'achever le processus de justice.

873. Dans l'affaire *Ntaganda*, la Section de la participation des victimes et des réparations a pris l'initiative en octobre 2019 de demander à la Chambre d'ordonner au Greffe de démarrer le processus d'identification d'autres bénéficiaires/victimes pendant que l'arrêt de la Chambre d'appel était attendu, dans le but de disposer d'une liste en cas de rejet de l'appel. Le Bureau du conseil public pour les victimes s'est opposé à cette demande en faisant valoir que procéder ainsi ferait indûment grandir les attentes des victimes s'il était fait droit à l'appel. Le 26 juin 2020, la Chambre a statué sur la question, déclarant que, « [a]fin de renforcer l'efficience et l'efficacité de la procédure en réparation dans son ensemble, [elle] considère qu'il est souhaitable de faire avancer autant que possible le processus d'identification des victimes ayant potentiellement droit à réparation avant que ne soit rendue l'ordonnance de réparation[639] ». Elle a ensuite déclaré « estime[r] que le Greffe, par le truchement de la Section de la participation des victimes et des réparations, est l'organe idoine pour conduire l'identification des bénéficiaires potentiels et mener les autres tâches exposées [dans la suite de la décision][640] ». La Chambre a considéré que cela était conforme à la norme 86-9 du Règlement de la Cour[641].

Recommandations

R336. La Section de la participation des victimes et des réparations devrait être reconnue comme étant l'entité chargée à titre principal de retrouver et identifier au cours de la phase des réparations d'autres victimes demandant réparation.

R337. Il est recommandé que les dispositions visant à faciliter et recueillir les demandes de participation des victimes soient mises en œuvre plus tôt qu'elles ne le sont actuellement. En particulier, si les demandes auraient normalement dû être recueillies à partir de la date de dépôt du document de notification des charges, elles devraient commencer à l'être dès la date de délivrance du mandat d'arrêt ou de la citation à comparaître.

R338. Les victimes admises à participer à une procédure devraient être automatiquement admises à participer à la procédure de toute autre affaire qui s'ouvrirait pour les mêmes faits dans le cadre de la même situation.

---

639 ICC-01/04-02/06-2547-tFRA, p. 11, par. 26.
640 Ibid., par. 27.
641 Ibid.

R339. L'entité permanente de coordination[642] devrait procéder à une évaluation complète de l'efficacité du système afin que le plus de victimes possible puissent participer utilement aux procédures.

R340. Lorsqu'une chambre demande que lui soient communiquées les questions qu'un représentant légal de victimes compte poser, le délai imparti, le cas échéant, ne devrait pas remonter à plus de 48 heures avant l'audience en question.

R341. Le Greffe devrait réfléchir à élargir l'éventail des procédures dans le cadre desquelles la Cour peut nommer des conseils pour les victimes, afin d'y inclure les examens préliminaires et les demandes d'ouverture d'une enquête.

XVIII. VICTIMES : RÉPARATIONS ET ASSISTANCE

A. Cadre et fonctionnement du régime de participation des victimes mis en place par le Statut de Rome

Conclusions

874. Comme on l'a fait observer plus haut, les États réunis à Rome en 1998 ont innové en donnant aux victimes un rôle central dans les procédures de la Cour. Un des aspects les plus caractéristiques du système mis en place par le Statut de Rome est que les droits des victimes sont ancrés dans sa structure et permettent à celles-ci non seulement de participer aux procédures judiciaires, mais aussi de demander réparation. La plupart des participants à la Conférence de Rome considéraient qu'il convenait de permettre à la Cour d'accorder des réparations, soucieux de pallier les lacunes dont faisaient preuve à cet égard les tribunaux *ad hoc* mis en place par les Nations Unies[643].

875. Le Statut comprend diverses dispositions relatives à la protection des victimes et des témoins et à leur participation à la procédure[644]. Il contient de nombreuses références à « « l'intérêt des victimes » et donne à ce critère une place importante dans le processus de décision des chambres[645]. En plus des dispositions de l'article 75, qui prévoit la possibilité pour les victimes de demander réparation et arrête la procédure à suivre pour ce faire, le Statut stipule les modalités selon lesquelles la Cour peut verser des contributions (provenant du produit des

[642] Voir R359 (p. 363).
[643] William Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, (Oxford University Press, 2010) p. 880.
[644] Statut de Rome, article 68.
[645] Ibid., article 65-4, « [s]i la Chambre de première instance est convaincue qu'une présentation plus complète des faits de la cause serait dans l'intérêt de la justice, en particulier dans l'intérêt des victimes […] ».

amendes et des biens confisqués[646] en exécution des peines prononcées) à un fonds d'affectation spéciale créé par l'AEP « au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles » (« le Fonds au profit des victimes »)[647].

876. Initialement envisagé en tant que simple fonds d'affectation par les auteurs du Statut, le Fonds au profit des victimes est désormais une entité à part entière. Il a été créé en 2002 par l'AEP[648] et s'est vu adjoindre un secrétariat en 2004[649]. Le Règlement du Fonds a été adopté un an plus tard[650]. Le contrôle du Fonds est assuré par son Conseil de direction. Le Secrétariat joue le rôle d'organe « exécutif » du Fonds et emploie plusieurs fonctionnaires (au siège et sur le terrain). Ses dépenses sont imputées sur le budget ordinaire de la Cour.

877. Le Fonds est investi d'un double mandat : exécuter les ordonnances de réparation rendues par la Cour contre une personne déclarée coupable (mandat de réparation)[651] et offrir aux victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour une réadaptation physique ou psychologique et/ou un soutien matériel (mandat d'assistance)[652]. S'il remplit son mandat de réparation en exécution des ordonnances rendues par les chambres, il n'est par contre soumis à aucun contrôle ou supervision judiciaires pour ce qui est de son mandat d'assistance.

878. Outre le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat, le mandat de plusieurs organes de la Cour comprend des aspects liés aux victimes : les Chambres, le Bureau du Procureur et, pour le Greffe, la Section de la participation des victimes et des réparations, la Section de l'aide aux victimes et aux témoins et le Bureau du conseil public pour les victimes.

879. Les principes et les procédures applicables aux réparations sont complexes et comportent de nombreuses incertitudes, ce qui affecte sérieusement le droit des victimes à participer utilement à la procédure et à obtenir réparation[653]. Les plans de mise en œuvre des réparations et les projets de réparations prennent énormément de temps à être conçus, confiés à qui de droit et exécutés. D'un point

---

[646] Thordis Ingadottir, 'The Trust Fund for Victims (Article 79 of the Rome Statute)', in *The International Criminal Court: Recommendations on Policy and Practice, Financing, Victims, Judges, and Immunities.*, Thordis Ingadottir (ed), (Transnational Publishers for PICT/Center on International Cooperation: 2003), p. 111 à 144, p. 115.
[647] Statut de Rome, article 79.
[648] Création d'un fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles, ICC-ASP/1/Res.6 (2002).
[649] Création du Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/3/Res.7 (2004).
[650] Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/4/Res.3 (2005).
[651] RPP, règle 98-1-4.
[652] *Cf.* ibid., règle 98-5.
[653] Voir Alina Balta, Manon Bax, Rianne Letschert, Trial and (Potential) Error: Conflicting Visions on Reparations within the ICC System (2019) 29(3) International Criminal Justice Review, p. 221 à 248.

de vue général, l'ensemble du processus souffre de sérieux retards. Selon les déclarations faites aux experts, les victimes restent dans l'attente pendant une éternité.

880. Dans l'affaire *Lubanga*[654], l'accusé a été déclaré coupable par la Chambre de première instance le 14 mars 2012. La Chambre n'a approuvé le plan de mise en œuvre de réparations collectives symboliques élaboré par le Fonds au profit des victimes que le 21 octobre 2016, soit plus de quatre ans plus tard. Le plan correspondant de réparations collectives basées sur des services ne l'a été que le 6 avril 2017, cinq ans après que l'accusé a été déclaré coupable. Ce qui retient l'attention, c'est qu'alors que l'accusé a été remis en liberté le 15 mars 2020 après avoir purgé une peine de 14 ans d'emprisonnement, le processus de mise en œuvre des réparations est quant à lui toujours en cours. Même si ce retard peut en partie se justifier (par le fait que l'affaire *Lubanga* a donné lieu à la première procédure en réparation en date devant la Cour, que la situation en matière de sécurité constituait parfois un frein et que les institutions locales restaient fragiles), la durée du processus dans son ensemble est manifestement excessive.

881. Dans l'affaire *Katanga*[655], l'accusé a été déclaré coupable le 7 mars 2014, alors que la première ordonnance de réparation a été rendue par la Chambre le 24 mars 2017, soit trois ans plus tard. L'ordonnance en question a été modifiée par la suite, le 8 mars 2018, soit près d'un an plus tard, par la Chambre d'appel. Dans cette affaire également, la mise en œuvre des réparations se poursuit encore à ce jour.

882. Dans l'affaire *Al Mahdi*[656], l'accusé, après avoir reconnu sa culpabilité, a été condamné pour crimes de guerre le 27 septembre 2016. L'ordonnance de réparation a été rendue le 17 août 2017 et le plan mis à jour de mise en œuvre des réparations élaboré par le Fonds au profit des victimes n'a été approuvé que le 4 mars 2019, soit plus de deux ans et demi après l'issue du procès.

883. Le problème causé par ces retards est également perceptible en ce qui concerne l'exécution du mandat d'assistance du Fonds dans le cadre de la situation en RCA I. À la suite de l'acquittement de Jean-Pierre Bemba par la Chambre d'appel le 8 juin 2018, le Fonds n'a pas tardé à annoncer, le 13 juin 2018, son intention de lancer un programme d'assistance sur place. Cependant, il n'a informé la Chambre préliminaire[657] que le 25 février 2020, soit quelque 20 mois plus tard, d'un projet

---

[654] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, 14 mars 2012.
[655] ICC-01/04-01/07-3436.
[656] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Jugement portant condamnation, ICC-10/12-01/15-171-tFRA, 27 septembre 2016.
[657] Conformément au Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, règle 50-1-ii.

pilote consistant à offrir une réadaptation physique et psychologique et un soutien matériel à environ 200 personnes à Bangui, plus précisément à des personnes vulnérables ayant survécu à des violences sexuelles et sexistes et souffrant notamment du VIH/sida[658]. Le fait que l'on ait pu laisser un tel retard s'accumuler dans l'élaboration du projet, d'autant plus qu'il était destiné à la RCA, où la Cour est présente depuis plus de dix ans, est également révélateur des lacunes dont souffre la capacité institutionnelle du Fonds.

884. La durée du processus de réparation n'a pas seulement des incidences potentielles sur les attentes des victimes et, par voie de conséquence, sur la réputation de la Cour ; elle a également des incidences financières significatives, principalement sur les ressources humaines de la branche judiciaire et du Greffe ainsi que sur les ressources destinées au financement de l'aide judiciaire pour la Défense et les victimes et au Fonds au profit des victimes[659].

885. Bien que seule une minorité de victimes choisissent de participer à la procédure, la grande majorité veut que justice soit faite. Pour les victimes, la Cour n'a pas fonctionné jusqu'ici de la manière escomptée et n'a pas encore produit les résultats espérés. Le processus de réparation est également jugé gravement défaillant d'un point de vue intrinsèque en ce qu'il donne (potentiellement) lieu à une iniquité entre les victimes en limitant les réparations ordonnées par la Cour aux crimes dont l'accusé a été reconnu coupable et non à l'ensemble des crimes visés dans les charges ou commis dans le cadre d'une situation. De plus, les victimes et les groupes de victimes ayant droit à réparation ne représentent souvent qu'une fraction de toutes celles qui ont subi un préjudice du fait de l'ensemble des crimes commis dans le cadre d'une situation. En outre, dans le contexte des affaires dont est saisie la Cour, les victimes constituent un groupe hétérogène de personnes et de communautés affectées, dont le seul trait commun est d'avoir subi un préjudice du fait de la commission de crimes graves ayant une portée internationale. Par exemple, dans l'affaire *Lubanga*, les victimes directes sont des enfants soldats ; dans l'affaire *Katanga,* des personnes qui vivaient dans le village de Bogoro au moment de l'attaque ; tandis que dans l'affaire *Al Mahdi*, il s'agit de descendants des saints associés aux mausolées détruits qui ont subi un préjudice moral et économique direct du fait de leur destruction, de personnes qui vivaient à Tombouctou à l'époque des faits, de la population malienne et de la communauté internationale, qui bénéficiait aussi de l'existence de ces sites du patrimoine mondial. Chaque

[658] Situation en RCA I, *Information to the Trust Fund for Victims on the 'Notification by the Board of Directors in accordance with regulation 50 (a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims of its conclusion to undertake specified activities in the Central African Republic',* ICC-01/05-100, 8 avril 2020.
[659] ICC-ASP/18/15, par. 125.

catégorie de victimes a des besoins spécifiques et, pour chaque catégorie, différentes formes de réparation ou d'assistance peuvent ou non se révéler indiquées. Cela illustre à quel point il est difficile d'élaborer et d'appliquer les mêmes solutions à différents groupes de victimes en espérant obtenir les mêmes résultats.

886. Le régime mis en place avait suscité de grands espoirs auprès des victimes, mais ceux-ci sont restés insatisfaits, et cela a eu pour conséquence d'éroder leur confiance en la Cour et sa crédibilité. Selon les mots d'un ancien juge de la Cour « [TRADUCTION] le régime de réparations est en déroute »[660].

887. L'évaluation faite par les experts de l'efficacité et du fonctionnement du régime de réparations mène à la conclusion qu'il n'a pas permis d'offrir de manière équitable, efficace et rapide des réparations aux victimes des crimes relevant de la compétence de la Cour.

888. Les retards dans le processus judiciaire d'une part, et dans les activités du Fonds au profit des victimes d'autre part, sont dus en partie – et aggravés – par le manque de ressources financières. Si les auteurs du Statut de Rome envisageaient sans doute que le régime de réparations serait financé grâce à la fortune des personnes reconnues coupables par la Cour, en réalité, à ce jour, tous les accusés reconnus coupable de crimes fondamentaux ont été déclarés indigents[661]. Bien qu'ils aient été reconnus indigents, la Cour a fixé le montant de la responsabilité financière des accusés dans les affaires *Lubanga*[662], *Katanga*[663] et *Al Mahdi*[664] à 10 millions, un million et 2,7 millions de dollars respectivement. À ce jour, des amendes n'ont pu être recouvrées que dans une affaire, l'affaire *Bemba*, en 2020. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le fait qu'un accusé soit reconnu indigent n'est pas un obstacle à l'imposition de la responsabilité en matière de réparations à son encontre[665]. Les ressources du Fonds n'entrent pas en ligne de compte dans la

---

[660] Juge Elizabeth Odio Benito, Forward, in Carla Ferstman and Mariana Goetz, *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, Second Edition, (Brill/Nijhoff: 2020).

[661] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Fiche d'information sur l'affaire ; *Le Procureur c. Germain Katanga,* Fiche d'information sur l'affaire ; *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi,* Fiche d'information sur l'affaire. Voir aussi *infra* notes de bas de page 662 et 664.

[662] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Rectificatif de la « Décision fixant le montant des réparations auxquelles Thomas Lubanga Dyilo est tenu », ICC-01/04-01/06-3379-Red-Corr, 21 décembre 2017, p. 123.

[663] *Le Procureur c. Germain Katanga*, Ordonnance de réparation en vertu de l'article 75 du Statut, ICC-01/04-01/07-3728, 24 mars 2017, p. 129.

[664] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Ordonnance de réparation, ICC-01/12-01/15-236-tFRA, 17 août 2017, p. 67.

[665] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Arrêt relatif aux appels interjetés contre la Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations rendue le 7 août 2012, accompagné de l'Ordonnance de réparation modifiée (annexe A) et des annexes publiques 1 et 2, ICC-01/04-01/06-3129-

question de la responsabilité ou de la capacité financière de la personne condamnée[666].

889. En ce qui concerne les contributions volontaires, entre 2010 et 2018, le Fonds au profit des victimes a reçu 28 502 000 euros de dons du secteur public et 218 000 euros du secteur privé[667], soit un montant d'environ 3,6 millions d'euros par an. Certains dons étaient nommément destinés à des projets spécifiques. En dépit de la générosité des donateurs, les contributions et les dons étaient insuffisants pour permettre au Fonds de remplir pleinement sa mission. Le Secrétariat du Fonds a dit être « confronté à deux défis majeurs – capacités de mise en œuvre et ressources financières – s'agissant de compléter intégralement les réparations accordées dans les affaires *Lubanga* et *Al Mahdi*, de financer des programmes d'assistance quinquennaux dans le nord de l'Ouganda et en RDC et d'étendre les programmes d'assistance à quatre autres pays »[668]. L'objectif du Fonds pour 2021 est de collecter 40 millions d'euros sous forme de contributions volontaires et de dons privés de manière à mettre en œuvre et à compléter le paiement des ordonnances de réparations, ainsi qu'à élargir la mise en œuvre des programmes d'assistance[669].

890. De l'avis des experts, le fait que le Fonds ne soit pas parvenu à attirer davantage de donateurs est dû en partie aux problèmes systémiques liés à la façon dont son rôle et celui et du Secrétariat ont été interprétés, aux problèmes de gouvernance et de gestion au sein du Secrétariat, à des mécanismes de contrôle inefficaces et à l'absence d'une véritable stratégie en matière de collecte de fonds. Ces facteurs ont contribué à une importante sous-exécution du budget[670] qui, combinée aux retards des procédures judiciaires, a eu des incidences négatives sur la confiance des donateurs (potentiels) à l'égard du Fonds.

891. Le régime de réparations et d'assistance mis en place par la Cour ne peut porter ses fruits sans les ressources financières nécessaires et un niveau de réserves stable. Les ordonnances de réparation rendues par la Cour ne peuvent se limiter à de

---

tFRA, 3 mars 2015, par. 105 ; voir aussi *Le Procureur c. Germain Katanga*, *Judgment on the appeals against the orders of Trial Chamber II of 24 March 2017 entitled Order for reparations pursuant to Article 75 of the Statute*, ICC-01/04-01/07-3778-Red, 8 mars 2018, par. 189 ; ICC-01/12-01/15-236-tFRA, par. 114.

[666] ICC-01/12-01/15-236-tFRA, par. 112 à 114.

[667] ICC-ASP/18/15, par. 149.

[668] Rapport à l'Assemblée des États Parties sur les projets et les activités du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1er juillet 2018 au 30 juin 2019, ICC-ASP/18/14 (2019), par. 120.

[669] Voir ibid., par.5 ; voir aussi le Rapport à l'Assemblée des États Parties sur les projets et les activités du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1er juillet 2017 au 30 juin 2018, ICC-ASP/17/14 (2018), par. 107.

[670] Le CBF a « noté avec inquiétude la constante sous-exécution » du Secrétariat du Fonds. Voir ICC-ASP/18/15, par. 122.

simples chiffres sur le papier[671]. Faute de progrès significatifs et de mesures visant à pallier les insuffisances liées à la gouvernance, d'une meilleure coordination entre les différentes entités travaillant avec les victimes, et d'une amélioration de l'efficacité des procédures judiciaires, le régime actuel de réparations et d'assistance restera inefficient et inefficace.

892. Il importe de prendre des mesures au plus vite, non seulement compte tenu des problèmes qui se sont posés dans le passé et continuent de se poser actuellement, mais aussi eu égard à l'augmentation probable du nombre de victimes susceptibles de demander des réparations dans les affaires en cours ou à venir. Dans la situation au Myanmar par exemple, actuellement devant la Chambre préliminaire, des représentations ont déjà été reçues au nom de 470 000 victimes agissant à titre individuel. La Chambre a également conclu que du fait des violences survenues en 2017, entre 600 000 et 1 000 000 de Rohingya avaient été déplacés de force du Myanmar vers le Bangladesh, actes qui constituent des crimes de déportation ou de transfert forcé de population au sens de l'article 71-1-d du Statut et d'autres crimes relevant de la compétence de la Cour[672].

B. Questions juridiques liées aux réparations

Constatations

1. Principes (juridiques) généraux applicables aux réparations

893. L'article 75-1 du Statut de Rome dispose que la Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit[673]. Un certain nombre de principes généraux applicables aux réparations ont été établis par la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga*[674], en tenant dûment compte des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de *violations* flagrantes du droit international des droits de l'homme et de *violations* graves du droit international humanitaire adoptés par les Nations

[671] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Décision relative à la version mise à jour du plan de mise en œuvre des réparations présenté par le Fonds au profit des victimes, ICC-01/12-01/15-324-Red-tFRA, 4 mars 2019, par. 102.
[672] Situation en République populaire du Bangladesh/République de l'Union du Myanmar, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar*, ICC-01/19-27, 14 novembre 2019, par. 22, 105, 108 et 210.
[673] La Chambre d'appel considère qu'il est obligatoire d'établir des principes applicables aux formes de réparation (« [l]a Cour établit »). Voir ICC-01/04-01/06-3129-tFRA, par. 52.
[674] ICC-01/04-01/06-3129-tFRA ; voir aussi Annexe A, Ordonnance de réparation, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA-tFRA.

Unies[675] et de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, elle aussi adoptée par les Nations Unies[676]. La Cour a en outre conclu que « les principes devraient être des concepts généraux qui, bien que formulés au vu des circonstances d'une affaire particulière, peuvent toutefois être appliqués, adaptés, élargis ou complétés ultérieurement par d'autres chambres de première instance »[677]. Guidées par cette décision, les chambres de première instance ont appliqué et développé ces principes dans le contexte et les circonstances propres à chaque affaire.

894. Des critiques ont été formulées à l'égard de la Cour, tant par le passé que lors des consultations menées par les experts, pour avoir élaboré des principes généraux et des procédures en matière de réparations qui sont destinés à être appliqués au cas par cas par les chambres de première instance, plutôt que d'avoir établi des « principes à l'échelle de la Cour »[678] ou d'avoir adopté un instrument « indépendant » régissant les principes applicables aux réparations. Il a également été avancé que les principes généraux élaborés par la Cour engendrent des incertitudes, des incohérences et des imprévisibilités dans le processus de réparation, et sont en outre inéquitables vis-à-vis de la personne reconnue coupable.

