

Assemblée des États PartiesDistr.: limitée
4 novembre 2009FRANÇAIS
Original: anglais**Huitième session**La Haye
18-26 novembre 2009**Rapport de la Cour sur l'établissement d'un bureau
pour la Cour pénale internationale
au siège de l'Union africaine à Addis Abeba *****I. Introduction**

1. Le présent rapport est soumis par le Greffier, au terme de consultations avec le Président et le Procureur, en vertu du paragraphe 21 de la résolution ICC-ASP/7/Res.3 de l'Assemblée des États Parties («l'Assemblée») en date du 21 novembre 2008¹, qui a demandé que «la Cour s'interroge sur l'opportunité et la faisabilité de mettre en place, au siège de l'Union africaine à Addis Abeba (Éthiopie), une petite représentation commune à tous les organes de la Cour, et a demandé au Greffier de faire rapport à l'Assemblée des États Parties sur cette question, notamment ses incidences budgétaires, en se fondant sur l'expérience acquise par les actuels bureaux de la Cour à New York et sur le terrain et les enseignements qui ont pu en être tirés».

2. Le rapport a été préparé à la suite de consultations à Addis Abeba par une mission composée de représentants de divers organes de la Cour. La mission s'est entretenue avec des représentants du personnel de la Commission de l'Union africaine (ci-après «l'UA»), des membres de missions diplomatiques d'États Parties africains, européens et asiatiques, le représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'UA, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (ci-après «la CEA»), le Comité international de la Croix-Rouge ainsi que des membres d'organisations représentatives de la société civile. Des consultations se sont également déroulées dans le cadre des Groupes de travail de New York et de La Haye.

II. Opportunité d'un bureau à Addis Abeba

3. L'Afrique a joué un rôle prépondérant dans la création de la Cour, et elle représente la composante la plus importante des États Parties au Statut de Rome. Plusieurs facteurs font que la Cour constitue un élément habituel des échanges qui se développent au sein de l'Union africaine, comme en témoignent la part qui revient à l'Afrique dans les négociations qui ont conduit à l'adoption du Statut de Rome, le nombre de ratifications du Statut par des États africains, les mesures de coopération que des États Parties africains proposent à la Cour, les situations que des États africains défèrent à la Cour et la nature complémentaire de l'action

* Distribué précédemment sous la cote ICC-ASP/8/CBF.2/12.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties de la Cour pénale internationale au Statut de Rome, Septième session, La Haye, 14 - 22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. I, partie III.

dévolue à la Cour en tant que cour de dernier ressort. Avec les éléments d'information dont elle dispose, la Cour est bien placée pour apporter sa contribution aux débats de l'Union africaine, mais la distance géographique qui sépare La Haye d'Addis Abeba est un problème.

4. De même, il est d'une importance cruciale de mieux mesurer la concordance entre le Statut de Rome et l'acte institutif de l'UA qui prévoit que l'Union fonctionnera conformément au principe de la condamnation et du rejet de l'impunité. Il est clair qu'un dialogue renforcé entre la Cour et l'UA doit être mis en place.

5. Addis Abeba, en plus d'accueillir le siège de l'UA, est une capitale politique régionale importante et se situe au cœur des relations internationales africaines. Les États africains y sont tous représentés, et la majorité des autres États Parties ont aussi établi des ambassades à Addis Abeba. De plus, de nombreuses sociétés civiles, organisations non gouvernementales et intergouvernementales sont basées à Addis Abeba. La mise en place de partenariats stratégiques durables avec tous ces acteurs à Addis Abeba renforcerait manifestement la relation entre la Cour et l'UA.

Consultations

6. Parmi les interlocuteurs qui ont été consultés à Addis Abeba, tous, sans exception, ont appuyé la mise en place d'un bureau de la Cour à Assis Abeba (le «bureau»). La Cour a été vivement encouragée à prendre les devants pour que la représentation s'inscrive dans le cadre d'une démarche de sensibilisation visant à favoriser le dialogue avec la Cour et la compréhension de sa mission au sein de l'UA et parmi les États africains, individuellement et collectivement, à Addis Abeba.

