
Assemblée des États Parties

Distr.: Générale
6 février 2009

FRANÇAIS
Original: Anglais

Septième session (deuxième reprise)

New York

9-13 février 2009

Rapport intérimaire du Facilitateur au Bureau de l'Assemblée des États Parties concernant la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale

A. Introduction

1. Le présent rapport intérimaire est soumis conformément au mandat qui a été confié au facilitateur, M. Akbar Khan (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), pour la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale lors de sa nomination par le Bureau de l'Assemblée des États Parties (ci-après dénommée l'"Assemblée") à sa cinquième réunion, le 4 décembre 2008.

2. À la septième session de l'Assemblée (14-22 novembre 2008), le représentant de la Jordanie, S.A.R. l'Ambassadeur Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, a présidé des consultations officielles au sujet du rapport du Bureau¹ touchant la création d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale (ci-après dénommée la "Cour").

3. Tout en prenant acte du fait que le Groupe de travail de New York avait accompli des progrès considérables, la plupart des États ont été d'avis qu'il fallait poursuivre l'examen de la question et qu'il serait prématuré de convenir de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant à la septième session de l'Assemblée. Il importait en particulier d'examiner tout d'abord, comme l'avait suggéré le Comité du budget et des finances dans son rapport sur les travaux de sa onzième session², les mécanismes existants en matière d'enquête sur les cas de faute afin de pouvoir déterminer s'il serait nécessaire d'établir un nouveau mécanisme et quelles seraient les conséquences budgétaires d'une telle décision.

4. Il a été rappelé lors des consultations officielles que la Cour avait proposé de créer une unité indépendante dotée de pouvoirs d'investigation qui serait investie d'une fonction de contrôle au sein du Bureau de l'audit interne mais que cette suggestion avait conduit certains États à craindre pour l'indépendance d'une telle unité. Les participants aux consultations officielles ont également évoqué la possibilité pour la Cour de conclure un mémorandum

¹ Rapport du Bureau sur l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/7/28).

² *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14 – 22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. II, partie B.2, par. 35 à 40.

d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation des Nations Unies pour permettre à la Cour d'avoir accès à moindres frais à des moyens d'enquête indépendants, ce à quoi la Cour a répondu que le BSCI avait fait savoir que sa charge de travail actuelle l'empêchait de fournir de tels services à la Cour mais qu'il serait disposé à lui fournir des indications et une assistance pour l'aider à examiner la question.

5. Il a été pris note du fait que le Groupe de travail de New York avait achevé ses débats, mais il a été rappelé aussi que le Bureau avait déjà chargé le Groupe de travail de La Haye de poursuivre la discussion³. Pour qu'une décision puisse être prise (dès que possible) lors de la reprise de la septième session, le Groupe de travail de La Haye mènerait des consultations concernant en particulier la recommandation 2 figurant dans le rapport du Bureau⁴ ainsi que les recommandations formulées par le Comité du budget et des finances dans son rapport sur les travaux de sa onzième session.⁵ Le Groupe de travail s'attacherait, en consultation avec la Cour, à déterminer les incidences financières estimatives de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant. Le Comité du budget et des finances pourrait alors examiner la question à sa session d'avril 2009 de sorte que les incidences budgétaires pertinentes puissent être reflétées dans le projet de budget-programme pour 2010. Il a été suggéré en outre que la Cour consulte le BSCI et fasse savoir, entre autres, quelles étaient les indications et l'assistance que pourrait fournir le BSCI.

6. Lors des première et deuxième réunions du Groupe de travail de La Haye, tenues les 8 et 27 janvier 2009 respectivement, le facilitateur a procédé à des discussions conformément aux documents de travail qui avaient été présentés. Le facilitateur a également discuté de la question avec des représentants de la Cour en dehors du Groupe de travail.

B. Approche de la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant

7. Le facilitateur et le Groupe de travail ont décidé d'aborder la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant et de poursuivre son examen en se fondant sur les vues précédemment exprimées par les États Parties, telles qu'elles étaient reflétées au paragraphe 20 du rapport du Bureau: "*Les États Parties, quant à eux, ont souligné qu'il fallait mettre en place un mécanisme de contrôle restreint qui réponde aux besoins de la Cour et n'ait pas pour effet d'alourdir de manière significative la charge financière qu'elle doit supporter*". Dans ce contexte, le Groupe de travail a examiné avec la Cour la question de savoir comment l'on pourrait progresser pour mener à bien la tâche confiée au Groupe de travail par l'Assemblée de sorte qu'une décision puisse être prise à la lumière de toutes les informations disponibles. Pour ce qui est du fond, les discussions ont porté sur les groupes de questions ci-après:

³ Ordre du jour et décisions, onzième réunion du Bureau, tenue le 9 septembre 2008.