895. Les auteurs du Statut de Rome ont intentionnellement laissé le soin à la Cour d'établir des principes régissant les réparations pour les victimes ; c'est là un des domaines où le Statut se caractérise par une « ambiguïté constructive »[679]. Les principes généraux applicables aux réparations et la jurisprudence élaborée actuellement par la Cour fournissent des normes directrices s'agissant d'un certain nombre de questions essentielles pour les réparations[680]. De plus, les cinq critères essentiels auxquels doivent répondre les ordonnances de réparation ont été clairement établis[681]. En outre, les trois étapes du processus de décision mené par les chambres concernées en matière de réparations ont elles aussi été clairement

---

[675] Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire adoptés par l'Assemblée générale, A/RES/60/147, 21 mars 2006.
[676] Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/40/34 (1985).
[677] ICC-01/04-01/06-3129-tFRA, par. 55.
[678] Voir REDRESS, Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate (2011), p. 24.
[679] Christine Van den Wyngaert, Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns of the ICC Trial Judge, (2011) 44(1) *Case Western Reserve Journal of International* Law, p. 86.
[680] Il s'agit notamment des principes concernant les bénéficiaires des réparations ; de l'accès aux réparations et des consultations avec les victimes ; de la détermination du préjudice et du lien de causalité ; de la responsabilité de la personne déclarée coupable ; de la norme et du fardeau de la preuve ; des droits de la défense ; de la proportionnalité et du caractère approprié des réparations et des modalités des réparations.
[681] Voir ICC-01/04-01/06-3129-tFRA, par. 32.

définies : i) l'ordonnance de réparation rendue par la Chambre ; ii) l'approbation par la Chambre du plan de mise en œuvre des réparations ; et iii) l'approbation par la Chambre des projets de réparations[682].

896. Il ressort des ordonnances de réparation et des autres décisions pertinentes rendues dans les affaires *Lubanga*, *Katanga* et *Al Mahdi,* ainsi que de l'approbation par les chambres des plans de mise en œuvre des réparations correspondants élaborés par le Fonds au profit des victimes, que les principes généraux applicables aux réparations établis par la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga* ont fourni des principes directeurs aux chambres à cet égard[683], qui les ont appliqués et adaptés en fonction des exigences et des particularités propres à chaque affaire. Dans l'affaire *Al Mahdi*, la Chambre de première instance a accordé une attention particulière aux principes relatifs aux réparations pour les dommages causés au patrimoine et aux biens culturels. S'agissant de l'affaire *Ntaganda*, dans laquelle les procédures relatives aux réparations se poursuivent et dépendent de l'issue de l'appel interjeté contre la décision sur la culpabilité, la Chambre de première instance pourrait décider d'élargir et de renforcer les principes applicables aux réparations pour les victimes de violences sexuelles ou sexistes, s'agissant en particulier de la question de savoir si les enfants nés d'un viol sont présumés avoir subi un préjudice du fait de la commission d'actes de viol et d'esclavage sexuel et si la charge de la preuve devrait être moins lourde dans les cas de violence sexuelle[684]. La jurisprudence est en cours d'élaboration[685], et elle continuera certainement à évoluer. Même lorsque l'on fait référence à la Cour interaméricaine et au système interaméricain des droits de l'homme, qui ont une plus longue histoire et ont traité davantage d'affaires en matière de réparations que la CPI, il est admis que la jurisprudence ne peut rester statique[686].

---

[682] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Décision relative à la version mise à jour du plan de mise en œuvre des réparations présenté par le Fonds au profit des victimes, ICC-01/12-01/15-324-Red-tFRA, 4 mars 2019, par. 14.

[683] L'Assemblée a également demandé à la Cour de « continuer » d'établir de façon prioritaire des principes relatifs aux réparations, conformément à l'article 75, dans le cadre des procédures judiciaires. Voir ICC-ASP/18/Res.6 (2019), Annexe I, Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersessions, par. 12 a).

[684] ICC-01/04-02/06-2547-tFRA, par. 46.

[685] « En ce qui concerne les victimes, les communautés affectées, les réparations et le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, a) demande à la Cour de continuer d'établir de façon prioritaire des principes relatifs aux réparations, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 75 du Statut de Rome, dans le cadre des procédures judiciaires », ICC-ASP/18/Res.6 par. 12. Voir aussi Mariam Cohen, *Realizing Reparative Justice for International Crimes: From Theory to Practice*, (Cambridge University Press, UK: 2020), p. 97 : « [TRADUCTION] [e]n faisant évoluer sa jurisprudence, les Chambres dessinent les contours du régime de réparations mis en place par la CPI ».

[686] C. Grossman, A. Del Campo, M.A. Trudeau, International Law and Reparations. The Inter-American System, Clarity Press, 2018, C Grossman, Préface : « [TRADUCTION] [l]a jurisprudence ne peut rester statique ; de nouvelles circonstances ou différents ensembles de faits pourraient conduire la Cour

897. Un des problèmes majeurs qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience de la phase des réparations tient à sa procédure. Puisque rien n'exige que les procédures en réparation constituent une phase du « procès » au sens strict[687], et qu'une norme moins exigeante qu'au stade du procès s'applique[688], il importe d'écarter ou d'éviter à tout prix tout obstacle à la procédure. Une simplification des procédures et une application plus cohérente de celles-ci sont essentielles.

2. Chambre spécialisée en matière de réparations

898. Les experts, ayant dûment examiné la proposition visant à créer une chambre spécialisée pour la phase des réparations, estiment que cela ne garantirait pas un processus de réparation adéquat, équitable et rapide. De plus, il y a des avantages à ce que les réparations soient ordonnées par la chambre de première instance ayant connu de l'affaire, puisqu'elle dispose d'une mémoire institutionnelle et d'une parfaite connaissance de tout l'ensemble des procédures qu'elle a menées. La chambre concernée peut aussi décider de demander l'assistance de spécialistes des questions liées aux réparations afin de déterminer la nature ou l'ampleur des dommages, pertes ou préjudices causés aux victimes ou à leurs ayants droit.

3. Non-suspension des procédures en réparation

899. Le Rapport de la Cour sur les indicateurs de performance clés établi en 2019 indique que la phase des réparations et celle de l'appel, le cas échéant, ont lieu simultanément[689]. C'est de cette manière que se déroule la phase des réparations devant la Chambre de première instance dans l'affaire *Ntaganda.* Le Rapport indique en outre que les procédures relatives à la peine et aux réparations peuvent également se dérouler en parallèle[690]. Ces mesures devraient contribuer à l'économie judiciaire et à la rapidité des procédures. La tenue en parallèle des procédures en appel et des procédures en réparation pourrait permettre de gagner au moins un an.

---

interaméricaine des droits de l'homme à prendre une orientation qui n'avait pas été définie ou même envisagée jusqu'alors ». Voir aussi Clement Julius Mashamba, Reparations in the African Human Rights System: Analysis of the Evolving Jurisprudence (2018), *Zanzibar YearBook of Law* (ZYBL), p. 65 : « [TRADUCTION] [t]outefois, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a systématiquement appliqué le droit international relatif aux réparations pour élaborer sa propre jurisprudence, une approche tout à fait louable qui repose sur le principe consistant à s'inspirer du droit international à l'origine du système africain des droits de l'homme ».

[687] *Le Procureur c. Germain Katanga*, *Decision replacing two judges in Trial Chamber II, Annex I*, ICC-01/04-01/07-3468-AnxI, 16 avril 2014, par. 8.

[688] ICC-01/04-01/07-3778-Red, par. 74.

[689] Rapport de la Cour sur les indicateurs de performance clés (2019), par. 10.

[690] Ibid.

900. La conduite en parallèle des procédures en appel et des procédures en réparation ne doit pas être interprétée comme une confirmation de la déclaration de culpabilité. Il s'agit tout au plus d'un moyen de contribuer à une procédure judiciaire équitable, menée dans des délais raisonnables et dans le respect des intérêts de l'accusé et de ceux de la justice[691]. De l'avis des experts, l'approche consistant à poursuivre la procédure en réparation pendant que le recours interjeté contre la déclaration de culpabilité est en cours d'examen par la Chambre d'appel est judicieuse, comme le montre la procédure en réparation menée dans l'affaire *Ntaganda*.

4. Demandes en réparation à titre individuel

901. Les réparations individuelles sont essentiellement accordées à la suite d'une demande présentée à cet effet[692]. Un des principaux problèmes du régime de réparations tient à la procédure de dépôt des demandes en réparation par écrit prévue à la règle 94 du Règlement. Une mesure qui peut être considérée comme un progrès important et sera utile aux victimes qui souhaitent participer à la procédure en vertu de la règle 89 et participer ensuite à la phase des réparations en vertu de la règle 94, la dernière version du formulaire standard de demande de participation pour les victimes individuelles élaborée par le Greffe(en 2019[693]) permet désormais d'y faire figurer à la fois les informations requises pour les demandes de participation et pour les demandes en réparation. Au début de l'existence de la Cour, cette opération nécessitait de remplir deux formulaires séparés comptant 17 pages chacun[694]. Le nouveau formulaire standard combiné de demande de participation et de réparations existe également sous forme électronique. Il s'agit là d'un progrès notable.

902. Les experts ont appris que ce « nouveau » formulaire combiné pour les demandes de participation et de réparations était actuellement employé dans les affaires *Yekatom/Ngaïssona*[695] et *Al Hassan*[696]. Il contient des informations fournies par les victimes souhaitant obtenir réparation au titre des questions 6 (types de préjudice

---

[691] *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment on the appeals against Trial Chamber II's 'Decision Setting the Size of the Reparations Award for which Thomas Lubanga Dyilo is Liable'*, ICC-01/04-01/06-3466-Red, 18 juillet 2019 « '[TRADUCTION] [i]l importe également, et il est dans l'intérêt tant des victimes que de l'accusé, que la chambre de première instance mène la procédure en réparation aussi rapidement que possible », par. 108.
[692] RPP, règles 94 et 95 ; voir ICC-01/04-01/06-3129-FRA, par. 149.
[693] Le formulaire standard de demande a été élaboré par le Greffe en application de la norme 88 du Règlement de la Cour et approuvé par la Présidence en application de la norme 23-2.
[694] *Supra* note de bas de page 678, Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate, p. 36.
[695] *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona*, affaire N° ICC-01/14-01/18.
[696] *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, affaire N° ICC-01/12-01/18.

personnel subi) et 7 (formes de réparations, p. ex. indemnisation financière, restitution, réhabilitation). Celles-ci sont destinées à la phase des réparations, en cas de déclaration de culpabilité[697]. Le Greffier envisage également l'utilisation du questionnaire dans l'affaire *Ali Kushayb*[698] et pour toutes les affaires à venir.

5. Processus de traitement des demandes des victimes mené par le Greffe

903. En ce qui concerne l'identification des victimes et le traitement des demandes, des approches divergentes ont été adoptées par les chambres. Dans les affaires *Lubanga* et *Al Mahdi*, elles ont confié au Fonds au profit des victimes la tâche d'identifier les victimes[699]. Dans l'affaire *Ntaganda*, cette tâche a été confiée à la Section de la participation des victimes et des réparations[700].

904. Selon les experts, pour renforcer la capacité de la Cour à mettre en œuvre ses ordonnances de réparation, l'ensemble du programme de réparations doit avoir pour objectif fondamental et faire en sorte que la chambre concernée dispose, dès le début de la procédure en réparation, de toutes les demandes en réparation et pièces justificatives à l'appui de celles-ci. Les demandes doivent être aussi complètes et précises que possible et peuvent être déposées i) par les « victimes participantes » qui avaient déjà été autorisées à participer au procès, qui ont exprimé l'intention de demander réparation et qui relèvent de l'affaire à l'issue du jugement ; ii) par tout nouveau bénéficiaire potentiellement éligible aux réparations qui souhaite participer uniquement à la phase des réparations[701]. À cela doit s'ajouter l'analyse juridique des demandes par le Greffe (plus précisément la Section de la participation des victimes et des réparations). Il s'agit d'une orientation stratégique et d'un objectif général réalisable.

---

[697] *Al Hassan* - formulaire de demande à titre individuel ; *Yekatom/Ngaïssona* – formulaire de demande à titre individuel.

[698] Voir *Le Procureur c. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (Ali Kushayb), Decision severing the case against Mr Ali Kushayb*, ICC-02/05-01/07-87, 12 juin 2020.

[699] Voir ICC-ASP/17/14, par. 42 et 51. Avant que la Chambre ne rende sa décision dans l'affaire *Lubanga,* le Fonds avait souligné les difficultés qu'il rencontrerait pour mener à bien un tel processus. Voir *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, Observations on Reparations in Response to the Scheduling Order of 14 March 2012,* ICC-01/04-01/06-2872, 25 avril 2012, p.ex. par. 135.

[700] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Ordonnance portant calendrier en matière de réparation, ICC-01/04-02/06-2447-tFRA, 5 décembre 2019 ; *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Première Décision relative au processus de réparation, ICC-01/04-02/06-2547-tFRA, 26 juin 2020. Une procédure relativement similaire a été suivie dans l'affaire *Katanga* ; voir *Le Procureur c. Germain Katanga*, *Order instructing the Registry to report on applications for reparations*, ICC-01/04-01/07-3508, 27 août 2014.

[701] *Cf.* « [TRADUCTION] l'identification aussi tôt que possible des bénéficiaires potentiels est donc importante pour deux raisons principales : elle permet à la Chambre de première instance et au Fonds au profit des victimes de prendre adéquatement en considération les vues et perspectives des victimes lorsqu'elle rend une ordonnance de réparation ou qu'il élabore un plan de mise en œuvre des réparations. Dans le même temps, cela permet aux victimes qui le souhaitent de participer au processus », REDRESS, Moving Reparation Forward at the ICC: Recommendations (2016), p. 13.

905. En parallèle, de l'avis des experts, une amélioration considérable pour la phase des réparations serait de conférer au Greffe (à la Section de la participation des victimes et des réparations) la responsabilité principale d'identifier, faciliter, recueillir, enregistrer et traiter toutes les demandes des « victimes participantes » et celles des nouveaux bénéficiaires potentiellement éligibles aux réparations, et ce, avant que l'ordonnance de réparation soit rendue par la Chambre concernée. Cette mesure contribuerait de plus à la certitude et à la cohérence de la procédure.

906. De nombreuses raisons justifient cette conclusion. Le Greffe est l'organe de la Cour qui joue le rôle principal en matière de sensibilisation et pour ce qui est d'identifier, faciliter, recueillir et analyser les demandes de participation des victimes, tant au stade préliminaire qu'au stade du procès[702]. En 2019, il a rempli ce rôle en assurant la participation à l'audience de 10 685 victimes[703]. Pour un grand nombre des victimes qui ont été autorisées à participer au procès et qui souhaitent ensuite participer à la procédure en réparation, le Greffe disposerait ainsi déjà des informations les concernant. Au cas où il se révélerait nécessaire de demander des informations supplémentaires à ces victimes aux fins des réparations, le Greffe serait mieux placé pour le faire. C'est là un avantage comparatif dont il faut tirer parti.

907. De plus l'identification et la sélection des victimes, y compris des nouveaux bénéficiaires potentiellement éligibles aux réparations, impliquent de nombreuses tâches et décisions tout au long de la procédure, aussi bien au stade préliminaire qu'au stade du procès ou des réparations. Le processus consistant à identifier les victimes et à faciliter leur participation est le même du stade préliminaire au stade des réparations, en passant par le stade du procès. Bon nombre de dispositions relatives aux interactions avec les victimes, s'agissant notamment des mesures de sécurité, de la protection des victimes et des témoins, de l'attention particulière portée aux victimes de crimes sexuels ou sexistes et de la manière de s'adresser correctement aux personnes et aux communautés vulnérables, s'appliquent à tous les stades de la procédure. De même, le Greffe aura déjà établi des contacts préalables et des relations de travail avec les organisations locales, les réseaux et les intermédiaires dès les premières phases de la procédure, et acquis une bonne

---

[702] Le rôle du Greffe est ainsi essentiel pour assurer un accès effectif des victimes à la Cour : en application des règles 92-8 et 96-2 du Règlement de procédure et de preuve, c'est le Greffe qui est notamment chargé d'utiliser tous les moyens nécessaires pour informer les victimes des différentes étapes de la procédure afin de leur permettre d'y participer. *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Ordonnance enjoignant au Greffe de fournir aide et assistance aux représentants légaux et au Fonds au profit des victimes afin d'identifier des victimes potentiellement éligibles aux réparations, ICC-01/04-01/06-3218, 15 juillet 2016, par. 7.

[703] Rapport de la Cour sur les indicateurs de performance clés (2019).

connaissance de ceux-ci. Le personnel affecté aux bureaux extérieurs aura déjà acquis une connaissance approfondie de la situation locale, de même qu'une expérience et des compétences en ce qui concerne toutes ces démarches nécessaires. L'identification de tout nouveau bénéficiaire potentiel éligible aux réparations n'ayant pas participé à la phase du procès doit aussi être menée par le même organe (le Greffe) en mettant à profit les connaissances, les capacités et les compétences ainsi acquises.

908. De plus, le fait que la base de données relative aux victimes gérée par le Greffe (le système de gestion des demandes de participation des victimes ou VAMS) est utilisée pendant toute la durée des procédures, y compris de la procédure en réparation, est une raison supplémentaire de regrouper toutes les informations relatives aux victimes, l'ensemble des dossiers et les bases de données au sein de la même entité administrative (la Section de la participation des victimes et des réparations). Le droit au respect de la vie privée et le caractère confidentiel de certains des dossiers imposent de conserver ces informations archivées au sein d'une seule entité.

909. Il convient aussi de mentionner que cette base de données contient toutes les informations fournies par les victimes dans chaque affaire portée devant la Cour. La valeur ajoutée inestimable du VAMS tient au fait qu'il permet à la Section de la participation des victimes et des réparations de facilement recouper les informations obtenues à différents stades de la procédure (stade préliminaire, première instance et appel), mais surtout dans différentes affaires. Il y a des victimes communes à plusieurs affaires portées devant la Cour et, partant, des nouveaux bénéficiaires potentiels qui pourraient être éligibles aux réparations dans plusieurs affaires. La gestion de la base de données est essentielle puisque celle-ci permet de mettre en évidence toute duplication de demandes individuelles ou collectives et tout recoupement entre les groupes de victimes dans les différentes affaires, par exemple dans les situations en RDC (affaires *Ntaganda*/*Lubanga*) et au Mali (affaires *Al Hassan*/*Al Mahdi*), permettant ainsi de rapidement évaluer le nombre de victimes des mêmes crimes/préjudices participant aussi bien au procès qu'à la procédure en réparation, ce qui peut se révéler pertinent pour la Chambre et pour le Fonds au profit des victimes aux fins de la mise en œuvre des ordonnances de réparation.

910. L'économie judiciaire est une raison supplémentaire de confier cette responsabilité au Greffe. Dans les circonstances actuelles, où les ressources dont dispose la Cour ne sont pas illimitées, la duplication des efforts et la nécessité de faire des économies sont des facteurs dont il importe de tenir compte. Grâce à la solution préconisée ci-dessus, il ne serait plus nécessaire que le Fonds au profit des victimes

engage des ressources supplémentaires ou investisse dans la mise en place de structures parallèles. Le fait que le Fonds constitue une entité indépendante et qu'il dispose aussi de personnel sur le terrain ne justifie pas en soi de réinventer son rôle ou de créer une structure dont les capacités sont analogues et concurrentes à celles du Greffe.

911. En résumé, les experts préconisent, comme stratégie, cadre et procédure, de conférer au Greffe, et plus précisément à la Section de la participation des victimes et des réparations, la responsabilité principale de toutes les fonctions liées i) au traitement des demandes des victimes qui souhaitent participer au procès et qui, de ce fait, seraient potentiellement éligibles aux réparations et relèvent de l'affaire à l'issue du jugement, et ii) à l'identification, avant que l'ordonnance de réparation ne soit rendue par la Chambre, de tout nouveau bénéficiaire potentiellement éligible aux réparations qui souhaite uniquement participer à la phase des réparations.

912. Compte tenu des circonstances propres à chaque affaire, il est à prévoir qu'un certain nombre d'autres victimes potentielles qui ne s'étaient pas encore fait connaître se manifestent et présentent une demande en réparation au stade de la mise en œuvre des réparations[704]. Cela peut arriver en cas de réparations individuelles ainsi qu'en cas de réparations collectives[705]. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la conduite de la procédure en réparation, la chambre est bien placée pour gérer et régler de telles questions au cas par cas. Toutefois, si le Greffe s'acquitte en temps voulu, de façon exhaustive, avec compétence et de manière coopérative de la responsabilité principale qui lui serait conférée, comme il a été proposé, le risque serait moindre de voir des bénéficiaires inconnus jusqu'alors se manifester pour la première fois au stade de la mise en œuvre des réparations. De plus cela allégerait considérablement la tâche d'identification de nouveaux bénéficiaires potentiels à un stade avancé de la mise en œuvre des réparations, comme dans l'affaire *Lubanga*, où le Fonds au profit des victimes a poursuivi l'identification des victimes pendant toute l'année 2019[706], soit

---

[704] « [TRADUCTION] Il serait inexact de penser que le nombre de victimes puisse être établi sur la seule base des demandes en réparation à titre individuel reçues par la Cour. Il ne serait pas souhaitable que la chambre de première instance se voie limitée par le nombre établi sur cette base au seul motif que les victimes ne se sont pas toutes manifestées en présentant à la Cour une demande de participation en vertu de la règle 94 du Règlement de procédure et de preuve », ICC-01/04-01/06-3466-Red, par. 2.

[705] Ibid., par. 224 : « [TRADUCTION] Un des éléments que la chambre doit prendre en considération lorsqu'elle décide des réparations qu'il convient d'ordonner aux fins de l'article 75-2 du Statut est le nombre de victimes qui sont susceptibles de se manifester et de bénéficier des programmes de réparations collectives au stade de la mise en œuvre. Aux fins de son examen, la chambre de première instance doit s'employer à obtenir une estimation aussi précise que possible ».

[706] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, *Trust Fund for Victims' response to the Registry's Preliminary Observations pursuant to the Order for Preliminary Information on Reparations*, ICC-01/04-02/06-2428, 3 octobre 2019, par. 15.

plus de sept ans après l'ordonnance de réparation rendue le 7 août 2012 par la Chambre de première instance I.