7. La Cour a été invitée à établir une présence à Addis Abeba, non seulement pour que la Cour demeure sur la liste des objectifs prioritaires de l'UA, mais également pour renforcer le rôle du Statut de Rome en tant qu'élément essentiel, dynamique et formateur de la justice internationale.

8. Étant donné qu'un bon dialogue est un processus à double sens, il a été souligné que le bureau servirait également à informer la Cour des développements au sein de l'UA, et l'aiderait à mieux comprendre les affaires dont l'UA est saisie. La Cour est à présent limitée dans sa capacité à rester directement informée des développements qui la concernent. La Cour doit être informée des développements qui ont trait au Conseil de paix et de sécurité (ci-après «CPS») en particulier. Les éléments portés devant le CPS seront probablement pertinents pour la Cour. Des échanges soutenus et permanents entre la Cour et le CPS sont donc nécessaires.

L'expérience des bureaux extérieurs et du Bureau de liaison de New York

9. Contrairement aux bureaux extérieurs de la Cour dans des pays de situation, le bureau ne sera ni impliqué dans les activités opérationnelles de la Cour, ni tenu de fournir un quelconque soutien administratif ou logistique à de telles activités, à l'exception d'arrangements logistiques pour les visites de fonctionnaires de La Haye. L'expérience des bureaux extérieurs ne sera donc pas directement pertinente pour le bureau.

10. Tout comme le Bureau de liaison de New York, le bureau accomplira principalement des fonctions de liaison, de représentation et d'information publique visant à mieux faire connaître la Cour, à développer et à maintenir des rapports de travail étroits entre la Cour et l'UA. L'interaction avec des fonctionnaires de haut niveau de l'UA et des gouvernements, y compris les représentants permanents auprès de l'UA, sera un élément essentiel du succès des travaux du bureau.

11. Tout comme le Bureau de liaison de New York représente la Cour devant les organes des Nations Unies et le Secrétariat, le bureau d'Addis Abeba remplira une fonction similaire en ce qui concerne l'UA. De même, la fonction d'information de la Cour sur les derniers développements des Nations Unies sera également accomplie par le nouveau bureau, en ce qui concerne les faits nouveaux au sein de l'UA.

12. Même s'il existe des similarités, une différence importante a été soulignée par tous les interlocuteurs de la Cour à Addis Abeba. Les principaux interlocuteurs de la Cour à Addis Abeba seront des ambassadeurs et des commissaires de l'UA. Dans les contacts avec la Cour, il a été souligné que seule un fonctionnaire de haut rang pourrait avoir accès à de telles personnalités.

13. Une autre différence avec le Bureau de liaison de New York réside dans le fait que le bureau ne remplira aucune fonction de secrétariat pour le compte de l'Assemblée.

14. Une différence supplémentaire qui doit être soulignée réside dans le fait que le Bureau de liaison de New York opère dans le cadre d'un accord régissant les relations et la coopération étendue entre la Cour et les Nations Unies. Une part considérable de l'activité du Bureau de liaison de New York est ainsi consacrée à la coopération opérationnelle entre la Cour et les Nations Unies. La conclusion d'un protocole d'accord entre la Cour et l'UA est imminente. Le bureau pourrait contribuer à sa conclusion.

Rôle proposé pour le bureau

15. En général, le bureau aurait pour mission de fournir des analyses et des comptes rendus à la Cour sur les derniers développements pertinents de l'UA, d'organiser les visites de fonctionnaires de la Cour, d'assurer et de maintenir des relations de travail étroites entre la Cour et l'UA, et de procéder à la diffusion d'informations sur la Cour.

