
Assemblée des États Parties

Distr.: générale
26 mai 2008

Original: français

Septième session

La Haye

14-22 novembre 2008

Rapport sur les ressources adéquates de l'enquête financière dans le cadre du programme d'aide judiciaire aux frais de la Cour*

1. Le présent rapport est soumis au Comité du budget et des finances (ci-après dénommé « le Comité »), en application du paragraphe 73 du rapport du Comité sur les travaux de sa neuvième session tenue à La Haye du 10 au 18 septembre 2007¹, dans lequel ce dernier recommandait à la Cour de s'interroger sur la façon d'assumer et de financer la fonction d'enquêteur financier de la meilleure façon possible dans la durée et de lui en faire rapport à sa prochaine session.

2. Au cours des travaux de sa quatrième session, le Comité convenait avec la Cour que la détermination de l'indigence devait se faire de façon objective sur la base d'un examen complet du patrimoine et des revenus de la personne sollicitant le bénéfice de l'aide judiciaire aux frais de la Cour. Le Comité avait, en conséquence, encouragé la Cour à proposer des ressources appropriées afin de financer les moyens d'enquête nécessaires pour localiser les avoirs financiers des personnes qui déclarent être indigentes². De telles ressources permettraient à la Cour d'examiner en détail et de façon rigoureuse les demandes présentées par les personnes sollicitant le bénéfice de l'aide judiciaire aux frais de la Cour³.

3. Dans la détermination du financement adéquat de la fonction d'enquêteur financier telle que développée dans la seconde partie du présent rapport, le Greffe a tenu en compte les contraintes, difficultés et défis inhérents à toute enquête financière et plus particulièrement celles menées dans le cadre d'une procédure devant la Cour pénale internationale.

* Document précédemment publié sous la cote ICC-ASP/7/CBF.1/1.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, sixième session, New York, 30 novembre – 14 décembre 2007* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/6/20, vol. II), partie B.2.II.C.2 (j), paragraphe 73.

² *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, quatrième session, La Haye, 28 novembre – 3 décembre 2005* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/4/32), partie II.B.6 (a), II.F, paragraphe 50.

³ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, sixième session, New York, 30 novembre – 14 décembre 2007* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/6/20, vol. II), partie B.2.II.C.2 (j), paragraphe 73.

I. Contexte de l'enquête financière

4. L'objectif premier de la fonction d'enquêteur financier pour les besoins de l'aide judiciaire aux frais de la Cour est de fournir au Greffier des éléments fiables pour lui permettre de décider si le demandeur⁴ à une telle aide judiciaire :

- (a) doit être considéré comme totalement indigent pour pouvoir bénéficier d'une prise en charge totale de ses frais de représentation devant la Cour ;
- (b) doit être considéré comme partiellement indigent pour pouvoir bénéficier d'une prise en charge partielle de ses frais de représentation devant la Cour ;
ou
- (c) ne doit pas être considéré comme indigent et ne bénéficiera d'aucune prise en charge par le système d'aide judiciaire de la Cour, de ses frais de représentation devant la Cour.

5. Elle permet aussi d'intervenir suite à une décision de la Chambre compétente sur le patrimoine du suspect ou de l'accusé ayant bénéficié, à tort, de l'aide judiciaire pour geler provisoirement l'ensemble de ses avoirs nationaux et internationaux afin de pouvoir, entre autres, récupérer tout ou partie des frais éventuellement encourus par la Cour⁵.

6. Incidemment, cette fonction permettra d'assister le Greffier à mieux prendre en compte les éventuelles situations de déviances financières qui pourraient survenir au sein des équipes de conseils intervenant dans le cadre de l'aide judiciaire aux frais de la Cour (partage d'honoraires, gonflements de frais, etc.). Elle contribue de ce point de vue à renforcer les mécanismes de contrôle prévus pour prévenir des abus du système d'aide judiciaire aux frais de la Cour.