913. Eu égard à ce qui précède, les experts sont rassurés par l'approche prometteuse adoptée dans la Première Décision relative au processus de réparation rendue dans l'affaire *Ntaganda*[707]. Celle-ci met en évidence les étapes à suivre dans le cadre de la procédure jusqu'à ce que soit rendue l'ordonnance de réparation. Il s'agit d'une approche globale et intégrée, selon laquelle toutes les étapes de la procédure en réparation, en ce compris celle de la mise en œuvre postérieure à l'ordonnance de réparation, devraient être combinées. Dans cette décision, la Chambre considère qu'il est souhaitable de suivre les mêmes cadre et processus aux différents stades de la procédure en réparation[708]. De plus, en désignant le Greffe, par le truchement de la Section de la participation des victimes et des réparations, comme l'organe idoine pour conduire l'identification des bénéficiaires potentiels, la Chambre a favorablement tenu compte de son rôle important en matière de sensibilisation et de sa grande expérience auprès des victimes sur le terrain, en particulier en ce qui concerne la participation des victimes aux différentes phases de la procédure, y compris au stade des réparations[709].

6. Demandes et informations présentées par les nouveaux bénéficiaires potentiels

914. Une autre cause importante du retard dans le processus de réparation tient à la contrainte imposée par le Guide pratique de procédure pour les Chambres selon laquelle le recueil des formulaires de demande de participation des victimes individuelles a lieu suffisamment de temps avant l'ouverture du procès[710]. Cette disposition a été interprétée et comprise comme interdisant au Greffe de poursuivre tout recueil d'informations auprès de nouveaux bénéficiaires potentiels qui n'ont pas demandé à participer au procès, mais qui pourraient uniquement souhaiter faire une demande en réparation à un stade ultérieur en cas de déclaration de culpabilité. Cela explique pourquoi le Greffe n'est pas associé à la poursuite de l'identification et du recueil de toute nouvelle demande de participation au procès ou de toute nouvelle demande en réparation, que ce soit immédiatement avant le début du procès ou durant celui-ci.

---

[707] *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, Première Décision relative au processus de réparation, ICC-01/04-02/06-2547-tFRA, 26 juin 2020.
[708] Ibid., par. 23.
[709] Ibid., par. 27, 39 et 93.
[710] Guide pratique de procédure pour les Chambres, par. 98-iv. « La chambre de première instance fixe un dernier délai, suffisamment de temps avant l'ouverture du procès, pour la transmission de toute nouvelle demande de participation de victimes des crimes visés dans les charges ».

915. Il convient de remédier à cette situation[711]. Les droits associés à un procès équitable et les garanties d'une procédure régulière exigent que l'identification des victimes et le recueil des demandes des victimes qui souhaiteraient être autorisées à participer à la phase des réparations se poursuivent même après l'expiration du délai fixé par la Chambre de première instance. Il est intéressant de remarquer qu'en raison des difficultés éprouvées pour rencontrer les victimes dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la Chambre de première instance saisie de l'affaire *Yekatom et Ngaïssona*, actuellement au stade du procès, a été amenée à repousser la date limite pour le recueil et la transmission des demandes de participation au procès jusqu'à la fin de la présentation des moyens de l'Accusation[712]. Il n'y a aucune raison de traiter différemment les demandes en réparation des victimes qui ne souhaitent pas participer au procès.

916. Le fait que le recueil des demandes de réparation et des informations pertinentes auprès de victimes puisse être « gelé » pendant la phase du procès, susceptible de durer plusieurs années, crée un goulet d'étranglement qui anéantit les efforts déployés pour faire en sorte que les ordonnances de réparation soient rendues dans les meilleurs délais. Abroger la disposition susmentionnée du Guide pratique de procédure permettrait de réaliser des gains en temps, en ressources et en efficacité.

917. Pour éviter tout doute quant à l'usage auquel sont destinées les nouvelles demandes qui ne concernent pas la phase du procès, et afin de correctement gérer les attentes des victimes compte tenu du fait que, conformément au droit applicable, des réparations ne peuvent être ordonnées qu'en cas de déclaration de culpabilité, il convient d'expliquer clairement ce qui précède, et de préciser que ces victimes ne doivent remplir que les champs consacrés aux réparations dans le formulaire standard combiné. Au besoin, la Section de la participation des victimes et des réparations pourrait, avec l'accord de la Présidence, modifier les parties pertinentes du formulaire de demande afin de bien insister sur ce point. En répondant correctement aux attentes des victimes et en évitant à celles-ci un nouveau traumatisme, les procédures standard de fonctionnement adoptées par le Greffe permettent désormais des contacts plus directs avec les victimes et les

---

[711] *Cf.* « Afin de renforcer l'efficience et l'efficacité de la procédure en réparation dans son ensemble, la Chambre considère qu'il est souhaitable de faire avancer autant que possible le processus d'identification des victimes ayant potentiellement droit à réparation avant que ne soit rendue l'ordonnance de réparation. Cette approche a plusieurs avantages : i) les informations rassemblées durant le processus d'identification peuvent guider la démarche qu'adoptera la Chambre dans l'ordonnance ; ii) cela permettrait la mise en œuvre efficace et en temps opportun de l'ordonnance ; et iii) cela pourrait aider le Fonds dans sa préparation du projet de plan de mise en œuvre des réparations ». ICC-01/04-02/06-2547-tFRA, par. 26.

[712] *Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Édouard Ngaïssona*, *Decision Setting the Commencement Date of the Trial*, ICC-01/14-01/18-589, 16 juillet 2020.

communautés. Les Chambres ont en outre donné des instructions précises au Greffe (Section de la participation des victimes et des réparations) à cet effet[713].

7. Experts en réparations

918. Les Chambres peuvent faire appel à des experts pour les aider à déterminer l'ampleur du dommage, de la perte ou du préjudice causé aux victimes ou à leurs ayants droit, ou à envisager diverses options en ce qui concerne les types et modalités appropriés de réparation[714]. L'identification et la désignation d'experts aussi tôt que possible par les Chambres permettraient un gain de temps pour la phase des réparations. Cela ressort clairement de la procédure en réparation menée actuellement dans l'affaire *Ntaganda*, où des experts avaient déjà été désignés en temps opportun. Bien que les réparations en tant que telles constituent un terrain qui reste à explorer, et que les types et modalités de réparations dépendent du contexte et des circonstances propres à chaque affaire, le Greffe devrait être en mesure de trouver des méthodes plus proactives pour identifier des experts qualifiés et ainsi élargir la liste d'experts qu'il tient à jour conformément à la norme 44 du Règlement de la Cour.

8. Protocoles faisant l'objet d'un commun accord

919. Même si, comme on l'a fait justement remarquer, la Défense a le droit et un intérêt légitime, au stade des réparations, à contester résolument toute demande en réparation, un procès équitable et rapide est tout autant dans son intérêt. Lorsque cela est possible, la procédure en réparation pourrait en effet être facilitée, comme pour la phase préliminaire et la phase du procès, par des protocoles faisant l'objet d'un commun accord entre les parties, les participants et la Section de la participation des victimes et des réparations/le Fonds au profit des victimes. De fait, dans plusieurs affaires où les Chambres ont mené des procédures en réparation, la Défense a fait preuve d'une coopération notable. Si cette pratique ainsi que d'autres pratiques appliquées au stade préliminaire et au stade du procès pouvaient être transposées à la phase des réparations, le processus gagnerait encore en efficacité.

---

[713] Ibid.
[714] RPP, règle 97-2 ; Règlement du Greffe, norme 110-2.

9. Rôle des Chambres dans la supervision de la mise en œuvre des réparations

920. Il relève du mandat judiciaire des Chambres de suivre et de superviser la mise en œuvre des réparations[715]. On a posé aux experts la question de savoir à quel moment précis prend fin le rôle de suivi et de supervision de la mise en œuvre des réparations par le Fonds au profit des victimes. Est-ce à mi-parcours ou à la toute fin d'une période de mise en œuvre fixée par exemple à cinq ans ? Est-il judicieux que les Chambres soient chargées de cette supervision jusqu'à la fin de la mise en œuvre des réparations, alors que des problèmes pourraient se poser en ce qui concerne la viabilité du projet, son transfert ou sa remise, la clôture des comptes et un éventuel audit ? La Chambre devrait-elle intervenir à l'issue du projet s'il apparaît qu'un partenaire de mise en œuvre a commis une fraude ou détourné des fonds ?

921. Il est très significatif que les Chambres aient clairement défini les trois étapes du processus de décision au stade des réparations, à savoir en premier lieu l'ordonnance de réparation, ensuite l'approbation du plan de mise en œuvre, et enfin l'approbation des projets de réparations[716]. Le suivi et la supervision judiciaires en continu, y compris des organes de mise en œuvre[717], ont des conséquences sur la durée totale de la procédure en réparation, et comportent des responsabilités pour l'autorité chargée de cette supervision. Il serait dangereux qu'à la fin de la procédure, des années après avoir rendu l'ordonnance de réparation et après avoir approuvé les plans de mise en œuvre, les Chambres aient toujours à superviser ou à trancher des questions relatives aux réparations.

922. Eu égard à ce qui précède, il est essentiel, de l'avis des experts, que l'AEP, la Cour et le Fonds au profit des victimes conviennent d'un commun accord d'une date limite au cours de la phase de mise en œuvre des réparations, à laquelle on peut considérer sans crainte et en toute confiance que le moment est venu de placer la gestion du projet sous la seule autorité de l'organe de supervision. Faute de cela, le risque est grand que les Chambres se changent en « conseils d'administration » perpétuels de projets de réadaptation psychologique ou physique ou de projets de réinsertion socio-économique ou concernant des activités génératrices de revenus.

923. Cette démarcation aiderait en outre la Cour et l'entité chargée de la mise en œuvre à résoudre de façon claire la question de savoir qui d'entre elles porte ou se voit transférer la responsabilité de prendre en charge les coûts de la défense ou de la représentation légale, et ce vers la fin ou au stade final de la mise en œuvre du

---

[715] ICC-01/04-01/06-3129-AnxA-tFRA, par. 76.
[716] ICC-01/12-01/15-324-Red-tFRA, par. 14.
[717] Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, règle 75.

projet. Par souci d'uniformité et de cohérence, ce point de rupture doit être respecté tant sur le fond que sur la forme, en tenant compte des responsabilités judiciaires des Chambres dans la mise en œuvre des réparations ordonnées par la Cour. À un certain point du parcours laborieux de l'exécution des projets de réparations par le Fonds au profit des victimes, perçu à juste titre par celles-ci comme douloureux et interminable, le moment doit être venu de mettre un terme au suivi et à la supervision du projet par les Chambres. Cette responsabilité doit alors être transférée et pleinement assumée par l'entité chargée de la mise en œuvre.

Recommandations

R342. La Cour devrait, dans le contexte de ses procédures judiciaires et de façon prioritaire, davantage développer des principes cohérents et constants relatifs aux réparations, conformément à l'article 75-1 du Statut de Rome.

R343. La Présidence devrait incorporer dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres des procédures standardisées, rationalisées et uniformes et les meilleures pratiques applicables à la phase des réparations.

R344. La Cour et l'Assemblée des États parties devraient incorporer dans le Règlement de procédure et de preuve ou tout autre texte réglementaire une disposition indiquant que la procédure en réparation menée conformément à l'article 75 du Statut (Réparation en faveur des victimes) et à la sous-section 4 (Réparation en faveur des victimes) de la section III du chapitre 4 du Règlement de procédure et de preuve n'est pas suspendue dans l'attente de l'issue d'un appel interjeté contre une décision sur la culpabilité et/ou sur la peine, ainsi que des garanties suffisantes concernant le respect des droits fondamentaux de l'accusé ou de l'appelant.

R345. Il faudrait déployer davantage d'efforts et maximiser les avantages qui peuvent être tirés du recueil et du traitement rapides, une fois dûment complétés, des formulaires standard combinés pour les demandes de participation des victimes et les demandes en réparation. Plus les informations et les pièces justificatives pertinentes fournies dans le formulaire sont complètes, en particulier au sujet des questions 6 et 7, plus il sera facile de les utiliser ensuite à la phase des réparations, dans l'éventualité d'une déclaration de culpabilité, et pour accélérer la mise en œuvre des réparations.

R346. Des mesures devraient être prises par la Cour, en particulier par le Greffe, le Bureau du Procureur, le Bureau du conseil public pour les victimes, les représentants légaux des victimes et le Fonds au profit des victimes dans le cadre de leurs activités de sensibilisation et d'information du public et, de façon générale, dans le cadre de leurs interactions avec les victimes et les communautés de victimes, afin d'éviter de créer des attentes quant aux réparations avant l'issue finale des procédures pénales concernant un appel de la décision sur la culpabilité. De plus, dans le cadre de sa stratégie en

matière de communication et de sensibilisation, la Cour devrait s'efforcer d'indiquer clairement aux victimes et aux communautés de victimes les limites des circonstances et des situations dans lesquelles elle peut ou non leur fournir à temps une assistance utile dans le cadre de son mandat d'assistance et/ou de réparation.

R347. La Cour devrait conférer au Greffe (Section de la participation des victimes et des réparations) la responsabilité principale d'identifier, de faciliter, de recueillir, d'enregistrer et de traiter, y compris en procédant à leur analyse juridique, i) toutes les demandes de victimes participant au procès ayant l'intention de demander réparation et qui relèvent de l'affaire à l'issue du jugement et ii) toutes les demandes de nouveaux bénéficiaires potentiels admissibles à réparation qui ont l'intention de participer à la procédure au stade des réparations, avant que la Chambre concernée ne rende l'ordonnance de réparation.

R348. L'identification et le recueil des demandes des victimes qui souhaitent participer à la procédure mais demandent uniquement à participer à la phase des réparations devraient se poursuivre même après l'expiration du dernier délai fixé par la Chambre de première instance avant l'ouverture du procès.

R349. La Chambre concernée doit avoir à sa disposition, dès le début de la procédure en réparation, toutes les demandes en réparation et pièces justificatives, ainsi que l'analyse juridique de toutes les demandes par la Section de la participation des victimes et des réparations.

R350. Le Greffe devrait intensifier ses efforts pour identifier des experts en réparations et les enregistrer sur la liste d'experts qu'il tient à jour conformément à la norme 44 du Règlement de la Cour.

R351. La branche judiciaire devrait encourager le Greffe, le Fonds au profit des victimes, les représentants légaux des victimes, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Bureau du Procureur et la Défense à conclure, selon qu'il convient, des protocoles qui permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficience de toutes les phases des procédures en réparation.

R352. L'Assemblée des États parties, la Cour et le Fonds au profit des victimes devraient envisager une démarcation plus claire des responsabilités et des rôles respectifs des Chambres, en tant qu'autorité chargée du suivi et de la supervision judiciaire de la mise en œuvre des plans et projets de réparations ; et du Fonds au profit des victimes, en tant qu'entité indépendante chargée de la mise en œuvre, et organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties, en particulier pendant les étapes finales de l'exécution des projets de réparations.

R353. Des efforts plus déterminés et résolus devraient être faits pour conclure des accords de partenariat et de coopération et tirer des enseignements de l'expérience des

autres organisations compétentes et expérimentées dans le domaine des projets de réparations similaires à ceux qui sont menés, ou susceptibles de l'être, dans le cadre du régime de réparations mis en place par la Cour. Afin d'améliorer la mise en œuvre des réparations et des projets d'assistance, il faudrait davantage tirer parti de la présence d'organismes des Nations Unies, ainsi que d'autres organisations internationales, régionales ou nationales, dans les pays faisant l'objet d'une situation. Il conviendrait également d'envisager s'il serait possible d'utiliser les réparations ordonnées par la Cour pour soutenir et consolider les efforts nationaux en matière de justice réparatrice et de réparations.

C. Le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat : gouvernance et fonctionnement

Conclusions

1. Exécution du mandat

924. Comme nous l'avons vu plus haut, le Statut de Rome envisage le Fonds au profit des victimes comme un simple fonds fiduciaire, alimenté par le produit des amendes et par les biens confisqués en exécution d'une ordonnance de la Cour, et géré selon les principes fixés par l'AEP[718]. Au fil du temps, le Fonds est devenu l'organisme responsable de la mise en œuvre des réparations et de l'assistance dans le système instauré par le Statut. Sur ces deux mandats, le Fonds a plus d'expérience dans le deuxième que dans le premier. Récemment encore, la Chambre de première instance faisait observer dans l'affaire *Al Mahdi* que le Fonds « ne maîtrise pas encore le mandat qui est le sien dans le cadre du processus judiciaire[719] ».

925. Le mandat d'assistance ne dépend pas d'ordonnances de la Cour et relève de la seule autorité du Fonds au profit des victimes. Il est cependant directement lié à la Cour en ce qu'il est possible, dès lors qu'une situation est soumise à enquête, que le Fonds notifie à la Chambre préliminaire[720] sa décision d'entreprendre des activités ou des projets d'assistance spéciale. En raison du caractère limité des capacités et des ressources du Fonds, la question de l'établissement des priorités entre les deux mandats va nécessairement se poser. À l'occasion de son évaluation, le Fonds a été appelé à réorienter ses ressources — financières et autres — de l'assistance vers les

[718] Statut de Rome, art. 79.
[719] *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi,* Version publique expurgée de la Décision relative au projet de plan de mise en œuvre des réparations présenté par le Fonds au profit des victimes rendue le 12 juillet 2018, ICC-01/12-01/15-273-Red-tFRA, 12 juillet 2018, par. 14.
[720] Voir Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, règle 50-a-ii.

réparations. Les deux mandats du Fonds sont exercés dans le but de renforcer le principe de complémentarité des réparations[721].

926. Récemment, l'acquittement de Jean-Pierre Bemba le 8 juin 2018[722] a déclenché le lancement d'un programme d'assistance en RCA pour venir en aide aux victimes vulnérables, mais aussi pour atténuer les réactions négatives de la communauté des victimes à l'annonce du verdict[723]. Cela pourrait créer un précédent utilisé dans le cadre de futurs acquittements[724]. Cependant, le problème le plus aigu est celui de la nécessité de définir une stratégie ou une politique cohérente et durable pour régir de telles éventualités, de façon que la mission d'assistance du Fonds au profit des victimes ne se résume pas systématiquement à une assistance par défaut chaque fois qu'il y a acquittement.

927. Les experts relèvent à ce sujet qu'il n'y a actuellement pas de stratégie ou d'instructions quant aux principes à suivre pour décider des projets de réparation ou d'assistance. Il n'existe pas non plus de compilation des meilleures pratiques et des enseignements tirés de la mise en œuvre des deux mandats. Le CBF a récemment invité la Cour à entamer un travail, dans les plus brefs délais, sur la politique et le cadre relatif au processus de réparation[725].

928. Les projets de plans de mise en œuvre et les projets de réparations figurent au nombre des autres défis majeurs à relever pour assurer l'exécution équitable, effective et rapide des ordonnances de réparation. Ces deux responsabilités incontournables et accaparantes[726] pesant sur le Fonds au profit des victimes sont complexes. Elles requièrent également une décision de la chambre concernée. Dans l'affaire *Lubanga*, à la suite de l'ordonnance de réparation, il a fallu plus de huit mois au Fonds pour préparer le plan de mise en œuvre des réparations. Dans l'affaire *Al Mahdi*, le Fonds a été reconnu responsable de la présentation hors délai et avec plus de huit mois de retard du plan de mise en œuvre des réparations[727]. Les experts ont appris qu'en moyenne, il fallait au moins 15 mois pour conclure un contrat avec un partenaire chargé de la mise en œuvre des réparations. Les

---

[721] CPI, communiqué de presse, « Après l'acquittement de M. Bemba, le Fonds au profit des victimes de la CPI décide d'accélérer le lancement d'un programme d'assistance en République centrafricaine » (2018) ; Mécanisme de contrôle indépendant, *Evaluation of the Administration of the Secretariat of the Trust Fund for Victims* (2019) (ci-après « l'évaluation du Secrétariat du Fonds par le Mécanisme de contrôle indépendant »), p. 55.
[722] ICC-01/05-01/08-3636-Red-tFRA.
[723] Évaluation du Secrétariat du Fonds par le Mécanisme de contrôle indépendant, p. 22.
[724] Ibid., p. 22.
[725] Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-troisième session, ICC-ASP/18/15 (2019), par. 127.
[726] Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, règles 54 et 57.
[727] ICC-01/12-01/15-273-Red-tFRA, par. 11 à 15.

ordonnances de réparation rendues par la Cour ont en outre donné naissance à un tout nouveau secteur d'activité, plutôt conséquent. De plus, il a été signalé aux experts que le Fonds fonctionnait comme une ONG et non comme une entité indépendante et subsidiaire de l'AEP.

929. Il a également été rapporté aux experts que les chambres faisaient de la microgestion des plans de mise en œuvre du Fonds au profit des victimes, en s'immisçant dans le détail des projets. Il leur a été expliqué que les chambres devraient se contenter de fixer le cadre général des réparations individuelles et collectives, conformément aux textes juridiques applicables et à la jurisprudence de la Cour, et qu'elles devraient laisser au Fonds, en tant qu'entité indépendante, la gestion de la mise en œuvre des réparations.

930. S'agissant de l'efficacité du mécanisme des réparations, il a été expliqué aux experts que l'un des aspects essentiels de la mise en œuvre des réparations était souvent négligé, à savoir la possibilité que les réparations ordonnées par la Cour viennent alimenter et renforcer les efforts nationaux en matière de justice réparatrice et de réparations. Dans un certain nombre de pays, par exemple la RDC et le Mali, des commissions nationales ont pris l'engagement de travailler en tandem avec le Fonds au profit des victimes sur les projets de réparations. C'est un domaine qui requiert un renforcement de la collaboration avec les États parties concernés.

931. Le Fonds au profit des victimes reconnaît être confronté à deux difficultés majeures, à savoir un manque de moyens institutionnels et une pénurie de ressources financières[728]. Il admet également que les réparations mises en œuvre jusqu'à présent prouvent qu'il lui reste beaucoup à apprendre en la matière[729]. Compte tenu du fait que, de l'aveu même du Fonds, sa participation simultanée à trois procédures de réparation et de mise en œuvre des réparations (dans les affaires *Lubanga*, *Katanga* et *Al Mahdi*) a mis à rude épreuve ses modestes capacités[730], on peut sérieusement douter de sa capacité, en l'état actuel des choses, à mettre en œuvre efficacement des réparations pour le cas fort probable où de nouvelles réparations seraient ordonnées en parallèle.