16. Il appartiendra également au bureau de maintenir avec la Cour une communication étroite et régulière, et de faire rapport sur les mesures prises en matière de liaison et de représentation, ainsi que de solliciter des instructions. Lorsque des fonctions de représentation doivent être accomplies par des fonctionnaires de la Cour, le bureau fournira un soutien logistique et une assistance importante, en organisant et en favorisant des visites de fonctionnaires de la Cour à Addis Abeba.

17. Les fonctions suivantes sont parmi celles qui peuvent être envisagées:

a) Liaison et représentation auprès de l'UA:

- Agir en tant que point de contact auprès de la Commission de l'UA et des organes de l'UA;
- Assurer la liaison avec les services administratifs et les organes compétents de l'UA afin de suivre les derniers développements et faciliter la coopération entre l'UA et la Cour; et
- Participer aux réunions pertinentes de l'UA.

b) Assurer la liaison et la représentation auprès de la CEA:

- Agir en tant que point de contact entre la Cour et les Nations Unies à Addis Abeba;
- Maintenir un contact étroit avec les fonctionnaires de la CEA, et faire rapport sur les derniers développements significatifs au sein de la CEA; et

- Participer aux réunions de la Division de la gouvernance et de l'administration publique (ci-après «DGAP») de la CEA (voir paragraphe 24 ci-dessous).
- c) Assurer la liaison et la représentation auprès des États Parties:
 - Maintenir une liaison étroite avec les États Parties; et
 - Promouvoir la mise en œuvre du Statut de Rome, l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour et l'appui à la Cour.
- d) Assurer la liaison et la représentation auprès des organisations internationales et régionales:
 - Maintenir des rapports consistants avec de telles organisations.
- e) Assurer la liaison et la représentation auprès des organisations non gouvernementales :
 - Maintenir le contact avec les ONG basées à Addis Abeba;
 - Assister aux réunions pertinentes des ONG; et
 - Faciliter la communication entre les ONG et la Cour.

18. Bien qu'aucune activité d'information publique étendue ne soit prévue pour le bureau, une partie des fonctions du bureau consisterait à mieux faire connaître la Cour et à diffuser des informations visant à accroître la visibilité de la Cour, en utilisant des données et des éléments venant de La Haye.

19. Le bureau établirait également des rapports de travail avec les médias africains et internationaux sis à Addis Abeba, en particulier les journalistes couvrant l'UA. Le bureau relayerait les informations concernant la Cour en général.

III. Faisabilité d'un bureau à Addis Abeba

20. Afin d'évaluer la faisabilité de la mise en place d'un bureau, la Cour a étudié les cadres juridiques et institutionnels possibles.

Cadre juridique

21. Afin de permettre au bureau d'avoir un statut juridique en Éthiopie, la Cour devra négocier et signer un accord de siège avec le Gouvernement éthiopien. Un tel accord devra sauvegarder les privilèges et immunités de la Cour en ce qui concerne son personnel et ses avoirs.

22. La Cour a été informée qu'un tel accord serait grandement facilité si la Cour était accréditée auprès d'une ou de plusieurs organisations multilatérales ayant leur siège à Addis Abeba. Les plus pertinentes à cet égard sont l'UA, au premier chef, et la CEA.

23. En ce qui concerne l'UA, la Cour achève les dernières phases de négociation d'un protocole d'accord avec la Commission de l'UA, qui prévoit que la Cour aura le statut d'observateur au sein de cette organisation. Lors de la visite de la Cour, le Conseiller juridique de la Commission a accepté de pousser les feux, s'agissant de la finalisation de cet accord. On peut donc compter que l'accréditation de la CPI auprès de l'UA deviendra réalité d'ici peu.

24. En ce qui concerne la CEA, la Cour dispose d'un accord régissant les relations avec les Nations Unies qui pourrait servir de modèle pour accréditer la Cour auprès de cette organisation. La CEA dispose également d'un forum sur la gouvernance en Afrique (réunions de la DGAP), qui est chargé des questions relatives au renforcement de l'état de droit en

Afrique. Compte tenu de la complémentarité entre les institutions, il serait utile que la Cour participe à ces réunions. De plus, la Cour a exploré la possibilité de profiter des moyens et de l'infrastructure de la CEA (contre remboursement), et cette question est traitée plus en détail ci-dessous. En raison de l'importance du champ de relations entre et la CEA, l'accréditation auprès de cette organisation est également recommandée.