⁴ La recommandation 2 figurant dans le rapport du Bureau sur l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/7/28) se lit comme suit: "Il est recommandé que, lorsqu'il sera décidé de mettre en place le mécanisme de contrôle, il soit décidé simultanément de recruter deux agents qui commenceraient à travailler six mois avant que le mécanisme de contrôle ne devienne officiellement opérationnel afin de définir toutes ses attributions ainsi que les règles et procédures devant présider à son fonctionnement et de les soumettre à l'Assemblée. Il importe par conséquent de recruter pour le mécanisme de contrôle un directeur expérimenté et extrêmement qualifié ayant une solide expérience des investigations. L'Assemblée devra décider des modalités du processus de recrutement, y compris en ce qui concerne la personne ou entité dont devra émaner la décision de recrutement, la classe du poste et la durée et la possibilité éventuelle de renouvellement de l'engagement. Après cette phase initiale, le mécanisme de contrôle pourra, après un an d'opérations au moins, soumettre à l'Assemblée une demande de création de postes supplémentaires, si sa charge de travail le justifie".

⁵ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14 – 22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. II, partie B.2, par. 35 à 40.

Groupe 1 Nature et portée d'un mécanisme de contrôle indépendant

- a) Explication par la Cour du cadre juridique et des mécanismes institutionnels existants permettant de faire enquête sur les fautes commises par les membres du personnel et les agents élus de la Cour et les sanctionner, et identification, le cas échéant, des lacunes ou défaillances auxquelles il conviendrait de remédier grâce à la création d'un mécanisme de contrôle indépendant;
- b) Explication par la Cour de la fréquence et de la nature des allégations de faute dirigées contre des agents de la Cour depuis sa création, en 2002, de la suite donnée à ces allégations et de la mesure dans laquelle il y serait donné suite différemment à l'avenir s'il était créé au sein du Bureau de l'audit interne une équipe spécialement chargée des investigations;
- c) Quel serait le fondement juridique de la création d'un mécanisme de contrôle indépendant?
- d) Quelles seraient les personnes (membres du personnel de la Cour, agents élus, entrepreneurs indépendants) qui relèveraient du mécanisme de contrôle indépendant?
- e) À quelles catégories de fautes (c'est-à-dire disciplinaires et/ou pénales) devrait être applicable le mécanisme de contrôle indépendant?

Groupe 2. Indépendance et supervision d'un mécanisme de contrôle indépendant

- a) Comment la création d'une unité spéciale d'investigation au sein du Bureau de l'audit interne permettrait-elle de mettre en place un mécanisme qui soit objectivement "indépendant sur le plan opérationnel" et qui apparaisse comme étant "indépendant" de la Cour?
- b) Un "mécanisme de contrôle indépendant" pourrait-il être établi si la Cour concluait un mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies ou quelque autre organe international, judiciaire ou d'investigation, qui permettrait à la Cour d'utiliser des enquêteurs professionnels et indépendants à bien moindres frais que si elle devait créer un nouveau mécanisme qui présenterait l'inconvénient de devoir être doté de ressources et de personnel même en l'absence d'investigations?
- c) Quelles autres mesures (concernant par exemple le mandat, la sélection du personnel, les structures hiérarchiques) pourraient-elles être adoptées afin de garantir l'indépendance opérationnelle du mécanisme de contrôle indépendant?

Incidences budgétaires

- a) Quelles seraient les incidences budgétaires:
 - i) De la recommandation 2 figurant dans le rapport du Bureau? et
 - ii) De l'alternative proposée par la Cour, à savoir la création d'une unité d'enquête au sein du Bureau de l'audit interne?

C. Organisation des travaux

8. Conformément à la demande faite par le Président de l'Assemblée des États Parties à sa septième session, le Bureau est prié de soumettre à l'Assemblée, pour qu'elle puisse les examiner à la deuxième reprise de sa septième session, des propositions concernant l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant. Le présent rapport intérimaire du facilitateur expose les progrès accomplis par le Groupe de travail ainsi que les conclusions auxquelles il est parvenu jusqu'à présent et les recommandations qu'il soumet à l'Assemblée à la deuxième reprise de sa septième session.

D. Conclusions provisoires du Groupe de travail de La Haye

Nature et portée d'un mécanisme de contrôle indépendant

9. S'agissant de la nature et de la portée d'un mécanisme de contrôle indépendant, le Groupe de travail a pris connaissance des vues de la Cour, telles qu'elles étaient reflétées dans les deux documents présentés par celle-ci le 15 juillet 2008 (document officiel de la Cour concernant un mécanisme de contrôle indépendant) et le 7 janvier 2009 (document de réflexion de la Cour sur un mécanisme de contrôle indépendant) respectivement.