932. À l'extérieur de la Cour, certaines entités possèdent une expérience et des connaissances suffisantes en matière de mise en œuvre de projets de réparations du type de ceux conçus et mis en œuvre par le Fonds au profit des victimes ou ses partenaires. Si un projet de réadaptation physique et psychologique, un programme

[728] ICC-ASP/18/14, p. 3.
[729] AEP, *Statement of the Trust Fund for Victims Executive Director on the Evaluation Report of the Internal Oversight Mechanism* (2019).
[730] ICC-ASP/18/14, par. 99.

socioéconomique, un projet générateur de revenus ou un programme de formation professionnelle peut être une nouveauté pour le Fonds, il se peut qu'il soit déjà connu et mis en œuvre avec succès par d'autres organisations locales ou internationales. Il importe de mener de façon déterminée des actions fortes, en invitant d'autres partenaires crédibles et compétents à coopérer.

933. Si les chambres ont reconnu que le Fonds au profit des victimes avait acquis une expérience opérationnelle de la mise en œuvre de projets de réparations et d'assistance, les experts estiment que cela ne s'est pas encore traduit par des gains significatifs d'efficacité et de rapidité. Les signes d'une réparation effective doivent être visibles dans le pays, sur le terrain, et, en fin de compte, par le biais de réalisations tangibles. Il reste des difficultés et des contraintes opérationnelles à surmonter s'agissant de la conception du cadre des projets, de la formulation de projets adaptés, de l'identification et de l'établissement de partenariats avec des entités de mise en œuvre locales et autres, du processus de conclusion des marchés et des contrats, ainsi que de la commande de projets auprès de partenaires, et de leur suivi, leur surveillance et leur évaluation.

2. Gouvernance, contrôle et gestion

934. Lorsque l'AEP a créé le Fonds au profit des victimes, les États parties ont établi un Conseil de direction chargé « de déterminer les activités et projets du Fonds ainsi que l'affectation des biens et sommes à la disposition de celui-ci, eu égard aux ressources disponibles et sous réserve des décisions prises par la Cour[731] ». Le Conseil de direction, chargé de la surveillance du Fonds, est composé de cinq membres élus pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois[732]. Aucune des dispositions contenues dans le règlement en vigueur n'indique comment contrôler le travail du Secrétariat du Fonds. Il a été signalé qu'une interprétation large avait eu pour résultat que certains rôles soient intégrés dans le Secrétariat alors qu'on pouvait considérer qu'ils relèvent de la compétence du Conseil de direction ou recoupent des activités du Secrétariat. Il a également été dit que sans indications de la part du Secrétariat, le Conseil de direction est quelque peu démuni quant à savoir ce que devraient être ses rôles[733]. Les rôles et responsabilités de chacun doivent être clairement et officiellement définis. L'AEP devrait également réexaminer le degré d'implication et de contrôle du Conseil de direction, et lui attribuer les ressources correspondantes.

---

[731] ICC-ASP/1/Res.6, annexe, par. 7.
[732] Ibid., par. 2.
[733] Évaluation du Secrétariat du Fonds par le Mécanisme de contrôle indépendant, p. 44.

935. Il semble y avoir une dynamique déséquilibrée entre le Conseil de direction et le chef du Secrétariat. Si ce dernier travaille à temps plein et est basé à La Haye, les membres du Conseil de direction sont éparpillés dans le monde entier, travaillent à titre gracieux, et à distance la plupart du temps[734]. Il a été expliqué aux experts que si l'on ajoutait à cela le manque de ressources indispensables, par exemple pour assister les membres du Conseil de direction qui ne parlent pas couramment anglais, et la réception tardive des documents, il était impossible d'exercer un contrôle effectif de toutes les opérations et activités du Secrétariat.

936. Outre les retards dans l'accomplissement de son mandat, d'autres situations mettent en lumière les difficultés qui se posent en matière de fonctionnement et de contrôle effectif du Secrétariat dans le cadre du modèle actuel de gouvernance.

937. En 2018, l'auditeur externe a conclu, après audit des états financiers du Fonds au profit des victimes pour 2017, que la structure du Fonds ne permettait pas de garantir la rigueur exigée en matière d'expertise juridique, de traçabilité et de documentation au moment de la mise en œuvre des ordonnances de réparation à titre individuel, notamment en raison du nombre de victimes potentielles selon les affaires[735]. « Il existait un risque d'incertitudes sur les données qui, s'il n'était pas levé, "pourrait causer des difficultés importantes en matière de certification"[736] ». Bien que des progrès semblent avoir été réalisés en la matière, cette situation met en évidence l'insuffisance du contrôle.

938. Fin 2019, le CBF « a noté avec inquiétude la constante sous-exécution » du budget du Fonds au profit des victimes, ainsi que l'absence d'un nouveau plan stratégique pour 2019-2022[737]. Il a ajouté que la mise en œuvre des réparations ordonnées en faveur des victimes exigeait une structure organisationnelle plus solide[738].

939. Bien que la recherche de financements ait été identifiée comme une activité cruciale en 2016, aucune stratégie de collecte de fonds n'a été élaborée à ce jour. Un fonctionnaire chargé de la collecte de fonds et de la visibilité a rejoint le Secrétariat en mai 2019[739]. La définition de l'approche à adopter en matière de financement

---

[734] Création d'un fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles, ICC-ASP/1/Res.6 (2002), annexe à la résolution, par. 2.
[735] ICC-ASP/18/15, par. 135.
[736] Ibid.
[737] Ibid., par. 122. Les experts ayant demandé à consulter le (projet de) plan stratégique du Fonds, il leur a été répondu, d'abord en avril puis en août 2020, que ce document était sur le point d'être finalisé. Le plan a finalement été communiqué aux experts le 21 août, alors que le présent rapport était en cours d'édition. Le plan stratégique du Fonds pour 2020-2021 indique dans son introduction qu'il a été adopté par le Conseil de direction en mars 2020 et mis à jour en juillet 2020.
[738] Ibid., par. 126.
[739] Ibid., par. 147.

privé en était toujours à un stade embryonnaire, et ce, 18 mois après que le CBF en eut fait la recommandation[740].

940. Le précédent plan stratégique du Fonds au profit des victimes pour 2014-2017 (prorogé jusqu'à l'adoption d'un nouveau plan) mettait en lumière les points qu'il fallait améliorer dans la gestion du Secrétariat, lequel souffrait de l'absence d'une communication interne claire et de clarté des rôles et des responsabilités ainsi que de l'obsolescence de sa structure de gestion des ressources humaines et du mode de répartition des tâches en la matière. Dans l'évaluation qu'il a faite du Secrétariat en 2019, le Mécanisme de contrôle indépendant a conclu que ces questions restaient sans réponse, et il a mis en évidence les difficultés supplémentaires que posaient la gestion du Secrétariat et la difficulté d'assurer un contrôle effectif[741].

941. Toutes les parties prenantes — États parties, personnel et responsables de la Cour, organisations de la société civile — s'accordent à dire que le Fonds au profit des victimes n'est peut–être pas adapté à l'objectif poursuivi.

942. En conclusion, les experts estiment que le Fonds au profit des victimes — tel qu'il est actuellement organisé — est débordé [742] et incapable de s'acquitter effectivement et utilement de ses mandats en matière de réparation et d'assistance. Ils relèvent que le Conseil de direction, le Secrétariat du Fonds et la Cour se sont efforcés de pallier les carences susmentionnées, à la suite notamment de l'évaluation réalisée par le Mécanisme de contrôle indépendant, mais qu'un changement clair et systémique est indispensable pour que la Cour et le système du Statut de Rome regagnent en crédibilité auprès des donateurs potentiels, de la société civile et des victimes.

943. Selon les experts, l'efficacité et l'efficience seraient bien meilleures si le Fonds au profit des victimes se concentrait sur sa mission originelle de fonds fiduciaire, en limitant ses fonctions à la recherche de financements, à la gestion des fonds, au déblocage des fonds et des biens en exécution de décisions de la Cour, et à l'apport de fonds pour compléter les réparations accordées par la Cour.

944. Pour se recentrer sur sa mission originelle de fonds fiduciaire, le Fonds au profit des victimes devrait élaborer au plus vite une stratégie exhaustive et efficace de recherche de financements, qui ciblerait également les donateurs privés (par

---

[740] Ibid., par. 145 et 146.
[741] Évaluation du Secrétariat du Fonds par le Mécanisme de contrôle indépendant, p. 22.
[742] Le Secrétariat du Fonds lui-même indique dans son plus récent rapport à l'AEP qu'il a travaillé à la limite de ses capacités pour répondre à une charge de travail croissant rapidement, tant à La Haye que sur le terrain– Rapport à l'Assemblée des États parties sur les projets et les activités du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1er juillet 2018 au 30 juin 2019, ICC-ASP/18/14 (2019), par. 6.

exemple les entreprises, les grandes fondations et les organisations non gouvernementales)[743]. Dans ce contexte, il serait utile d'examiner les avantages et les inconvénients des différents statuts juridiques que pourrait avoir le Fonds, afin de trouver celui qui correspondrait parfaitement à sa mission de collecte de fonds, dans le respect du cadre fixé par le Statut de Rome. La stratégie arrêtée devrait prévoir davantage l'établissement de relations avec des organisations de la société civile, dans le but de tirer parti de leur position de multiplicateur et d'obtenir ainsi des financements supplémentaires pour le Fonds.

945. Les responsabilités et ressources liées à la mise en œuvre des mandats de réparations et d'assistance pourraient être confiées au Greffe, plus précisément à la Section de la participation des victimes et des réparations (VPRS). À l'appui de cette recommandation, les experts font valoir que, premièrement, l'AEP avait envisagé dès 2002 que le Greffe joue un rôle pour que le mandat du Conseil de direction soit accompli avec succès. Avant même d'envisager le rôle du Conseil de direction, la résolution de l'AEP précise que « Le Greffier de la Cour est chargé d'apporter l'aide administrative et juridique nécessaire au bon fonctionnement du Conseil de direction dans l'accomplissement de sa tâche et siège avec voix consultative au sein de ce conseil[744] ». En outre, le Secrétariat tire (déjà) parti de services administratifs essentiels fournis au sein du Greffe, notamment dans les domaines suivants : services juridiques ; rapports au CBF ; gestion et développement des ressources humaines ; achats ; finances ; élaboration du budget, suivi et établissement de rapports en la matière ; SAP ; sécurité ; communication et sensibilisation ; appui aux bureaux sur le terrain ; relations extérieures ; recherche de financement ; réparations ; gestion de l'information ; appui aux conseils ; appui linguistique. Le CBF a récemment demandé à la Cour de lui faire rapport sur la répartition des responsabilités entre le Greffe et le Secrétariat du Fonds au profit des victimes, et notamment sur les synergies possibles et les éventuelles redondances[745]. Enfin, une partie importante de l'exécution des projets est sous-traitée à des partenaires de mise en œuvre.

946. Les compétences que possède déjà le Greffe pour les questions se rapportant aux victimes devraient être complétées en affectant à la VPRS le personnel du

[743] Une organisation de la société civile a proposé que des obligations sociales soient émises comme nouveau mode de financement du Fonds. Voir OpinioJuris, David Scheffer, « Reducing the Funding Gaps for Atrocity Victims » (2020).
[744] ICC-ASP/1/Res.6 (2002), annexe, par. 5.
[745] ICC-ASP/18/15, par. 126. Voir aussi « La Cour fournit divers services à titre gracieux au Fonds au profit des victimes, y compris des bureaux, du mobilier, des équipements, ainsi que des services administratifs. » – États financiers du Fonds au profit des victimes pour l'exercice clos le 31 décembre 2018, ICC-ASP/18/13 (2019), par. 9.1. Voir aussi *ibid.,* par. 103 et 104.

Secrétariat ayant l'expérience des réparations et de l'assistance. Il faudrait rechercher des informations et des compétences spécialisées supplémentaires auprès des bureaux sur le terrain, de même que par le biais d'une coopération avec d'autres organisations internationales/régionales et des partenaires extérieurs, par exemple des organisations de la société civile.

947. Les experts sont bien conscients qu'une telle modification de la structure et l'amendement nécessaire d'un certain nombre de textes juridiques régissant la Cour et le Fonds au profit des victimes ne peuvent être que progressifs, pour éviter que le Greffe soit submergé ou que des projets de réparation et d'assistance en cours soient compromis.

Recommandations

R354. L'efficience et l'efficacité seraient améliorées si le Fonds au profit des victimes se concentrait sur sa mission originelle de fonds fiduciaire, dont les fonctions seraient limitées à la collecte et à la gestion des fonds, ainsi qu'à leur déblocage comme ordonné par la Cour.

R355. Le Fonds au profit des victimes devrait finaliser et publier au plus vite un document stratégique aligné sur la stratégie de la Cour et sur les indicateurs clés de performance applicables[746].

R356. Le Fonds au profit des victimes devrait développer le plus vite possible une stratégie de collecte de fonds exhaustive et efficace qui ciblerait également les donateurs privés (par exemple grandes fondations et organisations non gouvernementales). La stratégie arrêtée devrait prévoir davantage l'établissement de relations avec des organisations de la société civile, dans le but de tirer parti de leur position de multiplicateur et d'obtenir ainsi des financements supplémentaires pour le Fonds.

R357. L'Assemblée des États parties devrait également réexaminer le degré d'implication et de contrôle du Conseil de direction, et lui attribuer les ressources correspondantes.

R358. Les responsabilités et ressources liées à la mise en œuvre des mandats de réparations et d'assistance devraient être progressivement confiées au Greffe, et plus précisément à la Section de la participation des victimes et des réparations. Les compétences que possède déjà le Greffe pour les questions se rapportant aux victimes devraient être complétées en affectant à ladite section le personnel du Secrétariat ayant l'expérience des réparations et de l'assistance. Il faudrait rechercher des informations et

[746] Voir aussi R5 (p. 23) et R144 (p. 136).

des compétences spécialisées supplémentaires auprès des bureaux sur le terrain, de même que par le biais d'une coopération avec d'autres organisations internationales/régionales et des partenaires extérieurs, par exemple des organisations de la société civile.

R359. Pour faciliter et améliorer la coopération entre tous les acteurs de la Cour ayant un mandat lié aux victimes, et pour garantir la mise en œuvre réussie des recommandations formulées ci-dessus, il faudrait établir un organe de coordination permanent, dont la présidence serait confiée au Greffier adjoint.

R260. Cet organe de coordination permanent devrait également faciliter la rédaction et l'adoption de manuels et de procédures de fonctionnement standard consacrés aux réparations en faveur des victimes et à l'assistance aux victimes. Ces instruments devraient avoir pour objectif d'aider les chambres à mener des procédures de réparation efficaces grâce à l'application cohérente de principes judiciaires ; de clarifier la répartition des responsabilités entre les acteurs concernés ; d'exposer des principes et des directives applicables aux décisions relatives aux réparations et aux projets d'assistance ; et de regrouper les meilleures pratiques et les enseignements tirés des activités passées du Fonds ainsi que de l'expérience de tiers dans des projets similaires. Dans ce contexte, et surtout en ce qui concerne le dernier point, la Cour est également encouragée à consulter les organisations de la société civile locales travaillant avec les victimes.

Gouvernance externe

XIX. ORGANES DE CONTRÔLE

A. Relations entre l'AEP et la Cour

Conclusions

948. Au sein de tous les organes de la Cour, la défiance est de mise par rapport à l'AEP. On estime à la Cour que les États parties ne reconnaissent pas que celle-ci a été créée au moyen du Statut de Rome et qu'elle est censée rendre la justice et non servir des fins politiques. Beaucoup à la Cour estiment que les États parties semblent préférer réduire le budget de l'Organisation que mettre à sa disposition les ressources nécessaires pour qu'elle puisse bien fonctionner. De plus, l'AEP donne l'impression de microgérer le fonctionnement de la Cour, notamment au moyen du Groupe d'étude sur la gouvernance (SGG, *Study Group on Governance*) et des Groupes de travail de La Haye et de New York, qui demandent souvent à la Cour de mobiliser beaucoup de temps pour leur présenter davantage d'informations sur les décisions prises dans le cadre de sa gestion et de ses programmes. Certains fonctionnaires ont expliqué aux experts que les demandes de présentation de rapports leur laissent peu de temps pour faire leur travail normal, par opposition à la préparation de rapports à ce sujet.

949. Pour leur part, les États parties sont nombreux à se déclarer insatisfaits de la Cour, dans la mesure où ils considèrent que les condamnations qu'elle prononce et l'effet dissuasif de celles-ci ne sont pas à la hauteur du financement que leurs contribuables apportent, du point de vue de la réduction de l'incidence des crimes sanctionnés par le Statut de Rome. En outre, les États parties constatent que lorsque l'AEP cherche effectivement à influencer la Cour pour qu'elle soit plus efficace et obtienne davantage de résultats, celle-ci résiste souvent en tirant argument de son indépendance par rapport au contrôle des États et de la nécessité pour elle de respecter la confidentialité. Dans ce contexte, l'AEP a eu recours aux instruments dont elle disposait pour essayer d'orienter la Cour, notamment à son pouvoir d'approuver ou rejeter le budget et, plus largement, à son pouvoir de demander des comptes au sujet de l'administration de la Cour.

950. Cette défiance et ces soupçons mutuels découlent en partie de la nature de la Cour, en tant qu'exemple unique en son genre d'écosystème de justice pénale internationale, comprenant non seulement un tribunal mais également un Bureau du Procureur avec ses pouvoirs d'enquête, un bureau de la Défense, un bureau dédié aux besoins des victimes et des témoins, une administration, et des bureaux qui la représentent dans toute une série de pays. En bref, il s'agit d'un organisme

très complexe et inhabituel, où la confidentialité et l'indépendance du processus de prise de décisions sont essentielles au bon fonctionnement de l'institution. Cependant, la Cour est en même temps une organisation internationale, comme l'ONU et ses agences spécialisées, qui fonctionnent sous la supervision étroite et le contrôle de leurs États membres. C'est pourquoi les États parties qui interagissent avec la Cour et ses organes subsidiaires par l'intermédiaire de l'AEP s'attendent au même niveau de coopération et de réactivité qu'avec l'ONU, et ils sont souvent déçus dans leurs attentes pour les raisons exposées plus haut.

951. Pour dépasser la méfiance et restaurer la confiance dans les institutions, il faut investir en temps et en efforts. Un bon point de départ consisterait à progressivement mettre en œuvre les recommandations formulées dans ce rapport, en particulier celles qui touchent au leadership et à la gestion de la Cour, ainsi que certaines recommandations tendant plus spécifiquement à l'amélioration du fonctionnement de la Cour. La confiance pourrait aussi être restaurée au moyen d'une meilleure coopération entre les États parties et la Cour, ainsi que d'un soutien politique plus fort de la part des premiers lorsque des États non parties attaquent la seconde.

952. Les dirigeants de la Cour devraient reconnaître et respecter les fonctions légitimes de contrôle et d'orientation qui reviennent à l'AEP conformément au Modèle des trois strates de gouvernance, qui prévoit la responsabilité d'approuver le budget de la Cour. À l'instar des juridictions nationales qui doivent vivre avec les contraintes budgétaires que leur imposent leurs gouvernements respectifs, la Cour doit accepter que les États parties qui la financent aient le pouvoir de décider de son budget. De prime abord, poser des questions sur les dépenses et les priorités ne revient pas à mettre en cause l'indépendance de la Cour, qu'il s'agisse de celle des juges ou de celle du Procureur.

953. Une divergence de vues a également été constatée entre les États parties et le Procureur au sujet des attentes concrètes par rapport au mandat de la Cour. Au-delà de la mission dont le Statut investit la Cour, il serait bénéfique de réconcilier les points de vue de toutes les parties prenantes sur des questions telles que le type d'affaires dont la Cour devrait connaître, le degré de coopération que les États parties acceptent et sont en mesure d'offrir à la Cour, l'approche de celle-ci en matière de complémentarité positive et les examens préliminaires. De telles discussions devraient naturellement être tenues par référence au cadre juridique défini dans le Statut de Rome. Ces discussions pourraient aboutir à l'élaboration d'un plan stratégique de la Cour pour les dix années à venir. Ce plan pourrait comprendre un accord sur le niveau d'activité attendu à l'horizon prévu et sur les

mesures requises pour graduellement atteindre ce niveau (en termes de ressources, de coopération et d'évolution institutionnelle).

Recommandations

R361. La coopération entre la Cour et l'Assemblée des États parties doit être encouragée au moyen de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et d'un soutien politique plus fort de la part des États parties.

R362. La Cour devrait accepter le pouvoir légitime de l'Assemblée des États parties de décider de son budget et elle devrait adapter ses activités pour qu'elles correspondent aux ressources disponibles.

R363. Les différentes parties prenantes (Cour, États parties et société civile) devraient discuter ensemble de la vision stratégique de la Cour pour les dix années à venir, ce qui devrait permettre à la Cour et à l'Assemblée des États parties de concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre du Statut de Rome conformément aux orientations issues de cette vision. Les discussions devraient notamment aboutir à un accord sur le niveau d'activité attendu à l'horizon prévu et sur les mesures requises pour graduellement atteindre ce niveau (en termes de ressources, de coopération, et d'évolution institutionnelle).

B. Mécanismes de contrôle internes et externes

Conclusions

954. Un certain nombre de mécanismes internes et externes ont été mis en place pour contrôler divers aspects de la gestion et du fonctionnement de la Cour, dont le Bureau de l'audit interne (OIA, *Office of Internal Audit*), le Mécanisme de contrôle indépendant (IOM, *Independent Oversight Mechanism*), le Comité du budget et des finances (CBF), le Comité d'audit et l'Auditeur externe. Ces instances semblent fonctionner de façon largement indépendante les unes des autres et, dans le cas des organes internes, elles ne reçoivent pas les ressources — ou, il semblerait, le respect et l'autorité – dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mandat aussi bien qu'elles le devraient. La création de l'IOM a pris plusieurs années en raison d'objections de principe soulevées par le Bureau du Procureur, et divers degrés de résistance à toute forme de contrôle persistent encore. Plus spécifiquement, il a été dit aux experts que les concepts d'indépendance et de confidentialité étaient souvent et largement utilisés par le Bureau du Procureur et les Chambres pour entraver tout réel contrôle de la part des mécanismes existants.