25. Deux autres possibilités ont été explorées mais rejetées. Au départ, il a été envisagé d'accréditer le bureau auprès de l'Éthiopie elle-même, plutôt qu'auprès d'une institution multilatérale. Étant donné que l'Éthiopie n'est pas un État Partie, il y aurait peut-être, de ce fait, des difficultés lors de la négociation de l'accord de siège. La possibilité que le bureau bénéficie de l'hospitalité d'un État Partie n'a pas été jugée réalisable, car une solution de ce type ne fournirait pas au bureau un statut juridique adéquat.

Cadre institutionnel

26. De même que pour le Bureau de liaison de New York, la Cour doit mettre en place pour le bureau une structure qui corresponde au cadre défini par le Statut de Rome, et qui permette au bureau de servir tous les organes de manière équitable et transparente, en respectant la hiérarchie existante et l'indépendance de chacun.

27. Le chef du bureau représentera la Cour à Addis Abeba. Il sera essentiel de s'assurer qu'il représente la Cour conformément au principe de la Cour unique, tout en respectant l'indépendance du Procureur. Le modèle du Bureau de liaison de New York est à l'image de ce délicat équilibre et devrait être reproduit.

28. Sur le plan administratif, le chef du bureau rendra compte au Président. Sur les questions intéressant un organe, le chef du bureau rendra compte à l'organe spécifique en question.

29. Le titre officiel du chef du bureau sera «chef du bureau».

30. Le bureau disposera des services administratifs, financiers et autres services généraux que lui fournira le Greffe, pour autant que cela soit possible et réalisable.

31. Le budget et les finances du bureau peuvent être intégrés dans un des grands programmes de la Cour, conformément à l'exemple du Bureau de liaison de New York. Il est prévu que le bureau soit de taille réduite mais efficace, mais il doit être pourvu de suffisamment de ressources pour accomplir les fonctions qui lui sont assignées. Les ressources requises sont exposées plus en détail ci-dessous. Un budget-programme est joint en annexe.

IV. Ressources nécessaires au bureau de liaison

32. Les ressources de base suivantes apparaissent comme étant essentielles à une présence constructive et à long-terme à Addis Abeba:

Dotation en personnel

33. Il est envisagé que la charge de travail du bureau varie en fonction des activités de l'UA et de ses organes. La charge de travail culminera notamment pendant les réunions préparatoires des sommets de chefs d'État, pendant les sommets, au cours des débats du CPS, et lors des visites de fonctionnaires de la Cour. Les fonctions de représentation demeureront constantes, puisque le chef du bureau doit en tout temps établir de nouveaux contacts et les entretenir.

34. Afin d'assurer un niveau de représentation adéquat, le poste du chef du bureau devrait être un poste de la classe D-1. Le chef du bureau sera le représentant de la Cour à Addis Abeba. Il sera responsable de la gestion du bureau, et sera chargé d'assurer globalement un fonctionnement efficace.

35. Un attaché de liaison de la classe P-3 assisterait le chef du bureau en accomplissant des fonctions administratives substantielles, telles que la préparation de la documentation préparatoire, l'établissement de minutes d'entretien et la préparation des rapports destinés aux réunions, permettant au chef du bureau de se concentrer sur les fonctions de représentation. L'attaché de liaison remplacerait également le chef du bureau au cours des périodes où il est en vacances, malade ou en mission. Étant donné la diversité des langues officielles au sein de l'UA, la Cour tirerait part d'avoir un attaché de liaison doté de compétences linguistiques complémentaires à celles du chef du bureau.