7. Pour procéder à une évaluation de l'indigence de la personne sollicitant l'aide judiciaire aux frais de la Cour, il est indispensable de disposer de données concrètes, correctes, fiables et recueillies de façon légale. Dans la collecte d'informations pertinentes, l'enquête financière est confrontée à diverses contraintes dont les principales peuvent être résumées comme suit.

Brièveté des délais

8. La norme 85.1 du Règlement de la Cour impose au Greffier de prendre une décision sur l'indigence dans un délai de trente jours à compter du dépôt de la demande d'aide judiciaire aux frais de la Cour. Au surplus, la même norme, en son alinéa 3, permet à tout demandeur de déposer un recours devant la Présidence pour contester la décision du Greffier. Or, l'expérience des autres juridictions pénales internationales a démontré qu'un délai relativement long – parfois plusieurs mois - était nécessaire aux enquêteurs pour finaliser une enquête avec toute la rigueur requise. En conséquence, la brièveté du délai légal imposé au Greffier pour rendre une décision, ainsi que la voie de recours offerte au demandeur apparaissent comme des contraintes majeures justifiant la nécessité de mettre en place des ressources favorisant une approche proactive en matière d'enquête financière et permettant ainsi au Greffier d'examiner avec toute la rigueur et la diligence requises les demandes d'aide judiciaire aux frais de la Cour qui lui sont soumises.

⁴ Par demandeur il faut entendre tant le suspect ou l'accusé que la victime.

⁵ La norme 85.4 du Règlement de la Cour autorise le Greffier à solliciter de la Présidence le remboursement des fonds versés lorsqu'il est avéré que la personne bénéficiant de l'aide judiciaire avait fourni des informations qui se sont avérées inexacts par la suite.

Difficultés dans la collecte et analyse des pièces

9. Une des premières tâches d'une équipe chargée d'enquêtes financières est de collecter et d'analyser les pièces et documents trouvés sur ou dans la sphère, l'environnement des personnes concernées. L'obtention ou la communication de ces pièces n'est pas toujours une tâche aisée. L'accès aux documents pertinents peut être différé. Or, l'expérience a démontré que tout retard dans ce domaine était susceptible de conduire à la perte de documents ou d'informations importantes. Ainsi, pour maximiser le rendement dans la collecte des informations, l'accès à toutes les pièces doit ou devrait se faire immédiatement. Si les enquêteurs financiers pouvaient très rapidement mettre la main sur tout ou partie du patrimoine du suspect ou le localiser avec suffisamment de précision pour amener un Etat à intervenir, le Greffe pourrait statuer directement sur l'indigence ou non de la personne.

Besoin de coopération internationale

10. La coopération internationale est d'autant plus nécessaire que les avoirs des demandeurs d'aide judiciaire seront probablement disséminés dans différents pays ou auprès de diverses institutions financières. Toutefois, cette collaboration s'avère plus difficile à obtenir en matière d'enquêtes financières, dès lors qu'elle touche au droit de la circulation monétaire. Cette difficulté est plus réelle encore dans les cas où le demandeur de l'aide judiciaire a été ou est encadré et surtout bien conseillé, et peut dissimuler ou tenter de dissimuler ses avoirs tant mobiliers qu'immobiliers en faisant recours, par exemple, à l'utilisation de pseudonymes ou de codes chiffrés. Ainsi, afin de faire obstacle à ces manœuvres ou de les mettre en échec, il est nécessaire, pour garantir le succès des enquêtes, de mettre en place des mécanismes efficaces de coopération avec les acteurs impliqués. Ceci doit en effet être un des buts des enquêteurs financiers.

11. Etant donné qu'une dissimulation des avoirs hors du pays peut être suspectée dans bien des cas, cette situation requiert que des collaborations internationales soient prévues. De plus, le fait que l'enquête doit être développée dans l'esprit d'une recherche patrimoniale et non dans celui d'établir la culpabilité d'un suspect augmentera encore le délai de réponse à la demande de coopération.