955. Au vu de leurs fonctions et compositions similaires, le Comité d'audit et le CBF pourraient être fusionnés pour former un organe de contrôle budgétaire et d'audit.

956. Les membres du CBF ont un mandat renouvelable de trois ans. Les experts croient comprendre que dans la pratique, la durée moyenne d'un mandat dépasse largement les six ans. Un mandat plus long et non renouvelable, d'une durée de cinq à six ans, permettrait un renouvellement plus régulier des membres du CBF et du Comité d'audit, ce qui apporterait de nouvelles idées et approches, tout en assurant une certaine stabilité.

957. En tant qu'unité fonctionnelle relevant du Greffe, l'OIA devrait faire rapport aux responsables de la Cour plutôt qu'au Comité d'audit, qui est un organe subsidiaire de l'AEP. Cela n'empêcherait pas l'OIA de se présenter devant le nouvel organe de contrôle budgétaire et d'audit pour répondre sur demande aux questions de celui-ci. Vis-à-vis de l'OIA, le nouvel organe aurait vocation à superviser les processus suivis par l'OIA dans son travail, plutôt que la substance même de ce travail.

Recommandations

R364. Le Mécanisme de contrôle indépendant et le Bureau de l'audit interne devraient disposer de davantage d'autorité et de ressources pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs fonctions.

R365. Les chefs d'organe et le prochain Procureur devraient s'engager à coopérer réellement et pleinement avec les mécanismes de contrôle et les instances disciplinaires. Des engagements de confidentialité supplémentaires pourraient être envisagés pour les membres des mécanismes de contrôle en question.

R366. Le Comité d'audit et le Comité du Budget et des finances pourraient être fusionnés pour créer un organe unique de contrôle budgétaire et d'audit. Le mandat des membres du Comité du Budget et des finances – Comité d'audit devrait être prolongé, pour passer à un mandat de cinq à six ans non renouvelable.

R367. En tant qu'unité fonctionnelle relevant du Greffe, le Bureau de l'audit interne devrait faire rapport aux responsables de la Cour plutôt qu'au Comité d'audit, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties. Cela n'empêcherait pas le Bureau de l'audit interne de se présenter devant le nouvel organe de contrôle budgétaire et d'audit pour répondre sur demande aux questions de celui-ci. Vis-à-vis du Bureau de l'audit interne, le nouvel organe aurait vocation à superviser les processus qu'il suit dans son travail, plutôt que la substance même de ce travail.

R368. Pour trouver des moyens de rationaliser les structures de contrôle et d'en améliorer l'efficacité, il est recommandé à l'Assemblée des États parties de s'appuyer sur les prochaines recommandations que présentera l'Auditeur externe à l'issue de son évaluation des organes de contrôle de la Cour.

C. Secrétariat de l'AEP

Conclusions

958. L'AEP dispose de son propre secrétariat qui, tout en faisant théoriquement partie du Greffe, fonctionne dans les faits en toute indépendance de la direction de la Cour et ne rend des comptes qu'au Président de l'AEP et aux autres organes de celle-ci. Il s'agit là d'une structure tout à fait inhabituelle, sans égal dans le système des Nations Unies ni, à la connaissance des experts, dans aucune autre agence spécialisée (dans ces agences, les assemblées et conseils des États membres sont assistés par l'administration centrale qui, à la Cour, correspondrait au Greffe). Les experts estiment que la structure actuelle, au départ conçue comme un moyen d'éloigner la Cour de toute tentative d'influence indue de la part des États parties, compromet en réalité la capacité de l'Assemblée de comprendre l'ensemble des aspects du fonctionnement de la Cour, entrave la capacité de cette dernière d'expliquer son fonctionnement aux États parties, et fait doublon à des fonctions déjà assurées par le Greffe. En bref, le Secrétariat est inefficace et redondant.

959. Les experts relèvent que certains États parties ont récemment réaffirmé l'importance de maintenir un secrétariat indépendant[747]. Les deux principales raisons avancées à l'appui de cette position sont : i) « la nécessité apparente de protéger l'institution et les processus judiciaires de l'influence politique des États parties (pris individuellement) » et ii) le fait que le Secrétariat est « censé fournir à l'Assemblée des informations et des conseils neutres, qui ne subiraient l'influence d'aucun organe de la Cour, sur des points juridiques, des questions de fond et des questions financières et administratives. Le sentiment était que, sans le Secrétariat pour jouer ce rôle, l'Assemblée ne serait pas en mesure de cerner les véritables questions budgétaires et administratives ni d'y apporter des réponses »[748]. Cependant, dans la pratique, l'AEP communique directement avec la Cour pour obtenir des informations sur les questions budgétaires et administratives, et bénéficie des avis d'un certain nombre de comités (comme le CBF et le Comité d'audit). Compte tenu de la pratique d'autres organisations internationales, et de l'ONU en particulier, les experts estiment que les intérêts de l'AEP seraient mieux servis si elle bénéficiait d'un soutien direct de la Cour, et qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un organe distinct pour s'acquitter de ces fonctions. Cela semble déjà être le cas dans la pratique, puisque par exemple, l'AEP interagit avec la Cour par l'intermédiaire de ses organes de contrôle (le Comité d'audit et le CBF).

---

[747] Rapport du Bureau sur l'évaluation du Secrétariat, ICC-ASP/17/39 (2018), par. 15.
[748] *Re*Vision — Rapport : Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, ICC-ASP/16.INF.3 (2017), par. 25.

960. Il conviendrait de désigner un bureau et un point focal au sein du Greffe afin de coordonner les efforts déployés par les différents services de la Cour pour apporter à l'AEP le soutien nécessaire, ce qui réduirait la dépendance de celle-ci par rapport au Secrétariat, et permettrait au final le redéploiement de ressources vers d'autres fins. Sur le long terme, le Secrétariat de l'AEP devrait être dissous en tant qu'unité indépendante et ses fonctions absorbées par le Greffe.

Recommandations

R369. Il conviendrait de désigner un bureau et un point focal au sein du Greffe afin de coordonner les efforts déployés par les différents services de la Cour pour apporter à l'Assemblée des États parties le soutien nécessaire. Sur le long terme, les fonctions du Secrétariat de l'Assemblée des États parties devraient être reprises par le Greffe et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, dans son incarnation actuelle, devrait être dissous.

R370. Dans le droit fil de la recommandation des experts concernant l'absorption du Secrétariat de l'Assemblée des États parties par le Greffe, il est aussi envisagé de transférer le poste de Secrétaire exécutif du Comité du budget et des finances et du Comité d'audit (qui fait actuellement partie du Secrétariat de l'Assemblée des États parties) au Greffe, où il pourrait maintenir son indépendance fonctionnelle.

XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES

Conclusions

961. Si les experts n'ont pas été chargés d'examiner le thème des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges, il leur a été impossible d'ignorer certains commentaires qui laissent penser que les problèmes de la Cour pourraient en partie résulter des qualifications des juges élus, en particulier dans la mesure où les compétences et l'expérience de certains ne leur permettaient pas de se distinguer comme juges ou juristes du plus haut calibre requis par la Cour. D'aucuns demeurent convaincus que certains juges doivent davantage leur élection à un marchandage de voix qu'à leurs compétences. Cela recoupe l'expérience personnelle qu'ont acquise en la matière certains des experts, dans le contexte des pratiques liées aux campagnes électorales et aux votes au cours des élections onusiennes auxquelles ils ont participé. Remarquablement, on constate que dans les milieux de la justice internationale, l'argument de l'importance de l'indépendance judiciaire est régulièrement brandi tant par ceux qui sont responsables de la

procédure d'élection que par les juges eux-mêmes, comme si l'ensemble des intéressés éprouvaient constamment le besoin de dissiper tout doute à cet égard.

962. Face à l'idée que la qualité des magistrats puisse constituer une partie du problème, et considérant l'importance fondamentale du calibre des juges pour la performance, l'efficacité et l'impact de la Cour et de l'ensemble du système instauré par le Statut de Rome, il s'est révélé impossible de considérer la tâche confiée aux experts comme menée à bien si ceux-ci n'examinaient pas les modalités de présentation des candidatures des juges, afin de déterminer si certaines mesures d'amélioration du processus permettraient d'aboutir à la nomination des meilleurs candidats.

963. Les experts n'ont pas eu à chercher bien loin des preuves de l'importance du rôle que les considérations politiques peuvent jouer dans le contexte de l'élection des juges. Lors de l'Assemblée qu'ils ont tenue en décembre 2019, les États parties ont adopté la résolution ICC-ASP/18/Res.4, sur la révision des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges, au paragraphe 10 de laquelle l'Assemblée « [e]ncourage les États parties à s'abstenir de pratiquer l'échange de voix[749] ». Malheureusement, cette reconnaissance de l'existence des pratiques en question n'est pas allée de pair avec la décision ou l'engagement de s'en abstenir, puisqu'elle s'est caractérisée par cette formulation plutôt faible, qui semble relever davantage du vœu pieux d'un observateur extérieur bien intentionné. Il serait surprenant qu'aucun État partie n'ait souhaité que soit formulé un engagement clair en faveur de la prohibition de telles pratiques. Il est néanmoins troublant de constater que la pratique d'échange de voix pour des raisons politiques, sans considération du calibre des candidats proposés à l'élection à des postes judiciaires internationaux de premier plan, est si bien ancrée que certains États parties continuent à ce jour de la trouver politiquement opportune et acceptable. Les autres semblent la tolérer, alors même que la Cour fait actuellement l'objet de critiques généralisées et importantes concernant son manque d'efficacité et d'impact dans la lutte mondiale contre l'impunité, par rapport aux attentes de ses nombreux soutiens[750].

---

[749] Résolution sur la révision des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges, ICC-ASP/18/Res.4 (2019), par. 10.

[750] Le fait que des considérations politiques influencent le résultat du processus de sélection des magistrats d'autres juridictions internationales ne justifie pas que cela soit également le cas à la CPI ; voir l'ouvrage de Ruth Mackenzie *et al* (Dir. pub.) *Selecting International Judges: Principle, Process, and Politics*, (Oxford University Press, Oxford : 2010) à la page 179 duquel on peut lire ce qui suit : « [TRADUCTION] il faut de toute urgence prendre des mesures pour limiter le rôle croissant et généralisé de facteurs politiques dénués de pertinence, afin de veiller à ce que les considérations politiques ne compromettent pas toute chance de sélectionner les meilleurs juges pour les juridictions internationales ».

964. Comme il ne semble pas y avoir actuellement de volonté d'abandonner de telles pratiques en élisant les juges seulement sur la base du mérite de leur candidature, et comme l'intégrité de la procédure d'élection n'inspire pas confiance, il a été jugé opportun de se concentrer sur la procédure de présentation des candidatures. Les experts étaient bien conscients que l'AEP avait confié la principale responsabilité de ces aspects de l'examen de la Cour au Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges. Cependant, au vu de la résolution susmentionnée concernant la présentation des candidatures et de la série d'actions possibles énumérées dans la Matrice, qui vont jusqu'à la formation d'une éventuelle Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge, les experts ont considéré qu'ils pouvaient soumettre à l'attention de l'AEP certaines observations utiles concernant les dispositions de la résolution et le thème de la présentation des candidatures en général.

965. La procédure de présentation des candidatures est traitée dans les documents ICC-ASP/3/Res.6 et ICC-ASP/10/36, le second précisant le mandat de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge de la Cour pénale internationale (ACN, *Advisory Committee on Nominations of Judges*). Ces deux documents ont été modifiés par la résolution ICC-ASP/18/Res.4[751]. Lors des deux dernières élections de juges, l'AEP a pu s'appuyer, lors du vote, sur un rapport de l'ACN. Dans la résolution ICC-ASP/18/Res.4, l'ACN s'est vu confier des pouvoirs supplémentaires, qui pourront être utilisés pour la première fois à l'élection devant se tenir cette année[752]. Il est clair que par le passé, ont été élus des candidats qui ne parlaient pas l'une des langues officielles de la Cour suffisamment couramment pour pouvoir présider une audience. De même, ont été élus des juges qui ne répondaient pas à la description figurant au paragraphe 1 de la résolution susmentionnée, où il est question de « personnes qualifiées, compétentes et expérimentées de la plus grande qualité ». Toutefois, si les modifications apportées à la procédure de présentation des candidatures visaient à garantir que toutes les candidatures effectivement proposées au vote émanent de juges ou juristes du plus haut calibre, la procédure d'élection serait moins importante que la procédure de présentation des candidatures. D'une certaine façon, peu importerait quels candidats seraient élus, du point de vue de leur expérience et de leurs qualifications.

---

[751] Résolution sur les modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/3/Res.6 (2004) ; Rapport du Bureau sur l'établissement d'une Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/10/36 (2011) ; ICC-ASP/18/Res.4 (2019).
[752] ICC-ASP/18/Res.4.

966. Les conditions de base pour la présentation d'une candidature sont énoncées aux alinéas a) à c) de l'article 36-3 du Statut. Dans de nombreux systèmes juridiques, un grand nombre de praticiens du droit possèdent les qualifications nécessaires. La véritable question consiste à déterminer si un de ces praticiens est un juge ou un juriste du plus haut calibre, ayant l'expérience, les compétences et les aptitudes nécessaires pour mener sur plusieurs années un procès complexe portant sur des atrocités de masse, en veillant à ce que la procédure soit équitable et rapide. Les candidats relevant véritablement de la liste A ne devraient pas seulement avoir les qualités et qualifications exposées aux alinéas a) à c) de l'article 36-3, mais ils devraient également être des prétendants sérieux aux plus hautes fonctions judiciaires de leur pays, le plus souvent en raison de leur expérience judiciaire, mais aussi parfois en raison d'une expérience en tant que conseil principal ou procureur dans des affaires comparables. De tels candidats ne sont pas simplement des personnes remplissant les conditions énoncées, mais des personnes perçues dans leur système national comme pouvant effectivement être nommées à l'une des plus hautes fonctions judiciaires du pays. Les candidats relevant véritablement de la liste B peuvent être des universitaires, des diplomates ou des praticiens expérimentés dans un autre domaine du droit. Les qualifications décrites à l'article 36-3-b-ii, à savoir « une grande expérience dans une profession juridique qui présente un intérêt pour le travail judiciaire de la Cour » semblent avoir ouvert la voie à la présentation de candidats issus d'un plus vaste groupe de praticiens du droit. Cependant, sauf cas exceptionnels, il conviendrait de demander aux candidats qui disposent d'une telle expérience de démontrer qu'ils possèdent bien les compétences nécessaires pour mener un procès pour crimes de guerre. En effet, aucun juge ne peut savoir à l'avance à quelle section il sera affecté et, dans toutes les sections, mais particulièrement dans la Section de première instance, certaines compétences pratiques seront probablement nécessaires[753]. Il ressort clairement des entretiens menés et des observations livrées aux experts par écrit que, pour certaines personnes connaissant bien la Cour, les juges de celle-ci ne pouvaient pas tous être décrits comme des juges ou juristes du plus haut calibre et disposant de l'expérience, des compétences et des aptitudes requises.

967. Si les modifications apportées à la procédure de présentation des candidatures au moyen de la résolution ICC-ASP/18/Res.4 sont source d'optimisme, elles ne sauraient à elles seules laisser espérer une amélioration significative du calibre des candidats qui seront présentés par les États parties à l'avenir. Elles pourraient cependant être revues en ce sens. La première modification importante, qui figure

[753] Voir Statut de Rome, article 39-1, aux termes duquel « [l]a Section préliminaire et la Section de première instance sont principalement composées de juges ayant l'expérience des procès pénaux ».

au paragraphe B de l'annexe I, exige simplement des États parties qu'ils indiquent si la candidature est proposée selon la procédure de présentation de candidatures aux plus hautes fonctions judiciaires dans l'État en question ou selon la procédure de présentation de candidatures à la Cour internationale de Justice (CIJ) prévue dans le Statut de celle-ci, et qu'ils précisent les éléments de cette procédure. Les inconvénients de la seconde possibilité, et notamment son manque de transparence, sont bien connus, et il conviendrait de décourager le recours à cette procédure. Comme on le verra dans ce qui suit, un tel appel pourrait être lancé en même temps qu'un processus d'harmonisation des procédures suivies par les États parties pour présenter les candidatures des juges.

968. L'effort d'harmonisation pourrait inclure notamment la distribution aux candidats d'un document préparé par le Greffe pour leur exposer clairement les conditions de service des juges et le soutien dont ceux-ci peuvent disposer, de façon à ce que les candidats comprennent que le soutien en question concerne exclusivement l'exercice de leurs fonctions professionnelles et qu'ils ne pourront guère compter sur la disponibilité de personnel spécialement affecté à leur personne ni bénéficier d'une assistance personnelle. Il conviendrait également d'expliquer aux candidats le régime de pension applicable et les éventuelles prestations sociales dont ils pourraient bénéficier. Certains juges ont appelé l'attention des experts sur d'autres aspects méritant d'être explicités aux candidats, dont la couverture assurance santé, les coûts de rapatriement et les droits à congés dans les foyers.

969. Aux termes du paragraphe C de l'annexe I, les candidats doivent se soumettre à un entretien avec l'ACN, mais les États parties doivent seulement « veiller à » ce que les candidats s'y soumettent. L'entretien est censé se dérouler « par visioconférence ou par des moyens similaires ». Comme ces entretiens constituent sans doute la partie la plus importante du processus de présentation des candidatures, les États devraient plutôt « garantir » la présence du candidat à l'entretien. L'ACN devrait également être autorisée à insister sur la présence en personne du candidat. Tout candidat que ne se présenterait pas à l'entretien devrait être disqualifié. Les entretiens sont importants parce qu'ils donnent aux membres de l'ACN la possibilité non seulement de faire une évaluation complète de l'expérience, des connaissances et des compétences de chaque candidat, mais également de jauger les qualités personnelles de celui-ci. Ils constituent une chance de déterminer en connaissance de cause si le candidat est bien équipé pour faire partie de la Cour et s'il est probable qu'il pourra établir de bonnes relations de travail avec les juges de la Cour, le personnel de la Cour et les autres parties prenantes à celle-ci.

970. Le paragraphe D de l'annexe I prévoit la tenue de tables rondes publiques auxquelles participeraient tous les candidats après que l'ACN aura procédé à

l'évaluation de ceux-ci et dès que possible avant les élections. Le Groupe de travail de New York a le pouvoir d'arrêter les modalités restantes des tables rondes. L'interaction avec les autres candidats et avec les représentants des États parties et autres parties prenantes impliquées dans ce processus offrira une autre possibilité, cette fois pour les États parties d'évaluer directement le calibre des candidats. En arrêtant les modalités des tables rondes, le Groupe de travail de New York devrait porter une attention particulière aux aspects de l'évaluation des candidats que l'ACN aura soulignés dans son rapport. Il serait utile d'inclure à l'ordre du jour des thèmes pouvant éclairer davantage ces aspects, de façon à compléter le rapport et à apporter des informations supplémentaires aux représentants des États parties qui suivraient les débats soit sur place soit sur le site Web de l'ACN.

971. Outre ces modifications de la procédure de présentation des candidatures, la résolution ICC-ASP/18/Res.4 a également apporté des modifications au mandat de l'ACN, en lui confiant en certain nombre de nouvelles tâches. Aux termes du nouveau paragraphe 5 *bis*, l'ACN :

i) élabore un questionnaire commun pour l'ensemble des candidats les invitant à communiquer les informations suivantes : a) expérience dans la gestion de procédures pénales complexes ; b) expérience dans le domaine du droit international public ; c) expérience spécifique dans les questions ayant trait à l'égalité des sexes et aux enfants ; iv) éléments attestant de leur impartialité et de leur intégrité ; et v) maîtrise d'une des langues de travail de la Cour ;

ii) demande aux candidats de justifier de leurs connaissances juridiques en fournissant tout élément pertinent ;

iii) vérifie les références des candidats et toute autre information publiquement disponible ;

iv) crée une déclaration type que tous les candidats doivent signer et dans laquelle ceux-ci indiquent s'ils ont connaissance d'éventuelles allégations de faits répréhensibles, notamment de faits de harcèlement sexuel, qui les viseraient ;

v) évalue les compétences pratiques (notamment la capacité à travailler de manière collégiale), la connaissance des différents systèmes juridiques, et l'exposition aux contextes politiques, sociaux et culturels régionaux et sous régionaux et la compréhension de ces contextes ;

vi) documente les procédures nationales de présentation de candidatures dans les États parties qui en présentent ; et

vii) fait rapport sur les points ci-dessus.

972. Il est supposé que l'ACN explore les points i), ii) et v) au cours des entretiens et mène les vérifications nécessaires pour confirmer les informations livrées par les candidats dans leur questionnaire. Une garantie supplémentaire pourrait être apportée si le questionnaire était contresigné par un membre éminent de la magistrature du pays en question ou par la commission nationale chargée des nominations/désignations judiciaires, de façon à confirmer les informations livrées. Parmi les compétences pratiques à apprécier lors de l'entretien, il faut compter la capacité du candidat de gérer et mener des procès pénaux complexes de manière équitable et diligente, et sa capacité d'assumer les fonctions de président de chambre.