36. Le bureau devra également employer les services d'un assistant administratif et technique de la classe G-7. Le titulaire fournira un soutien administratif et logistique au bureau et aux fonctionnaires de passage venant de La Haye, gèrera les ressources en matière d'information, fournira un appui général au bureau, organisera les rencontres et facilitera les réunions.

37. Enfin, le bureau aura également besoin d'un chauffeur de la classe G-2. Il s'agit d'une dépense minime, et cet emploi a été jugé nécessaire par les interlocuteurs interrogés à Addis Abeba à cause des conditions de circulation locales, et en raison des fonctions de représentation du bureau. Le chauffeur pourrait également acheminer la correspondance et accomplir d'autres tâches *ad hoc*.

Autres ressources nécessaires

i) Locaux, mobilier et équipements

38. Il sera nécessaire de louer des bureaux. La Cour a demandé à la Commission de l'UA s'il serait possible de louer des bureaux au siège de l'UA, et elle a été informée qu'aucun bureau n'était disponible. L'UA construit actuellement de nouveaux locaux pour y accueillir un personnel qui s'accroît et subvenir à ses besoins au niveau des conférences, et le sujet pourra être abordé à nouveau à l'avenir.

39. La Cour a également envisagé la possibilité de louer des bureaux dans les locaux de la CEA. Malgré les difficultés actuelles dues au manque d'espace, la CEA pensait qu'il serait possible d'accueillir le bureau, du moins à court terme. Douze mètres carrés de bureaux sont disponibles au prix de 10, 12 dollars des États-Unis par mètre carré par mois en 2009. Le loyer mensuel d'un tel bureau serait donc de 121, 44 dollars des États-Unis. Le bureau aura besoin de deux bureaux.

40. La Cour a étudié la possibilité de louer des locaux à proximité de l'UA. Une petite maison (villa) pouvant accueillir trois bureaux serait la solution idéale. Le coût estimé d'une telle location serait de 2 500 dollars des États-Unis par mois.

ii) Frais généraux de fonctionnement

41. Des frais généraux de fonctionnement, tels que le nettoyage et les services de sécurité, seront nécessaires pour le bureau. Si l'option d'utiliser les locaux de la CEA est retenue, la CEA pourra fournir ces services contre remboursement des frais. Si l'option autonome est choisie, ces services devront être concédés sur une base commerciale. Le budget ci-annexé détaille ces coûts.

iii) Réseaux et solutions techniques

42. Le chef du bureau devra pouvoir accéder aux réseaux en ligne et à l'infrastructure technique de la Cour, selon les règles de confidentialité et d'accès qui s'appliquent au personnel concerné en poste à La Haye.

43. Si la solution permettant d'accéder aux services de la CEA, y compris les services techniques, est préférée, la Cour pourra se connecter au réseau et tirer parti des solutions techniques offertes par le système des Nations Unies, contre remboursement des coûts. Si la solution autonome est choisie, ces services devront être concédés sur une base commerciale.

iv) Voyages

44. La majeure part du travail sera accomplie à Addis Abeba, mais il faut noter que certaines réunions importantes de formulation des politiques des différents organes de l'UA se déroulent dans les capitales des États africains. Les voyages en Afrique pour de telles réunions et, si nécessaire, pour des événements de la CPI parrainés par la Cour en Afrique, devraient donc être envisagés. Des voyages du chef du bureau à La Haye sont également prévus deux fois par an.

V. Conclusion

45. Selon le mandat qu'elle a reçu, la Cour a pris en considération l'opportunité et la faisabilité de la mise en place, au siège de l'UA à Addis Abeba, d'une petite représentation commune à tous les organes de la Cour, en se basant sur l'expérience du Bureau de liaison de New York.