Besoin de collaboration locale

12. Une coopération avec les structures locales existantes doit être envisagée ainsi qu'avec les nationaux qui connaissent mieux la situation politique locale, ceci en tenant dûment compte des risques de pollution et de fuites. En effet, la collaboration de sources locales doit se faire prudemment, ce qui garantit notamment l'objectivité du rapport de l'enquêteur et suppose que celui-ci est basé sur des informations provenant de sources locales qui ne sont pas biaisées. De ce point de vue, une appréciation de ces sources doit être faite et mise régulièrement à jour.

Besoin de coopération interne

13. Le Bureau du Procureur dispose d'un analyste financier dont le mandat va au-delà de l'identification des avoirs financiers des suspects et des accusés. Une coopération avec l'enquête financière conduite par le Greffe participerait à une utilisation judicieuse des ressources de la Cour, tout en évitant toute duplication.

14. Dans ce type d'enquête, les recherches préalables réalisées par l'accusation devraient être complémentaires aux enquêtes financières, puisque des données exploitables financièrement peuvent – ou pourraient – se trouver à la disposition du Bureau du Procureur.

Il reste entendu que cette coopération ne visera pas à entraver le mandat du Bureau du Procureur.

Sécurité et protection des sources

15. Le travail d'identification des avoirs dissimulés nécessite également d'avoir des contacts avec différentes personnes. Si certaines collaboreront sans difficulté parce que leur implication ne représentera pas un danger pour elles, ce ne sera toutefois pas le cas pour tous. Il faut rappeler que dans ce type d'enquête, des témoins et des « sources » devront être trouvés, localisés voire protégés. Si d'aventure, des documents importants sont découverts, il conviendra compte tenu de leur teneur, de les placer rapidement en sûreté. Cette situation explique entre autres que soient prises des mesures impliquant certaines considérations budgétaires⁶.

II. Financement de l'enquête financière

16. L'objectif stratégique clairement identifié et souhaité est de pouvoir disposer d'une ou de plusieurs équipes d'enquêteurs financiers expérimentés, fiables, dévoués, neutres et intègres pour épauler activement la décision à prendre par le Greffier⁷ au sujet de la participation financière du demandeur à l'aide judiciaire aux frais de la Cour.

17. À ce jour, le Greffe dispose d'un seul poste d'enquêteur financier approuvé (P3). En dépit d'une seconde publication de l'avis de vacance de ce poste, le Greffe n'a pas reçu de candidatures révélant une solide expérience et une expertise avérée dans le domaine des enquêtes financières complexes, doublée d'une expérience dans la collaboration avec des institutions travaillant dans le domaine des finances, des renseignements et/ou des services de police. Le Greffe est convaincu que le niveau actuel de classification du poste n'est pas de nature à attirer les meilleurs candidats possibles et qu'une reclassification du poste au niveau P4 favoriserait grandement le recrutement diligent de l'enquêteur financier. En conséquence, le Greffe projette de reclassifier ce poste au niveau P4 dans le cadre de l'examen du budget de la Cour pour l'exercice 2009.

18. Outre le reclassement du poste d'enquêteur financier, plusieurs options pour la dotation de la fonction d'enquêtes financières pour les besoins de l'aide judiciaire ont été étudiées, à savoir la mise en place d'une équipe d'enquêteurs financiers permanents (Option 1), celle d'une équipe d'enquêteurs disponibles « à la demande » (Option 2) ou celle d'une équipe modulable (Option 3). L'option préconisée combine la nécessité d'une utilisation efficace de ressources limitées de la Cour et le besoin de mener une enquête rigoureuse et diligente sur les avoirs des demandeurs d'aide judiciaire aux frais de la Cour.

19. *L'option 1* consiste à mettre en place une *équipe permanente* composée d'un enquêteur financier de niveau P4, d'un analyste financier de niveau P3, d'un enquêteur de niveau P2 et d'un personnel d'appui administratif de niveau (GS). De telles ressources permettraient la création au sein du Greffe d'une structure permanente pour les enquêtes financières.