973. Le fait de recueillir les détails des procédures de présentation de candidatures suivies par les États parties de la façon prévue au point vi) ci-dessus ou au moyen des réponses positives des États parties au paragraphe 6 de la résolution devrait permettre à l'ACN de tenir une base de données à partir de laquelle il devrait être bientôt possible de compiler une série de critères universellement applicables. L'ACN pourrait ensuite préparer à l'intention des États parties une série de directives à appliquer dans le cadre de la révision ou, pour certains, de l'élaboration de leur procédure de présentation de candidatures. Idéalement, ces directives devraient être prêtes à temps pour la prochaine élection dans trois ans. Pour que cela soit effectivement le cas, il faudrait « demander » aux États parties de livrer les détails de leur procédure de présentation de candidatures, plutôt que simplement les « encourager » à le faire comme actuellement prévu au paragraphe 6 de la résolution, et ce, dans un délai d'un an, avec obligation de signaler tout changement ultérieur dès sa mise en œuvre. Dans le même ordre d'idées, un État qui présente un candidat devrait être tenu de soumettre, en même temps que la candidature, un certificat exposant la procédure suivie pour aboutir à la présentation de la candidature, dûment signé par le responsable de haut rang chargé de ce processus. Le Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges considérera indubitablement important, pour la reconnaissance et l'acceptation internationales de la légitimité de la Cour, que les procédures suivies à l'échelon national pour choisir les candidats soient menées à la suite d'appels publics à manifestation d'intérêt, de façon ouverte et transparente et sur la base d'une sélection au mérite[754]. Idéalement, les directives devraient inciter

[754] Sur l'idée que la plupart des États Parties ne disposent pas d'un cadre régissant la présentation des candidatures au poste de juge de la Cour, voir OSJI, *Raising the Bar: Improving the Nomination and Election of Judges to the International Criminal Court* (2019), p. 4 ; une récente étude de la Open Society Justice Initiative révèle l'apparente persistance, dans le cadre des candidatures les plus récemment proposées, du manque de transparence des procédures nationales de présentation des candidatures, y compris au moyen d'entretiens, d'auditions, et d'examen des dossiers par une autorité indépendante ;

les États à s'engager à préserver l'emploi des candidats malheureux au sein de leur système national et à réintégrer les candidats effectivement élus à la Cour dans leur magistrature nationale ou à leur confier tout autre poste approprié à l'expiration de leur mandat à la Cour.

974. Bien sûr, la véritable utilité d'une commission consultative dépend de ses membres et de la manière dont ceux-ci interprètent leur mandat et s'en acquittent. Au départ, le paragraphe 10 du mandat de l'ACN lui confiait la charge de préparer, avant l'élection, des informations et une analyse technique portant uniquement sur l'aptitude des candidats à occuper leurs fonctions. Dès le départ, et même après les modifications apportées en décembre 2019, le rôle des États parties en tant que seuls électeurs a toujours été souligné. Cependant, les modifications de décembre 2019 comprennent un changement dans l'obligation de faire rapport, qui est désormais énoncée dans un nouveau paragraphe 10 *bis* inséré comme suit dans le mandat :

> « Après s'être acquittée de son travail, la Commission prépare un rapport technique complet et détaillé comportant, pour chaque candidat :
>
> i) les informations recueillies conformément au paragraphe 5 *bis* ;
>
> ii) une évaluation qualitative, des informations et une analyse portant uniquement sur l'aptitude ou l'inaptitude du candidat à exercer la fonction de juge au regard des critères énoncés à l'article 36, et précisant de manière détaillée les motifs sur lesquels se fonde ladite évaluation ; et
>
> iii) l'indication de la procédure nationale de présentation de candidatures utilisée, en précisant si elle a été suivie dans chaque cas. »

975. En rédigeant leur rapport, les membres de la Commission consultative devraient mettre l'accent sur leurs impressions concernant la capacité des candidats de mener équitablement et rapidement un procès pénal international long et complexe. L'importance potentielle du rapport ne saurait être sous-estimée. Cependant, pour que le rapport puisse servir l'objectif de présentation d'informations extrêmement pertinentes à l'électorat, il faudrait qu'il soit livré aux États parties plus tôt, et que ceux-ci s'engagent à accepter les conclusions de la Commission consultative et à procéder en fonction de ces conclusions. Par exemple, il serait malvenu que l'un quelconque des États vote pour un candidat que la Commission consultative aurait jugé ne pas convenir pour assumer des fonctions judiciaires à la Cour.

---

voir par exemple Yassir Al-Khudayri, *Through the Looking Glass: The 2020 ICC Judicial Nomination Processes Up Close* (2020).

976. Il est clair qu'on espère désormais une évaluation bien plus détaillée de l'adéquation des profils des candidats. Pour la dernière élection, la Commission consultative s'est contentée d'opérer une distinction entre les candidats « répond[ant] aux exigences formelles de nomination au poste de juge » et ceux « répond[ant] particulièrement bien aux exigences de nomination au poste de juge », cette nuance ne devant laisser, dans l'esprit du lecteur de bonne foi, aucun doute quant à l'identité des candidats satisfaisant à l'objectif annoncé de l'AEP pour ce qui est de la présentation et de la sélection des candidats les plus hautement qualifiés, conformément à l'article 36 du Statut de Rome. Deux candidats « répond[ant] aux exigences formelles de nomination au poste de juge » ont pourtant été élus lors de la dernière élection, pour laquelle six candidats avaient été jugés relever de la première catégorie et six de la seconde. L'inclusion explicite dans le mandat de la Commission consultative de la responsabilité de préciser dans son rapport quels candidats ne conviennent pas aux fonctions envisagées pourrait considérablement améliorer le calibre des juges siégeant à la Cour. Si les mesures ici recommandées se révélaient insuffisantes, d'autres mesures d'amélioration du calibre des juges peuvent être choisies parmi les initiatives énumérées sous la rubrique « Élection des juges » dans la Matrice, allant de l'ajout de conditions à la création d'une commission des nominations judiciaires.

977. Les experts ont deux observations supplémentaires à ce sujet. Elles sont étroitement liées et découlent du constat qu'il est très important, pour la conduite équitable et rapide des procédures préliminaires et de première instance, que les juges aient une riche expérience de la conduite de procès pénaux importants, longs et complexes, en particulier en qualité de président de chambre. Les personnes que les experts ont rencontrées ont fréquemment exprimé des doutes par rapport à l'intérêt de la liste B. Comme dans tout tribunal, le lot quotidien des questions litigieuses traitées à la Cour se rapporte généralement à des points de fait ou de procédure. Même si d'importantes questions de droit se posent également, elles sont moins fréquentes. L'expérience montre que les juges élus à partir de la liste B ont principalement été affectés à la Section préliminaire et à la Section de première instance. C'est là que les compétences judiciaires pratiques revêtent toute leur importance. Le mot « juge » ne figure pas parmi les critères de la liste B. Il est temps d'évaluer la valeur ajoutée, pour les travaux de la Cour, de l'expérience et des compétences particulières des juges de la liste B. L'autre observation se rapporte à la composition de la Commission consultative. Actuellement, elle compte neuf ressortissants d'États parties, « choisis parmi des personnes éminentes, intéressées et disposées à occuper cette fonction. Ils doivent jouir de la plus haute considération morale, ainsi que de compétences et d'une expérience reconnues en droit pénal ou international ». La Commission consultative a toujours compté des

membres particulièrement éminents, dont un certain nombre de juges internationaux. Il pourrait néanmoins se révéler opportun de se demander si la présence d'éminents juges internationaux ne devrait pas être exigée, peut-être en ajoutant la condition suivante : « […] et dont cinq au moins ont une expérience et des compétences avérées en tant que juge d'une juridiction pénale internationale ».

Recommandations

R371. Les modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges devraient être modifiées de la façon suivante : i) Les États parties devraient être tenus de garantir la présence en personne de leur candidat lors des entretiens avec la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge ; ii) L'entretien devrait être une composante essentielle du processus et tout candidat qui ne s'y soumet pas devrait être disqualifié, sauf circonstances exceptionnelles ; iii) De même, la participation aux tables rondes avant l'élection devrait aussi être obligatoire, la non-participation d'un candidat aboutissant pareillement à sa disqualification, sauf circonstances exceptionnelles.

R372. En arrêtant les modalités de conduite des tables rondes, le Groupe de travail de New York devrait mettre un accent particulier sur les aspects de l'évaluation des candidats que la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge a mis en avant dans son rapport, et inclure à l'ordre du jour des débats sur des thèmes permettant de compléter le rapport pour ce qui est desdits aspects.

R373. La Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge devrait inclure dans le questionnaire à remplir par tous les candidats une condition de certification de son exactitude par un membre éminent de l'ordre judiciaire national ou par l'instance nationale chargée des nominations/désignations qui a supervisé la procédure de sélection des candidatures à l'échelon national.

R374. Lors des entretiens, la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge devrait s'efforcer d'évaluer la capacité du candidat de gérer et conduire des procès pénaux internationaux complexes de manière équitable et rapide, ainsi que sa capacité d'assumer les fonctions de président de chambre.

R375. La Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge devrait exiger de tout État qui propose un candidat d'accompagner cette candidature d'un certificat expliquant la procédure qui a abouti à la présentation de la candidature.

R376. L'Assemblée des États parties devrait lancer une initiative d'harmonisation des procédures suivies par les États parties pour présenter des candidats au poste de juge. Il serait notamment opportun de demander aux États parties de lui livrer, au cours de l'année 2021, des informations et des observations concernant leurs propres

procédures ou projets de procédures pour la présentation de candidatures au poste de juge à la Cour.

R377. Suffisamment à l'avance par rapport à l'élection de juges en 2023, le Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges devrait compiler une série de critères et de directives à appliquer dans le cadre des procédures nationales de présentation de candidatures.

R378. Les États parties devraient accorder la plus grande déférence aux évaluations présentées par la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge dans son rapport et ne devraient pas voter d'une manière incompatible avec l'un quelconque des aspects d'une évaluation.

R379. Le Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges devrait déterminer s'il serait désormais opportun de revoir les critères de la liste B et d'examiner le profil des candidats issus de cette liste au regard de l'importance de l'expérience préalable du procès pénal pour les travaux de la Cour.

R380. Le Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges devrait déterminer s'il serait désormais opportun de revoir les qualifications nécessaires pour les membres de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge.

XXI. DÉVELOPPEMENT DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

Conclusions

978. Pour les juges des tribunaux ad hoc, la disposition qui plaçait entre leurs mains le pouvoir de modifier le Règlement de procédure et de preuve constituait un précieux élément d'agilité fonctionnelle, qui a grandement contribué à leur capacité d'appliquer les enseignements tirés des situations où il leur fallait remédier à des obstacles procéduraux et accélérer les procédures[755]. Outre les dispositions législatives portant création des cours et tribunaux pénaux internationaux, décrivant leur structure et leurs pouvoirs et explicitant une série d'autres aspects, notamment en énonçant nombre des règles applicables dans le cadre des procédures judiciaires, les plus importantes dispositions régissant la pratique de ces juridictions sont à trouver dans leur règlement de procédure et de preuve. La

[755] Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, article 15 ; TPIY, Règlement de procédure et de preuve, article 6 ; Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, article 14 ; TPIR, Règlement de procédure et de preuve, article 6.

Cour dispose non seulement d'un Règlement de procédure et de preuve, mais également d'un Règlement de la Cour et d'un Guide pratique de procédure pour les Chambres qui traitent aussi de questions de procédure, le premier de ces textes étant contraignant tandis que le second est purement indicatif. Les dispositions de ces deux textes sont des composantes importantes du régime « législatif » de la Cour, qui tend explicitement à garantir l'équité et la rapidité des procédures. Ces instruments se rapportant aux procédures judiciaires, ils relèvent de la strate 2 (Administration de la justice) du Modèle des trois strates de gouvernance.

979. La création et la modification du Règlement de la Cour et du Guide pratique de procédure pour les Chambres sont la prérogative des juges. Le principal problème avec le guide de procédure consiste à veiller à ce que les juges s'y conforment dans la pratique, et il en est question ailleurs dans ce rapport[756]. L'article 52 du Statut de Rome dispose que les juges « adoptent à la majorité absolue, conformément au présent Statut et au Règlement de procédure et de preuve, le règlement nécessaire au fonctionnement quotidien de la Cour[757] ». Dans le cadre de l'élaboration et de la modification du Règlement de la Cour, les juges sont obligés de consulter le Procureur et le Greffier. Mais l'essentiel réside cependant dans le fait que le Règlement de la Cour et les modifications qui y sont apportées prennent effet dès leur adoption, à moins que les juges n'en décident autrement. Après adoption, ils doivent aussi être distribués aux États parties pour commentaires. Sauf objections exprimées par une majorité d'États parties dans les six mois qui suivent, ils demeurent en vigueur. Ces dispositions semblent n'avoir causé aucun problème dans la pratique.

980. On ne saurait en dire autant du Règlement de procédure et de preuve. À l'origine, ce texte a été adopté par consensus des États parties. Des amendements peuvent être proposés par tout État Partie, par le Procureur, ou par les juges agissant à la majorité absolue. Aux termes de l'article 51–2 du Statut, ces amendements « entrent en vigueur dès leur adoption à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée des États parties[758] ». Cependant, les choses ne se déroulent pas ainsi dans la pratique, les amendements n'entrant en vigueur que par consensus. Et c'est là que réside l'un des problèmes de la Cour. Un certain nombre des amendements proposés sont aujourd'hui dans les limbes en raison de l'absence de consensus, même si une majorité des deux tiers leur est favorable[759]. Dans les faits, ce qui

[756] Voir *supra,* section X.A.4. Guide pratique de procédure pour les Chambres et gestion des dossiers des affaires par les juges.
[757] Statut de Rome, article 52.
[758] Ibid., article 51-2.
[759] Trois amendements proposés par la Cour n'ont pas été adoptés par l'AEP, dont un qui portait sur la règle 140 *bis.* De même, l'AEP n'a ni adopté ni rejeté les amendements provisoires de la règle 165 que la

devrait faire consensus pour un État semble emporter le veto d'un autre État. Pour l'une des personnes interrogées, l'AEP a pris en otage le processus d'élaboration du Règlement de procédure et de preuve.

981. Actuellement, une proposition soutenue par au moins cinq des juges siégeant au sein du Groupe de travail sur les enseignements est transférée au Comité consultatif pour la révision des textes pour examen. Elle est ensuite soumise à l'examen du Groupe de travail sur la gouvernance et, si celui-ci l'approuve, elle est soumise au Groupe de travail sur les amendements à New York[760].

982. La procédure actuelle pêche particulièrement de deux points de vue : les ressources importantes qu'elle mobilise et le seuil élevé exigé pour l'adoption des amendements. Le temps consacré au travail préparatoire interne à la Cour est estimé à 100 heures, et celui consacré aux différentes discussions des groupes de travail est estimé à 50 heures par groupe de travail et par proposition. Il est inquiétant que l'examen d'amendements du Règlement de procédure et de preuve prenne autant de temps. La duplication des efforts est inévitable. Même si l'article 51 donne le feu vert à tout amendement soutenu par une majorité des deux tiers, la préférence des États parties pour le consensus a abouti à une impasse et les juges ont décidé de ne plus proposer d'amendements pour le moment.

983. Jusqu'ici, il n'a pas semblé possible d'identifier une manière claire de remédier à l'impasse qui empêche la Cour d'introduire régulièrement des mesures permettant d'améliorer les multiples aspects de ses procédures. Il est urgent que la Cour étudie et adopte des pratiques pouvant améliorer l'efficacité, l'impact, la civilité, la courtoisie et l'équité de ses procédures. À première vue, tous ces aspects relèvent de la strate 2 du modèle de gouvernance de la Cour et seraient donc mieux traités par les juges, leur expérience et leur charge de travail quotidienne pouvant apporter nombre d'idées progressistes en la matière.

984. Si toute initiative tendant à résoudre l'impasse et à adopter d'une manière ou d'une autre les propositions d'amendements actuellement en suspens serait la bienvenue, le fait est qu'historiquement, insuffler un vent progressiste dans l'évolution du Règlement de procédure et de preuve n'a pas été l'un des points forts de l'AEP.

985. Au cours des dernières années, les juges ont montré, dans le cadre de leurs efforts de développement du Guide pratique de procédure pour les Chambres et des

---

Cour avait adoptés en ce qui concerne les affaires relevant de l'article 70. Voir Rapport sur l'adoption par les juges de modifications provisoires apportées à la règle 165 du Règlement de procédure et de preuve (2016) ; voir aussi Rapports du Groupe de travail sur les amendements, ICC-ASP/13/31 (2014) et ICC-ASP/18/32 (2019).

[760] ICC-ASP/13/31.

Directives relatives à la rédaction et à la structure des jugements, qu'ils avaient conscience des aspects de leur travail qui bénéficieraient d'une approche davantage codifiée, permettant de renforcer l'uniformité, la clarté et la prévisibilité des procédures[761]. Les experts n'ont entendu aucune véritable critique à l'endroit des mesures prises par les juges par le truchement du Règlement de la Cour et du Guide pratique de procédure pour les Chambres. La seule critique digne d'intérêt concerne le manquement de certains juges à adhérer aux recommandations du Guide. Les juges eux-mêmes reconnaissent qu'il est possible d'améliorer l'adhésion au Guide et ils semblent déterminés à y parvenir. D'aucuns suggèrent que certaines recommandations du Guide, comme celles portant sur les délais, seraient mieux respectées si elles étaient intégrées dans le Règlement de la Cour. Les recommandations les plus souvent citées à cet égard sont celles qui se rapportent à la forme dans laquelle il conviendrait de rendre une décision de confirmation des charges. Les recommandations en question sont des plus claires et les exemples de leur mise en œuvre témoignent de la clarté qui en résulte, avec des décisions faisant une nette distinction entre, d'une part, les charges qui comprennent les faits essentiels qui y sont décrits et, de l'autre, les éléments de preuve sur lesquels lesdites charges se fondent.

986. Compte tenu de la nécessité de trouver un mécanisme fiable et facilement actionnable pour modifier le Règlement de procédure et de preuve de façon à assurer l'efficacité, l'impact et l'équité des procédures de la Cour, il serait opportun que le pouvoir de modifier ce texte soit transféré à la plénière des juges, qui est l'instance la mieux placée et la mieux qualifiée pour déterminer quelles modifications devraient être apportées pour assurer l'équité et la rapidité des procédures. Dans le contexte de la modification du Règlement de procédure et de preuve, il conviendrait que les juges soient tenus de vérifier et de certifier que les modifications envisagées ne sont pas incompatibles avec les dispositions du Statut de Rome et le droit des accusés de comparaître devant la Cour dans le cadre d'un procès équitable et rapide. Tant qu'un amendement en ce sens n'a pas été apporté au Statut de Rome, l'AEP devrait appliquer les dispositions de l'article 51-2 du Statut en approuvant les propositions de modification à la majorité des deux tiers de ses membres, plutôt que par consensus.

Recommandations

R381. L'article 51-2 du Statut de Rome devrait être amendé de façon à ce que des modifications du Règlement de procédure et de preuve puissent être proposées par un

[761] Voir Guide pratique de procédure pour les Chambres.

juge, le Procureur, le bureau de la Défense[762] ou tout État partie, et à ce que tout amendement puisse entrer en vigueur s'il est accepté par une majorité absolue des juges réunis en session plénière convoquée après distribution à l'avance de la proposition[763], et ce, avec effet immédiat. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un tel amendement, l'Assemblée des États parties devrait approuver les propositions de modification du Règlement de procédure et de preuve à la majorité des deux tiers de ses membres, plutôt que par consensus, conformément aux dispositions de l'article 51-2.

R382. Toute proposition de modification devrait être communiquée au Procureur et au Greffier suffisamment à l'avance avant la session plénière, pour qu'ils puissent la commenter.

R383. Lorsqu'ils envisagent d'adopter une proposition, les juges devraient être tenus de vérifier et de certifier qu'elle n'est pas incompatible avec les dispositions du Statut de Rome et le droit des accusés de comparaître devant la Cour dans le cadre d'un procès équitable et rapide.

R384. Une fois adoptée, une modification du Règlement de procédure et de preuve devrait être communiquée aux États parties pour qu'ils la commentent et elle resterait en vigueur en l'absence d'objection formulée dans les six mois par une majorité d'entre eux.

---

[762] Voir *supra,* section XVI.A.Représentation au sein de l'institution.
[763] Statut de Rome, article 51-2.

OBSERVATIONS FINALES

987. L'examen par les experts de la Cour et du système instauré par le Statut de Rome s'inscrit dans une tendance plus large dans le secteur des organisations internationales. Après la prolifération des institutions multilatérales au cours des années 1990 et 2000, la préférence va maintenant à la consolidation des institutions existantes.

988. Diverses parties insistent pour que les institutions deviennent plus efficaces et exploitent mieux leurs ressources, de façon à augmenter leur impact. Les recommandations formulées dans ce rapport ont vocation à aider l'AEP et la Cour à atteindre ces objectifs.

989. Il est nécessaire de renforcer l'efficacité et l'impact de la Cour pour remédier aux carences actuelles et, dans une plus grande mesure encore, pour permettre à l'institution de se préparer aux défis à venir et de résister à l'épreuve du temps.

990. Nombreux sont ceux qui appellent la justice internationale à répondre à des phénomènes mondiaux, qu'il s'agisse de menaces à notre planète (écocide), de catastrophes industrielles à grande échelle, ou de la kleptocratie. De nos jours, les événements importants de portée mondiale s'accompagnent presque toujours d'appels à l'intervention de la justice internationale.

991. Pour renforcer l'impact au sein des communautés affectées, d'aucuns pourraient aussi appeler à l'élargissement du champ d'application de la responsabilité pénale internationale, qu'il s'agisse d'étendre la responsabilité pénale aux personnes morales (mercenaires, institutions financières ou entreprises soutenant des régimes qui commettent des crimes internationaux), aux comportements dangereux (extension du dol éventuel de façon à examiner le comportement de ceux qui mettent en danger leur propre population) ou à ceux qui conçoivent des intelligences artificielles destinées à être utilisées dans le cadre de la commission de crimes.

992. Indépendamment de l'orientation que prendra le débat sur de telles questions, il sera toujours important pour la justice internationale, et la Cour plus spécifiquement, de prendre en considération la situation des communautés locales et des victimes, et de dialoguer avec elles. Par conséquent, il conviendrait peut-être d'envisager pour l'avenir un système plus décentralisé, que ce soit au moyen d'outils numériques permettant un dialogue plus étroit avec un plus grand nombre de parties prenantes, ou au moyen de l'établissement d'une antenne de la Cour sur chaque continent afin de rapprocher la justice des communautés affectées.

993. Pour faire face à ces défis mondiaux de manière innovante, la Cour doit améliorer son efficacité et sa puissance d'impact. Il est espéré que les recommandations formulées dans le présent rapport contribueront à cet objectif.