46. Tel que détaillé ci-dessus, la Cour a jugé qu'un bureau à Addis Abeba serait à la fois souhaitable et réalisable.

Annexe

Table 1: Budget estimé pour le bureau de la Cour

<i>Bureau de liaison d'Addis Abeba</i>	<i>Proposition de budget pour 2010 Tableau d'effectifs</i>			<i>Proposition de budget pour 2010 (milliers d'euros)</i>		
	<i>Ressources de base</i>	<i>Ressources conditionnelles</i>	<i>Total</i>	<i>Ressources de base</i>	<i>Ressources conditionnelles</i>	<i>Total</i>
Administrateurs	2		2	258,9		258,9
Agents des services généraux	1		1	60,0		60,0
<i>Sous-total personnel</i>	<i>3</i>		<i>3</i>	<i>318,9</i>		<i>318,9</i>
Personnel temporaire (hors-réunions)				16,7		16,7
Personnel temporaire pour les réunions						
Heures supplémentaires						
Consultants						
<i>Sous-total autre personnel</i>				<i>16,7</i>		<i>16,7</i>
Voyages				15,9		15,9
Frais de représentation				1,0		1,0
Frais contractuels y compris formation				15,6		15,6
Frais généraux de fonctionnement				49,6		49,6
Matériel et fournitures				5,0		5,0
Mobilier et équipement				47,7		47,7
<i>Sous-total autres dépenses</i>				<i>134,8</i>		<i>134,8</i>
Total				470,4		470,4

Remarques:

1 D-1 et 1 P-3 calculé avec un taux de vacance de 10%

1 GS (autres classes) calculé avec taux de vacance de 10%

GS (autres classes) calculé sur 3 mois au tarif QG pour chauffeur

Pris en compte: 2 voyages pour chaque D-1 et P-5 Addis Abeba/ Amsterdam

Même montant que pour le bureau de liaison de NY

Services de nettoyage, sécurité, etc.

Sont inclus le loyer, les charges, services, etc.

Même montant que pour le bureau de liaison de NY

Sont inclus: équipement informatique, logiciels, mobilier de bureau

Notes: La prise en considération d'une connexion internet/satellite dédiée sera peut-être nécessaire pour le renforcement des communications avec le QG.

Table 2: Budget estimé pour des bureaux CPI - CEA

Bureau de liaison d'Addis Abeba	<i>Proposition de budget pour 2010</i>			<i>Proposition de budget pour 2010</i>		
	<i>Tableau d'effectifs</i>			<i>(milliers d'euros)</i>		
	<i>Ressources de base</i>	<i>Ressources conditionnelles</i>	<i>Total</i>	<i>Ressources de base</i>	<i>Ressources conditionnelles</i>	<i>Total</i>
Administrateurs	2		2	258,9		258,9
Agents des services généraux	1		1	60,0		60,0
<i>Sous-total personnel</i>	3		3	318,9		318,9
Personnel temporaire (hors-réunions)				16,7		16,7
Personnel temporaire pour les réunions						
Heures supplémentaires						
Consultants						
<i>Sous-total autre personnel</i>				16,7		16,7
Voyages				15,9		15,9
Frais de représentation				1,0		1,0
Frais contractuels y compris formation				3,0		3,0
Frais généraux de fonctionnement				15,0		15,0
Matériel et fournitures				5,0		5,0
Mobilier et équipement				30,0		30,0
<i>Sous-total autres dépenses</i>				69,9		69,9
Total				405,5		405,5

Remarques :

1 D-1 et 1 P-3 calculé avec un taux de vacance de 10%

1 GS (autres classes) calculé avec taux de vacance de 10%

GS (autres classes) calculé sur 3 mois au tarif QG pour chauffeur

Pris en compte: 2 voyages chaque D-1 et P-5 Addis Abeba/EMA

Même montant que pour le Bureau de liaison de NY

Estimation du nettoyage des bureaux seulement

CEA : location de bureaux (3) et équipement; estimation de location de salle de réunion.

Même montant que pour le Bureau de liaison de NY

Estimation: coût unique d'aménagement des bureaux

Notes: Inclus dans la location de matériel: ressources internet partagées

Non-inclus dans la location: services email, dossiers partagés

--- 0 ---