20. Les avantages d'une telle option seraient, entre autres, l'immédiateté dans les interventions de l'équipe, l'analyse régulière des cas, ainsi que la capitalisation de l'expérience acquise des enquêtes précédentes. Elle permettrait également le développement et le maintien de contacts et négociations tant en interne qu'avec des structures extérieures (notamment avec les polices nationales, les organismes financiers, INTERPOL, EUROPOL,

⁶ Ces considérations pourraient être analysées au cas par cas.

⁷ Paragraphe 1 de la norme 84 du Règlement de la Cour.

OLAF⁸, EUROJUST, ONG, Ambassades), ceci aux fins entre autres de bénéficier de leur expertise surtout en ce qui concerne la manière dont elles accomplissent leur mandat sur le terrain (déplacements dans la région, accès aux bases de données administratives, policières et judiciaires).

21. Le principal inconvénient d'une telle option se situe au niveau de la charge financière qu'elle entraînerait pour la Cour. En effet, la mise en œuvre de cette option reviendrait à prévoir dans le budget annuel de la Cour la somme supplémentaire de 513.200 euros au titre de frais de personnel pour les besoins de l'enquête financière.

22. *L'option 2* consiste à prévoir un *groupe d'enquêteurs qualifiés* (Pool) qui n'interviendraient que lorsqu'un besoin d'enquête se fait sentir.

23. L'avantage d'une telle option est d'avoir à disposition une équipe de spécialistes dans les domaines pertinents qui seront rémunérés à titre de consultants. Ainsi, aucune charge financière ne sera supportée par la Cour dans l'attente d'une intervention, et en cas d'intervention, les coûts se résumeront à des frais de consultation pour des périodes limitées. La période de trois mois semble être une période de référence raisonnable pour cet effet.

24. Cette équipe serait composée de trois consultants spécialistes en analyse de dossier, en recherches financières et en mode de financement des organisations criminelles. Le coût pour prendre en charge l'équipe s'élèverait approximativement à 80,000 euros pour trois mois d'intervention.

25. En revanche, les inconvénients d'une telle option résident dans l'absence de toute pro-activité dans l'intervention et de continuité dans les enquêtes. De même, le recours à une telle solution présente peu de garantie quant à sa capacité à permettre au Greffier de prendre les décisions appropriées dans les délais légaux qui lui sont imposés.

26. *L'option 3* consisterait à nommer un *enquêteur financier* à temps plein pour assurer la coordination et la permanence des activités d'enquêtes. Il sera assisté par une *équipe restreinte* qui serait composée *consultants spécialistes* en analyse financière et/ou mode de financement des organisations criminelles et dont un des membres serait originaire du pays du demandeur de l'aide judiciaire aux frais de la Cour. Cette équipe n'interviendrait qu'en cas de besoin.

27. Cette option cumule les avantages des deux premières options sans souffrir de leurs inconvénients. De plus, compte tenu des ressources présentement allouées à la fonction d'enquêtes financières aux fins de l'indigence, elle ne se traduira pas par une charge financière excessive. En effet, outre le poste de l'enquêteur financier déjà budgétisé, il est prévu qu'une dotation annuelle de 50,000 euros pourrait permettre de prendre en charge les coûts des spécialistes qui interviendraient à titre de consultants.

28. Le Greffe est d'avis que **l'option 3** répond le mieux, dans l'immédiat, aux préoccupations exprimées par le Comité au cours de sa neuvième session et la recommande.

29. La Cour sollicitera les États Parties à l'effet d'avoir du personnel temporaire détaché à titre gratuit pour renforcer la mise en œuvre de l'une ou l'autre des options.

⁸ Bien que théoriquement créées dans le cadre de l'Union Européenne, ces structures (EUROPOL, EUROJUST et OLAF) ont des ramifications et des possibilités en termes d'action qui dépassent l'espace européen.

30. Toutefois, il convient de relever que le Greffe tirera les enseignements de la mise en œuvre de l'option recommandée et évaluera la nécessité de solliciter, dans un futur proche, des ressources plus importantes dont l'expérience acquise aura démontré la pertinence.

--- 0 ---