994. Les experts sont reconnaissants pour cette occasion qui leur a été donnée de contribuer au renforcement de la Cour et du système instauré par le Statut de Rome. Les problèmes et carences observés à la Cour et dans le système instauré par le Statut de Rome ne remettent aucunement en question la nécessité et la valeur de la Cour. Les experts croient fermement au rôle que la Cour joue dans les efforts d'allègement des souffrances des victimes, en traduisant les auteurs des crimes en justice et en accordant des réparations. La Cour aide à protéger l'humanité au moyen de l'effet dissuasif de la justice internationale. En regroupant ses rangs aux côtés de la Cour, la communauté internationale peut agir solidairement pour promouvoir la paix.

REMERCIEMENTS

Les experts voudraient exprimer leur immense gratitude aux trois exceptionnelles assistantes de recherche qui ont été nommées pour les aider dans cette entreprise. Mmes Gabriele Chlevickaite, Maria Manolescu et Kritika Sharma se sont acquittées de leurs tâches de façon extraordinaire et ont chacune apporté une contribution majeure à tous les aspects du travail des experts.

Les experts souhaitent également témoigner leur reconnaissance au Président et aux Vice-Présidents de l'AEP, au Président de la Cour, au Procureur et au Greffier, ainsi qu'aux personnes nommées par ces derniers pour assurer la liaison : M. Hirad Abtahi (chef de cabinet du Président), M. Osvaldo Zavala (assistant spécial auprès du Greffier), et M. Sam Shoamanesh (chef de cabinet du Procureur). Ils ont tous répondu promptement et efficacement à toutes les demandes qui leur ont été adressées.

Le Secrétariat de l'AEP a fourni aux experts une assistance efficace et courtoise pour tout ce qui concernait les aspects logistiques si importants pour leur travail. Les experts souhaitent en particulier remercier Mme Gaile Ramoutar, juriste au sein du Secrétariat de l'AEP. Ses réponses rapides et efficaces aux nombreuses demandes qui lui ont été adressées ont été particulièrement appréciées.

ANNEXES

ANNEXE I. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

1. Cette annexe présente une version résumée des recommandations que les experts conseillent de mettre en œuvre en priorité[764]. À la fin de chaque paragraphe, un renvoi est fait aux recommandations du Rapport auxquelles il est fait référence. Les conclusions et le contexte auquel les recommandations font référence se trouvent dans le Rapport. Tout a été fait pour tenter d'éviter des divergences entre ce résumé et l'essence des recommandations. Toutefois, en cas de divergence entre les deux, le texte des recommandations complètes devra être considéré comme faisant foi.

Considérations relatives à l'ensemble de la Cour

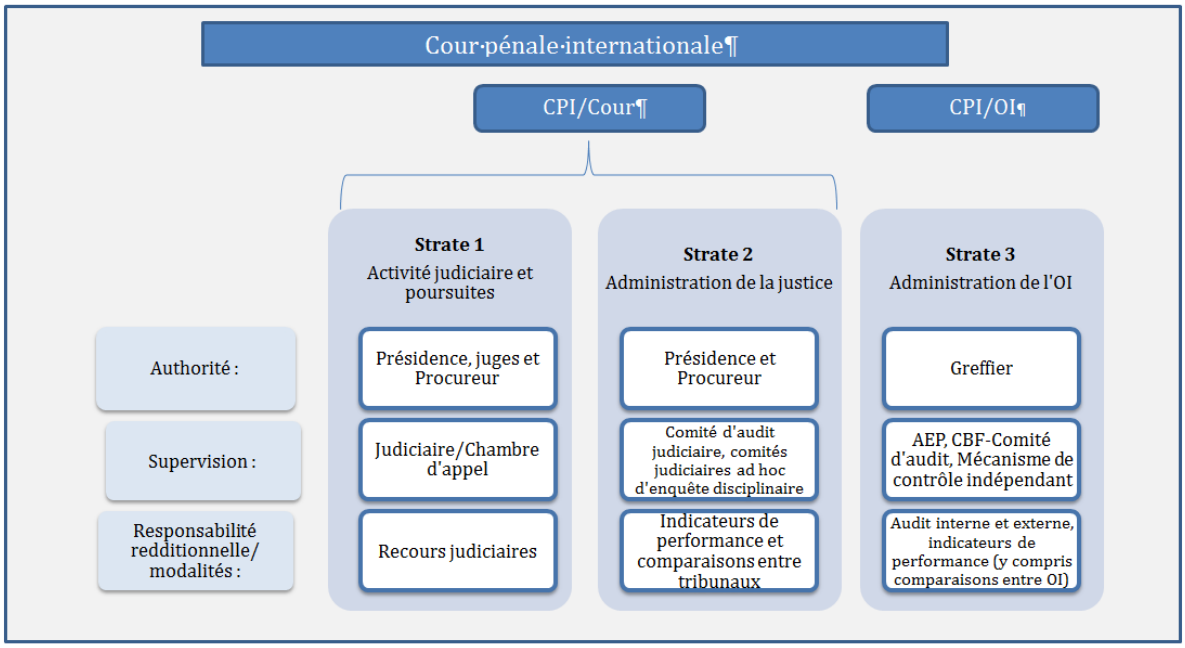
Section I. GOUVERNANCE

I.A. Gouvernance unifiée

1. Structure de la Cour

2. Le Modèle des « Trois strates de gouvernance » devrait être utilisé comme outil pour assurer une gouvernance efficace et efficiente, clarifier la structure hiérarchique et améliorer la coopération entre les parties prenantes. **[R1]**

Schéma 1 : Cour pénale internationale – Modèle des Trois strates de gouvernance



[764] Voir *supra*, par. 24.

3. Il devrait être fait appel à un Comité d'audit judiciaire pour effectuer l'audit des activités d'administration de la justice (strate 2) aux Chambres et au Bureau du Procureur, en tant que de besoin. **[R3]**

4. Le prochain Procureur qui entrera bientôt en fonction est encouragé à déléguer autant que possible au Greffe les services ou activités du Bureau du Procureur liés aux questions administratives (strate 3). **[R6]**

2. Processus décisionnel et cadre juridique interne

5. Chaque organe devrait se concentrer sur son activité principale, tel que prescrit par le Statut de Rome et interprété à l'aide du modèle des Trois strates de gouvernance. **[R8]**

6. Un Conseil de coordination élargi (CoCo+) devrait se tenir régulièrement entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) au sein de la Cour, pour donner à l'ensemble de la Cour les moyens de travailler en harmonie au service d'objectifs communs. [**R11]**

3. Contenu du cadre juridique interne

7. Les procédures administratives de l'ONU devraient servir de point de départ pour élaborer de nouvelles politiques internes. La Cour et l'Assemblée des États parties devraient revoir leur décision d'utiliser le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) plutôt que le Tribunal d'appel de l'ONU. **[R13, R120]**

4. Culture de travail à la Cour

8. La Cour, et en particulier son personnel d'encadrement, doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance interne et modifier la culture de travail à la Cour. La direction de la Cour devrait adopter et afficher un engagement clair en faveur d'une stratégie à plusieurs volets pour lutter contre les comportements prédateurs sur le lieu de travail, à savoir l'intimidation et le harcèlement, en particulier le harcèlement sexuel. **[R14, R87]**

9. Une action résolue doit faire suite à l'engagement pris par l'Assemblée des États parties et la Cour de parvenir à l'égalité des sexes et d'assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion de toutes les personnes affiliées à la Cour, indépendamment de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes doivent être complétées par la prise en compte systématique des sexospécificités. **[R15]**

I.B. Gouvernance des Chambres (environnement et culture de travail, structure, gestion et organisation)

10. Les Chambres devraient être organisées selon une structure intégrée d'équipes affectées aux affaires, qui prévoit des équipes statiques spécialisées au sein de la Section

préliminaire et de la Section des appels, avec des équipes additionnelles – dynamiques – qui suivraient l'affaire de la phase préliminaire à la phase de première instance. Les équipes seraient coordonnées par des « référendaires » spécifiquement recrutés pour ce rôle à la classe P-4, pour une durée maximale de neuf ans. **[R21-24, R26]**

11. Le responsable du personnel des Chambres devrait être placé sous l'autorité de la Présidence pour tout ce qui se rapporte aux strates 1 et 2, et sous celle du Greffier pour les questions relevant de la strate 3. La Présidence devrait renforcer l'autorité du responsable du personnel des Chambres, notamment en lui déléguant davantage de ses responsabilités. **[R30-31]**

12. Le descriptif des postes de conseiller juridique des différentes Sections, de Chef de Cabinet et de responsable du personnel des Chambres devrait être mis à jour. Une reclassification des postes des conseillers juridiques des Sections devrait être envisagée. **[R27-28, R30]**

13. La Cour devrait adopter une politique ou des directives spécifiant que les juges ne prennent pas part au recrutement du personnel d'appui juridique des Chambres ni ne participent à l'évaluation de leur comportement professionnel. Les juges devraient être consultés le cas échéant sur ces questions par le responsable du personnel des Chambres. **[R32]**

14. Le poste de coordinateur administratif des Chambres devrait être immédiatement pourvu. Le descriptif du poste d'assistant administratif de juge devrait être mis à jour, et préciser clairement que les assistants administratifs ne sont pas des assistants personnels. Il faudrait désigner leurs supérieurs hiérarchiques à des fins de supervision et d'évaluation du comportement professionnel. **[R35-36]**

I.C. Gouvernance du Bureau du Procureur

2. Cadre réglementaire du Bureau du Procureur

15. Le Procureur devrait établir à l'échelle du Bureau du Procureur un groupe de travail sur le cadre réglementaire, chargé d'examiner la meilleure manière de mettre à jour, consolider et clarifier le statut des documents réglementaires du Bureau. Un mécanisme de suivi du respect du cadre réglementaire devrait être mis en place. **[R38-40]**

3. Structures de gestion et d'encadrement du Bureau du Procureur

(1) Procureur et Procureur adjoint: Deux procureurs adjoints ?

16. Au lieu de rétablir la structure de deux procureurs adjoints, une utilisation plus efficace et efficiente de l'unique poste de Procureur adjoint serait permise en lui confiant les fonctions suivantes : i) responsabilité ultime des trois divisions et de leur travail ; ii) supervision et coordination du travail des directeurs ; iii) examen et approbation du travail des équipes internes – ce qui ne devrait pas incomber au Comité exécutif (ExCom), sauf circonstances exceptionnelles ; iv) ressources humaines et questions administratives ; v) tenir le Procureur régulièrement informé du travail des divisions. **[R48]**

(2) Comité exécutif (ExCom)

17. Le Comité exécutif devrait être considéré uniquement comme une entité consultative chargée de conseiller le Procureur, ce qui devrait être systématiquement reflété dans le cadre réglementaire du Bureau du Procureur. Le pouvoir de décision au sein du Bureau du Procureur appartient au Procureur. **[R49]**

(3) Cabinet du Procureur : Unité de l'information publique

18. Le Bureau du Procureur devrait recruter un responsable des médias (P-4) pour diriger l'Unité de l'information publique et faire office de porte-parole du Bureau du Procureur. **[R55]**

(4) Équipes intégrées

19. La pratique consistant à établir des équipes intégrées de base ou avancées pendant la phase 2 des examens préliminaires devrait être institutionnalisée. Chaque équipe devrait avoir à sa tête un premier substitut du Procureur (Division des poursuites, P-5), et inclure – au minimum – un membre de chaque division (Division des enquêtes, Division des poursuites et Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération). **[R60, R251]**

I.D. Gouvernance du Greffe

1. Élection du Greffier et du Greffier adjoint

20. Pour un processus d'élection du Greffier et du Greffier adjoint plus approfondi, un comité d'experts devrait assister l'Assemblée des États parties à préparer une liste restreinte de candidats qui serait ensuite transmise aux juges pour décision. À plus long terme, il est recommandé à l'Assemblée des États parties de limiter le mandat de Greffier à sept – neuf ans, non renouvelables. **[R76, R78]**

21. Un Greffier adjoint devrait être nommé, pour permettre au Greffier de se concentrer sur l'administration de la CPI/OI (strate 3). Le rôle du Greffier adjoint coïnciderait avec

celui du Directeur des services de la Cour (D-2). L'Assemblée des États parties devrait envisager que les candidats aux postes de Greffier et de Greffier adjoint postulent conjointement, en tant que binôme, et elle devrait les élire en tant que tel. Une approche similaire devrait être envisagée pour l'élection du Procureur et du Procureur adjoint. **[R77]**

Section II. RESSOURCES HUMAINES

II.D. Gestion des ressources humaines

22. Des mesures devraient être prises pour transférer au Greffe la responsabilité générale des ressources humaines de la Cour. Par conséquent, le nouveau Procureur qui entrera bientôt en fonction devrait déléguer au Greffe la responsabilité de la gestion des ressources humaines au sein du Bureau du Procureur. **[R89-90]**

II.E. Adéquation des ressources humaines - Recrutement

23. Pour plus de flexibilité, un effort considérable est nécessaire pour reclasser tous les postes de la Cour en fonction de leurs responsabilités essentielles et de leurs compétences génériques, afin de permettre aux fonctionnaires des différents organes de postuler partout à la Cour à des postes pour lesquels ils ont les compétences et l'expérience requises. **[R92]**

II.J. Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel

24. Pour renforcer la motivation, l'autonomie et la productivité globale des personnes travaillant à la Cour, une mobilité interne et externe accrue est nécessaire. **[R101-103]**

4. Durée de service maximale

25. Afin d'encourager une réflexion nouvelle et d'apporter un plus grand dynamisme à la Cour, il faudrait adopter un système de durée de service maximale, applicable à toute personne nouvellement engagée à un poste de classe P-5 et au-delà. **[R105]**

Section III. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

III.B. Prévention des conflits d'intérêts

26. En tant que mécanisme préventif, le dispositif de transparence financière de la Cour devrait être étendu pour s'appliquer également aux juges, et être complété par une déclaration d'intérêts supplémentaire à remplir par tous les responsables élus et membres du personnel au niveau D-1 et supérieur. **[R110]**

27. Pour mettre en œuvre les politiques et les instruments relatifs à l'éthique et à la prévention des conflits d'intérêts, un comité d'éthique indépendant devrait être établi,

qui travaillerait en fonction des besoins et à distance. Il jouerait un rôle préventif et consultatif, et assumerait les fonctions suivantes : i) dialogue avec les juges et les hauts fonctionnaires lors de leur entrée en fonctions ; ii) publication de directives pour sensibiliser aux questions éthiques et garantir une approche cohérente au sein de la Cour ; iii) délivrance d'avis consultatifs aux chefs d'organe, ainsi qu'à l'Assemblée des États parties lorsqu'il existe des divergences de vues entre la Cour et les États parties quant aux normes applicables ; iv) trancher en cas de désaccord entre le Mécanisme de contrôle indépendant et un chef d'organe, par exemple quant à la question de savoir si, dans un cas spécifique, la confidentialité et l'indépendance empêchent ou non le contrôle par le Mécanisme de contrôle indépendant. **[R112-113]**

28. À long terme, un comité d'éthique commun au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux est recommandé pour assurer la cohérence des normes et rationaliser les dépenses. **[R114]**

Section IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES

29. La Cour devrait employer un système de justice interne unique pour toutes les personnes affiliées à la Cour, complété par un médiateur et par des services de médiation. Le système de justice interne devrait être géré par des professionnels, ce qui veut dire que le Comité consultatif de discipline, la Commission de recours et la médiation *ad hoc* gérée par le personnel devraient être dissous. **[R115-R119]**

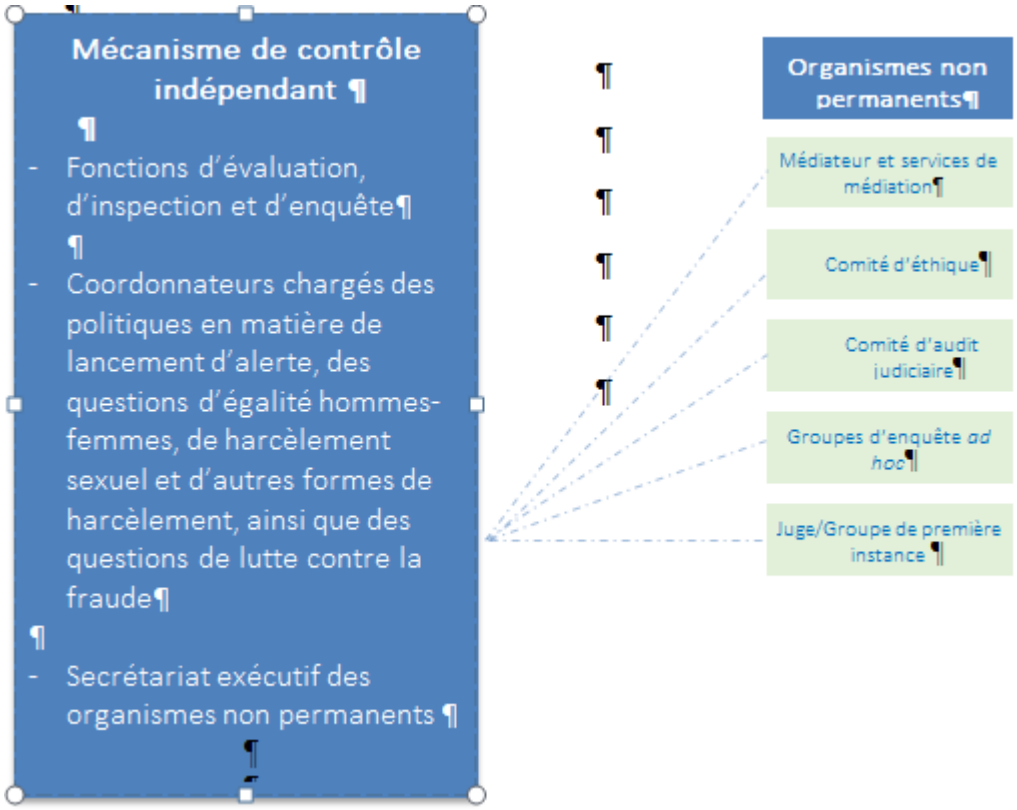
30. Le système et le processus de justice interne à l'échelle de la Cour recommandés par les experts sont les suivants :

    - Faute : 1. Plainte soumise au Mécanisme de contrôle indépendant ; si la plainte concerne un des juges de la Cour, le Procureur ou le Procureur adjoint, l'enquête est déléguée à un groupe d'enquête judiciaire/de poursuites *ad hoc* ; 2. juge de première instance (pour les membres du personnel) / groupe de première instance (pour les juges de la Cour, le Procureur ou Procureur adjoint) ; 3. Tribunal d'appel des Nations Unies.
    - Litiges administratifs : 1. Services de médiation obligatoire ; 2. juge de première instance ; 3. Tribunal d'appel des Nations Unies.
    - Litiges liés aux insuffisances professionnelles : 1. Examen obligatoire par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines ; 2. juge de première instance ; 3. Tribunal d'appel des Nations Unies. **[R131]**

31. Un Bureau d'éthique et de conduite professionnelle devrait être créé en tant qu'entité centrale, comme le montre le *schéma 2*. Des points de contact pour les politiques en matière de lancement d'alerte, d'égalité hommes-femmes, de harcèlement (sexuel et autre), et de lutte contre la fraude devraient être intégrés au Mécanisme de contrôle

indépendant. Au-delà de ses fonctions d'enquête, d'inspection et d'évaluation, le Mécanisme de contrôle indépendant ferait en outre office de secrétariat exécutif permanent, soutenant les organismes non permanents au sein du Bureau d'éthique et de conduite professionnelle. **[R122-123, R125]**

Schéma 2 : Le Bureau d'éthique et de conduite professionnelle



Section VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

32. Pour évaluer *l'efficience* (performance interne), un rapport présentant des données brutes sur la base d'indicateurs quantitatifs devrait être compilé. Pour obtenir des résultats utiles, les données devraient être comparées — dans le temps et avec d'autres cours et organisations internationales. L'évaluation de *l'efficacité* de la Cour (son impact) devrait être déléguée à des partenaires extérieurs (organisations de la société civile, universitaires, organisations régionales et internationales), et employer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. **[R146-148]**

Section VII. RELATIONS EXTÉRIEURES

VII. A. Relations avec l'Organisation des Nations Unies

33. Les dirigeants de la Cour, en particulier le Procureur, devraient établir des consultations régulières avec les chefs des agences de l'ONU les plus concernées par les activités de la Cour, en coopération avec le Bureau des affaires juridiques de l'ONU. **[R152]**

VII.D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias

34. Le Bureau du Procureur devrait désigner un interlocuteur principal au siège, chargé d'entretenir des relations bilatérales avec les organisations de la société civile, et désigner un membre du personnel sur le terrain chargé des relations avec les organisations de la société civile compétentes et les médias, conjointement avec le personnel du Greffe chargé de la sensibilisation. **[R156-157]**

VII.E.Stratégie de communication / VII. F. Stratégie de sensibilisation

35. Une stratégie de communication interorganes coordonnée, ainsi qu'un plan stratégique de sensibilisation devraient être développés. **[R163]**

VII.G. Mesures politiques prises de l'extérieur contre la Cour

36. L'Assemblée des États parties et les États Parties devraient développer une stratégie pour répondre aux attaques lancées par des États non parties contre la Cour et ils devraient être préparés à prendre parole pour la défendre, étant donné que sa dignité et son impartialité politique limitent considérablement sa capacité de se défendre contre de telles attaques infondées et partiales. **[R169]**

Questions spécifiques à chaque organe : les Chambres

Section IX. MÉTHODES DE TRAVAIL

IX.A. Formation initiale et perfectionnement continu

37. La Présidence devrait concevoir et organiser pour les nouveaux juges une formation initiale obligatoire, intensive, complète et sur mesure, qui serait dispensée juste après le début de leur mandat. La coopération et le soutien de partenaires extérieurs peuvent être recherchés tant pour la formation initiale que pour la formation continue. **[R174-176]**

IX.C. Code d'éthique judiciaire

38. Le Code d'éthique judiciaire devrait être mis à jour et renforcé. Il faudrait y inclure l'interdiction expresse de faire campagne et de tolérer des engagements, promesses ou indications inappropriés dans le cadre de l'élection aux postes de la Présidence et à tout autre poste de direction judiciaire. **[R181-182]**

IX.D. Collégialité judiciaire

39. La Présidence et les présidents des différentes sections et chambres devraient promouvoir, de manière active et continue, une culture judiciaire plus cohésive encourageant la collégialité dans l'exercice des fonctions judiciaires. La collégialité devrait être un thème de débat entre Juges et figurer dans le Code d'éthique judiciaire. **[R185-187]**

Section X. EFFICIENCE DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE

X.A. Phase préliminaire

40. Les juges devraient inclure dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres une disposition selon laquelle la chambre devrait systématiquement demander au Procureur, lors de la première comparution d'un accusé, de préciser l'état d'avancement de l'enquête. **[R189]**

41. Un groupe de travail devrait revoir de toute urgence le système de communication des pièces au cours de la phase préliminaire et toutes les questions connexes, pour rendre le système plus prévisible et plus rapide. **[R190]**

42. Les juges devraient garder à l'esprit que le processus de confirmation des charges sert de filtre permettant d'écarter les charges qui ne sont pas suffisamment étayées et de garantir les droits du suspect à un procès équitable, y compris au moyen d'une procédure efficace et rapide menant au prononcé d'une décision relative à la confirmation des charges claire et dépourvue d'ambiguïté. **[R191]**

43. La présentation des éléments de preuves et les écritures déposées par les parties dans le cadre de la confirmation des charges, l'audience elle-même et la forme, la teneur et la structure de la décision relative à la confirmation des charges devraient être conformes aux directives énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. Les juges devraient adhérer au contenu du Guide pratique de procédure pour les Chambres et des autres protocoles ayant fait l'objet d'accords, y compris en appliquant les calendriers et les délais indiqués, à moins que des raisons impérieuses justifient d'y déroger. **[R192-193]**

44. Des juges qui possèdent une riche expérience en matière de gestion et de présidence de procès pénaux complexes devraient être nommés aux postes de président de chambre préliminaire ou de chambre de première instance. **[R196]**

X.B. Stade du procès

45. La Chambre de première instance devrait commencer à préparer le procès et rendre l'ordonnance fixant la date de la première conférence de mise en état dès que possible,

même si la décision de confirmation des charges fait l'objet d'un appel. Tout retard dans la préparation du procès ou tout report y afférent ne saurait être justifié que par un motif valable. **[R200]**

46. Les Chambres devraient utiliser le plus largement possible les moyens de présenter les éléments de preuves prévus à l'article 69-2 et aux règles 67 et 68. **[R204]**

X.B.10. La technologie dans le processus judiciaire

47. Un crédit budgétaire devrait être ouvert pour être destiné à l'achèvement de la base de données jurisprudentielles, ainsi qu'à sa mise à jour et à son développement continus. Le Greffe devrait concevoir un plan pour étudier et évaluer régulièrement les capacités actuelles des systèmes numériques de la Cour, dans la perspective de prendre des mesures opportunes pour mettre à jour les outils numériques. **[R207-209]**

48. La Cour devrait tirer parti le plus possible de la technologie dans la présentation des preuves. Un groupe de travail composé de membres du personnel des chambres et du service informatique devrait être créé, qui serait chargé de recenser les méthodes de travail et les outils technologiques susceptibles d'être utilisés aux Chambres et dans les procédures judiciaires. **[R208-209]**

X.D. Gestion des transitions aux Chambres

49. Il faudrait désigner des juges de remplacement auprès des Chambres, afin qu'un procès puisse se poursuivre avec une chambre différemment constituée (en cas de décès, de maladie invalidante ou de tout autre événement empêchant un juge de terminer un procès), après que le juge de remplacement a certifié qu'il s'est familiarisé avec le dossier de l'affaire. **[R214]**

Section XI. ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES

50. La Cour devrait ne s'écarter de la pratique ou de la jurisprudence établies que lorsqu'elle le justifie par des motifs exposés de manière précise dans la décision/le jugement. Avant de s'écarter de la pratique ou de la jurisprudence de la Chambre d'appel, une chambre devrait être tenue de notifier par écrit aux parties le point concerné, de solliciter leurs observations écrites à ce sujet et de se prononcer seulement après avoir entendu leurs arguments. **[R217-218]**

51. Les chambres de première instance sont encouragées à respecter et à accorder une attention particulière à l'obligation de rendre une décision à l'unanimité (article 74-5), ainsi qu'à faire plus d'efforts en ce sens, notamment en faisant des compromis sur des questions controversées ou en faisant preuve de retenue. **[R221]**

52. Les décisions rendues en première instance et en appel relativement à la culpabilité ou à l'innocence, et toutes les opinions dissidentes et concordantes les accompagnant devraient être rendues par écrit en même temps. Les chambres devraient être tenues de communiquer le projet final du jugement à chacun de leurs juges suffisamment tôt avant son prononcé afin de permettre à tout juge qui souhaiterait rédiger une opinion individuelle de disposer du temps nécessaire pour la finaliser et la transmettre à ses collègues avant la finalisation du jugement. Des directives relatives à la longueur et à la teneur des opinions individuelles devraient être introduites dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. **[R222-224]**

53. La Présidence devrait encourager le développement au sein des Chambres d'une véritable pratique de délibération. Les délibérations et la rédaction du jugement devraient commencer dès que la chambre est constituée, se poursuivre sur la base de directives issues des délibérations menées en continu par les juges, et suivre les directives relatives à la structure et à la rédaction des jugements contenues dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. **[R219-220]**

Questions spécifiques à chaque organe : Bureau du Procureur

Section XII. SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE

54. Le Bureau du Procureur devrait se concentrer sur une gamme de situations plus restreinte et limiter dans la mesure du possible son intervention, en se concentrant sur les situations les plus graves et sur les personnes portant la responsabilité la plus lourde pour les crimes, ce qui pourrait inclure les auteurs de rang intermédiaire. Le Procureur devrait envisager d'adopter un seuil de gravité plus élevé s'agissant des crimes qui auraient été commis. La gravité devrait également être prise en considération à la phase 1 des examens préliminaires. **[R227, R233, R236]**

Sections XIII/XIV : EXAMENS PRÉLIMINAIRES ET ENQUÊTES

XIII.B Durée des activités d'examen préliminaire et délais applicables / XIV.A. Stratégie d'enquête

55. Le Bureau devrait envisager d'adopter un plan stratégique global pour chaque examen préliminaire, comprenant des repères et des calendriers provisionnels pour toutes ses phases et activités, y compris sa clôture et, le cas échéant, sa réouverture. Une fois l'autorisation d'ouvrir une enquête accordée, ce plan devrait être la base sur laquelle le Bureau du Procureur s'appuie pour élaborer ses objectifs et ses stratégies concernant l'enquête. **[R255-256, R258]**

56. En parallèle, la Division des enquêtes devrait développer des stratégies d'enquête à long terme propres à chaque situation, qui en couvrent toutes les étapes dès l'ouverture de l'examen préliminaire/enquête jusqu'à un possible abaissement du niveau de priorité, une mise en sommeil ou une clôture de l'enquête. Ces plans devraient avoir des repères flexibles pour permettre des réponses appropriées et le suivi de leur mise en œuvre. **[R269-271]**

57. Les examens préliminaires ne devraient pas durer plus de deux ans. Des prorogations pourraient être accordées par le Procureur, mais seulement à titre exceptionnel et lorsque les circonstances le justifient. **[R257]**

XIII.C. Complémentarité et complémentarité positive

58. Le Bureau du Procureur ne devrait pas tenir compte d'éventuelles procédures nationales futures et devrait se concentrer seulement sur la question de savoir si des procédures nationales sont en cours ou l'ont été, conformément à l'article 17 (« fait l'objet », « a fait l'objet ») et aux exigences définies par la Chambre d'appel (mesures « tangibles »). **[R262]**

XIV.B. Techniques et outils d'enquête

1. Coopération dans le cadre du recueil des preuves

59. Le Bureau du Procureur et l'Assemblée des États parties devraient envisager d'instaurer un cadre de coopération uniforme pour tous les États parties ou pour des groupes régionaux d'États. Les accords conclus avec des organismes internationaux et intergouvernementaux auxquels le Bureau du Procureur adresse fréquemment des demandes, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations, pourraient également être revus. **[R274-275]**

Section XV. MÉCANISMES INTERNES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ AU SEIN DU BUREAU DU PROCUREUR

60. Le Bureau du Procureur devrait envisager de renforcer le suivi pour les examens des éléments de preuve, qui devraient être obligatoires dans le cadre de la préparation de chaque enquête ou procès, et dûment réglementés. Les pratiques employées par les équipes du Bureau du Procureur pour suivre les procès devraient être revues, et une approche globale et cohérente devrait être garantie en matière de préparation des interrogatoires des témoins, de présentation des éléments de preuve complexes et de présentation orale des arguments. En outre, le Bureau du Procureur devrait réexaminer les directives relatives aux enseignements tirés de l'expérience et envisager de rendre ce processus obligatoire et/ou de l'intégrer dans l'évaluation du comportement professionnel des responsables. **[R305, R311, R313]**

Questions spécifiques à chaque organe : Greffe

Section XVI. DÉFENSE ET AIDE JUDICIAIRE

XVI.A. Représentation au sein de l'institution

61. Le Bureau du conseil public pour la défense devrait être renforcé et habilité à représenter la défense au niveau institutionnel, en étant transformé en bureau de la défense. Il devrait continuer à fonctionner de manière indépendante, tout en se voyant confier des responsabilités supplémentaires telles que : (i) la gestion et la gouvernance des services de la défense et de l'aide judiciaire ; (ii) la représentation de la défense au sein de la Cour ; (iii) la supervision, le renforcement des capacités et le développement stratégique pour les représentants de la Défense devant la Cour ; (iv) être consulté sur les stratégies d'information et de sensibilisation élaborées par la Cour. **[R322-324, R326]**

XVI.B. Aide judiciaire

62. Un groupe de travail devrait procéder à une réforme complète de la politique d'aide judiciaire, en tenant compte des évaluations déjà menées, afin d'élaborer une politique accessible, efficace, soutenable et crédible, et qui offre des facilités adéquates aux équipes de la Défense et à celles chargées de représenter les victimes. **[R328]**

63. Le cadre actuel et les ressources disponibles à ce jour pour l'identification, la localisation, le gel et la saisie des biens devraient être réexaminés. Des fonctionnaires ayant des connaissances spécialisées précises pourraient être détachés auprès de la Cour en complément du seul poste d'enquêteur financier présent au sein du Greffe, ainsi que pour renforcer la capacité du Greffe à appuyer les États dans la mise en œuvre des demandes de coopération dans ce domaine. **[R330-332]**

Section XVII. PARTICIPATION DES VICTIMES

64. La Section de la participation des victimes et des réparations devrait être reconnue comme étant l'entité chargée à titre principal de retrouver et d'identifier au cours de la phase des réparations d'autres victimes demandant réparation. Des dispositions visant à faciliter et à recueillir les demandes de participation des victimes devraient être prises dès la délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître. **[R336-337]**

Section XVIII. VICTIMES : RÉPARATIONS ET ASSISTANCE

XVIII.B. Questions juridiques liées aux réparations

65. Des principes cohérents et constants relatifs aux réparations devraient être davantage développés (article 75-1). Des procédures et bonnes pratiques standardisées,

rationalisées et uniformes, applicables à la phase des réparations, devraient être incorporées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. **[R342-343]**

66. Il faudrait déployer davantage d'efforts et maximiser les avantages qui peuvent être tirés du recueil et du traitement rapides, une fois dûment complétés, des formulaires standard combinés pour les demandes de participation des victimes et les demandes en réparation. **[R345]**

67. La Cour devrait conférer au Greffe (Section de la participation des victimes et des réparations) la responsabilité principale d'identifier, de faciliter, de recueillir, d'enregistrer et de traiter, y compris en procédant à leur analyse juridique, i) toutes les demandes de victimes participant au procès et ayant l'intention de demander réparation, et ii) toutes les demandes de nouveaux bénéficiaires potentiels admissibles à réparation, avant que l'ordonnance de réparation soit rendue. L'identification et le recueil des demandes des victimes qui souhaitent participer uniquement à la phase des réparations devraient se poursuivre même après l'expiration du délai fixé par la Chambre de première instance avant l'ouverture du procès. Le Greffe devrait redoubler d'efforts pour identifier des experts en réparations et les enregistrer sur la liste d'experts qu'il tient à jour (norme 44, Règlement de la Cour). **[R347-348, R350]**

XVIII.C. Le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat : gouvernance et fonctionnement

68. Le Fonds au profit des victimes devrait se concentrer sur sa mission de fonds fiduciaire, avec des fonctions limitées à la collecte et à la gestion des fonds, ainsi qu'à leur déblocage comme ordonné par la Cour. Les responsabilités et ressources liées à la mise en œuvre des mandats de réparations et d'assistance devraient être progressivement confiées au Greffe, à la Section de la participation des victimes et des réparations. **[R354, R358]**

69. Le Fonds au profit des victimes devrait développer le plus vite possible une stratégie de collecte de fonds exhaustive et efficace. **[R356]**

Section XIX. ORGANES DE CONTRÔLE

XIX.C. Secrétariat de l'AEP

70. Il conviendrait de désigner un bureau et un point focal au sein du Greffe afin de coordonner les efforts déployés par les différents services de la Cour pour apporter à l'Assemblée des États parties le soutien nécessaire. Sur le long terme, les fonctions du Secrétariat de l'Assemblée des États parties devraient être reprises par le Greffe et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, dans son incarnation actuelle, devrait être dissous. **[R369]**

Section XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES

71. La participation aux entretiens et tables rondes de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge organisés avant l'élection devrait être obligatoire, la non-participation d'un candidat aboutissant à sa disqualification, sauf circonstances exceptionnelles. **[R371]**

72. Les modalités de conduite des tables rondes arrêtées par l'Assemblée des États parties devraient tenir compte des aspects de l'évaluation des candidats que la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge a mis en avant dans son rapport, et inclure des thèmes permettant de compléter le rapport pour ce qui est desdits aspects. **[R372]**

73. L'exactitude du questionnaire commun à remplir par tous les candidats devrait être certifiée par un membre éminent de l'ordre judiciaire national ou par l'instance nationale chargée des nominations/désignations qui a supervisé le processus. La Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge devrait s'efforcer d'évaluer la capacité du candidat de gérer et conduire des procès pour crime de guerre complexes de manière équitable et rapide, ainsi que sa capacité d'assumer les fonctions de président de chambre. **[R373-374]**

74. L'Assemblée des États parties devrait s'efforcer d'harmoniser les procédures suivies par les États parties pour présenter des candidats au poste de juge. Les États parties devraient fournir des informations et des observations concernant leurs propres procédures au cours de l'année 2021. Avant les élections de 2023, le Groupe de travail sur l'examen des modalités de présentation des candidatures et d'élection des juges devrait compiler une série de critères et de directives à appliquer dans le cadre des procédures nationales de présentation de candidatures. L'État qui propose un candidat devrait accompagner cette candidature d'un certificat expliquant la procédure qui a abouti à la présentation de la candidature. **[R375-377]**

75. Les États parties devraient accorder la plus grande déférence aux évaluations présentées par la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge dans son rapport, et ils ne devraient pas voter d'une manière incompatible avec l'un quelconque des aspects d'une évaluation. **[R378]**

Section XXI. DÉVELOPPEMENT DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

76. Le Statut de Rome devrait être amendé de façon à ce que des modifications du Règlement de procédure et de preuve puissent être proposées par un juge, le Procureur, le Bureau de la Défense ou tout État partie, et à ce que tout amendement puisse entrer en vigueur s'il est accepté par une majorité absolue des juges. Jusqu'à l'entrée en

vigueur d'un tel amendement, l'Assemblée des États parties devrait approuver les propositions de modification du Règlement de procédure et de preuve à la majorité des deux tiers, plutôt que par consensus, conformément aux dispositions de l'article 51-2. **[R381]**

ANNEXE II. CONSULTATIONS EN CHIFFRES

A. Entretiens et réunions

1. Les experts ont mené en tout 278 entretiens et tenu 246 réunions avec 246 personnes (responsables et fonctionnaires de la Cour (actuels et anciens), et représentants externes de la Défense et des victimes), ainsi que des réunions avec les chefs d'organes de la Cour, le Conseil du syndicat du personnel, neuf États parties, 12 représentants/organes de l'AEP, 54 ONG et six universitaires. La plupart de ces réunions ont eu lieu au cours de la phase de consultation et avant la parution du rapport intérimaire. Ces chiffres figurent dans l'annexe audit rapport. Les paragraphes qui suivent en présentent une mise à jour.

Responsables et fonctionnaires de la Cour, et représentants (externes) de la Défense et des victimes :

2. En tout, 246 personnes ont été consultées par un ou plusieurs sous-groupes. Un certain nombre de personnes ont rencontré plus d'un sous-groupe ; certaines ont rencontré un sous-groupe à la fois lors d'une réunion de groupe et individuellement. C'est ce qui explique la différence entre le nombre d'entretiens et le nombre total de personnes donné ci-après.

3. Entretiens menés par sous-groupe :
   - Sous-groupe 1 : 76 entretiens avec 80 personnes ;
   - Sous-groupe 2 : 72 entretiens avec 102 personnes ;
   - Sous-groupe 3 : 70 entretiens avec 132 personnes.

4. En outre, des réunions conjointes ont eu lieu en présence de l'ensemble des experts ou en présence de représentants du sous-groupe concerné ou de son président, avec :
   - La Présidence de la Cour ;
   - Le Procureur, des hauts responsables du Bureau du Procureur et le Cabinet du Procureur ;
   - Le Greffier et des représentants du Cabinet du Greffier ;
   - Le Conseil du syndicat du personnel (2) ;
   - Les chefs d'organes, sous la direction du Président de l'AEP.

États parties :

5. En tout, les experts ont tenu 16 réunions avec les représentants de neuf États parties. Certains États ont rencontré plus d'un sous-groupe.

- Sous-groupe 1 : six États parties ;
- Sous-groupe 2 : quatre États parties ;
- Sous-groupe 3 : quatre États parties ;
- Réunions conjointes : deux États parties.

Assemblée des États parties :

6. En tout, les experts ont tenu 21 réunions avec 12 représentants/organes de l'AEP. Certains de ceux-ci ont rencontré plus d'un sous-groupe.

- Sous-groupe 1 : 11 facilitateurs de l'AEP et groupes de travail ;
- Sous-groupe 2 : trois facilitateurs de l'AEP et groupes de travail ;
- Sous-groupe 3 : un facilitateur de l'AEP ;
- Réunions conjointes :
  - Groupe de travail de La Haye (2) ;
  - Groupe de travail de New York (par vidéoconférence) (2) ;
  - Le Président de l'AEP, M. O-Gon Kwon, et le Vice-Président de l'AEP, M. Jens-Otto Horslund.

Société civile :

7. En tout, les experts ont tenu 14 réunions avec 54 ONG et cinq réunions avec six universitaires.

- Sous-groupe 1 : trois ONG, deux universitaires ;
- Sous-groupe 2 : quatre ONG, trois universitaires ;
- Sous-groupe 3 : six ONG, un universitaire ;
- Table ronde, en présence de la société civile : 47 ONG (avec 23 personnes présentes sur place et 47 par vidéoconférence). Certaines des ONG qui ont rencontré des sous-groupes individuellement étaient également présentes à la table ronde.

8. Sur les 47 ONG représentées à la table ronde, 27 viennent de pays faisant l'objet d'une situation.

Autres :

5. Le sous-groupe 1 a également rencontré des représentants du Bureau des affaires juridiques de l'ONU et le commissaire aux comptes de la Cour chargé de l'évaluation des organes de contrôle.

B. Documents[765]

6. Les experts ont reçu **130** documents :

	Sur le mandat	Sur le fond	Autre	Total
États parties	0	15	0	15
Société civile (ONG et universitaires)	7	20	6	33
Fonctionnaires	0	49	7	56
Responsables élus	0	4	1	5
Unités/directions/divisions de la Cour	2	5	1	8
Représentants de la Défense (externes)	0	3	1	4
Représentants des victimes (externes)	0	2	0	2
Anciens responsables élus	0	4	2	6
Anciens fonctionnaires	0	1	0	1
Total :	9	103	18	**130**

C. Représentativité

7. En tout, **288** responsables et fonctionnaires de la Cour (actuels et anciens) et représentants externes ont rencontré un ou plusieurs sous-groupes et/ou soumis des observations par écrit[766].

[765] Les chiffres donnés dans cette sous-section correspondent aux observations écrites reçues avant le délai fixé pour les consultations et la parution du rapport intérimaire. Les documents remis depuis aux experts ont été pris en considération dans la mesure du possible, mais n'ont pas été intégrés dans les calculs indiqués ici.
Les informations et documents demandés, reçus et consultés par les différents sous-groupes (et émanant d'unités, de sections, d'organes de la Cour ou d'organes subsidiaires de l'AEP) ne sont pas inclus.
Les chiffres comprennent le nombre de documents reçus. Les documents préparés conjointement et reçus de plusieurs individus/entités/États comptent pour un seul et même document

[766] Les documents présentés au nom d'un service de la Cour (une unité, par exemple) ne sont pas inclus ici.

- Fonctionnaires et responsables élus (actuels) par classe :
    - **G-4 :** 2 **G-5 :** 10 **G-6 :** 2 **G-7 :** 2
    - **P-1** : 13 **P-2** : 56 **P-3** : 58 **P-4** : 46 **P-5 :** 37
    - **D-1 et supérieur** : 31
    - Autres personnes élues : 3
- Représentants de la Défense et des victimes (externes) :
    - Représentants de la Défense (externes) : 8
    - Représentants des victimes (externes) : 2
- Anciens fonctionnaires et responsables élus :
    - Anciens fonctionnaires : 6
    - Anciens responsables élus : 1

Représentation par région

8. Vous trouverez-ci-dessous la répartition par groupe régional des pays qui ont soumis des observations par écrit ou dont les représentants ont rencontré un ou plusieurs sous-groupes :
    - États d'Afrique : 1
    - États d'Asie et du Pacifique : 2
    - États d'Europe orientale : 1
    - États d'Amérique latine et des Caraïbes : 3
    - États d'Europe occidentale et autres États : 15

9. En ce qui concerne les États parties visés par des examens préliminaires ou des enquêtes, les experts ont reçu les vues de trois États.