10. Après avoir examiné le rapport du Bureau et les propositions de la Cour, le Groupe de travail a manifesté une préférence pour un mécanisme "plus restreint" que la structure proposée par le Bureau et a suggéré de rechercher un moyen terme entre la proposition du Bureau et la proposition très "restreinte" de la Cour en tirant de l'une et de l'autre les éléments appropriés et en élaborant un mécanisme intermédiaire qui répondrait équitablement aux besoins tant de la Cour que des États Parties. Le facilitateur a souligné à ce propos qu'il incombait à l'Assemblée de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant doté de la structure qu'elle jugerait la mieux appropriée.

11. Il a été convenu qu'il serait bon de compléter les structures disciplinaires existantes de la Cour par des moyens d'enquête professionnels spécialisés étant donné que le fait de confier des investigations à des fonctionnaires n'ayant pas été spécialement formés à cette fin risquerait de compromettre la légitimité du processus, d'autant que les recommandations qu'ils formuleraient pourraient conduire à des renvois sans préavis. L'on a fait observer toutefois qu'un tel mécanisme ne répondrait pas entièrement aux exigences du paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome étant donné qu'il serait investi uniquement d'un pouvoir d'investigation plutôt que de contrôle. Il a donc été proposé que le mandat du mécanisme de contrôle indépendant comporte également une fonction de contrôle, ce mandat pouvant ultérieurement être élargi de manière à comporter également un rôle d'évaluation et d'investigation.

12. Il a été exprimé une nette préférence pour un mécanisme restreint d'un bon rapport coût-efficacité qui puisse être étoffé en cas de besoin. Dans ce contexte, il a été suggéré d'étudier de manière plus approfondie la possibilité d'externaliser la fonction d'investigation, par exemple en la confiant au BSCI ou à un autre organe semblable, qui serait une option plus restreinte et moins coûteuse que la proposition du Bureau. Les États Parties qui ont participé aux consultations officielles tenues sur cette question à la septième session de l'Assemblée avaient initialement été informés par la Cour que le BSCI ne pourrait sans doute pas, ses services étant extrêmement demandés, aider la Cour en concluant avec celle-ci un mémorandum d'accord. Cependant, d'autres raisons de ne pas envisager cette possibilité ont par la suite été présentées au Groupe de travail, comme le coût élevé d'une telle formule et la nécessité pour la Cour de se doter de moyens qui lui soient propres plutôt que de s'en remettre essentiellement à cet égard à l'Organisation des Nations Unies. En dépit des raisons apparemment contradictoires avancées par la Cour, le Groupe de travail a été d'avis qu'il serait bon de réexaminer cette option de manière plus détaillée.

13. S'agissant de la question de savoir si la Cour aurait compétence si l'investigation faisait apparaître que la faute considérée constituait une infraction pénale, le Groupe de travail, considérant que la Cour ne serait pas compétente, a été d'avis qu'il faudrait mettre en place un mécanisme approprié pour que la Cour puisse coopérer avec les États dont le fonctionnaire en cause avait la nationalité.

14. S'agissant des personnes auxquelles devrait s'appliquer un mécanisme de contrôle indépendant, l'on s'est généralement accordé à penser qu'il devrait couvrir les membres du personnel et les agents élus de la Cour, mais des vues divergentes ont été exprimées sur le point de savoir s'il devrait s'appliquer également aux entrepreneurs indépendants. Il a été suggéré à ce propos que ces derniers pourraient être couverts par un code de conduite ou un manuel de bonnes pratiques, mais il a été relevé que la Cour n'avait pas encore élaboré un tel code de conduite. D'un autre côté, l'attention a été appelée sur le risque que l'exclusion des entrepreneurs indépendants puisse saper l'autorité de la Cour étant donné que cette catégorie de personnes agissaient également au nom de celles-ci.

Indépendance et supervision d'un mécanisme de contrôle indépendant

15. L'on s'est généralement accordé à reconnaître qu'un mécanisme de contrôle devrait être indépendant sur le plan opérationnel et apparaître comme étant véritablement indépendant. Il a été souligné que la confiance du personnel dans un processus disciplinaire véritablement indépendant et l'idée que s'en ferait le public, de même que la nécessité de protéger l'image de la Cour, étaient les facteurs qui devaient dicter la conception du mécanisme de contrôle.

16. Il a été suggéré que l'indépendance du mécanisme de contrôle pourrait être sauvegardée, par exemple, en définissant son mandat comme il convient et en déterminant qu'il relèverait de l'Assemblée par l'entremise du Bureau, en lui conférant le pouvoir de mener des investigations de sa propre initiative et en associant l'Assemblée au recrutement du responsable des investigations, ce qui éviterait que la Cour nomme à la fois les membres du Comité de discipline et le responsable des investigations, renforcerait la confiance placée dans le mécanisme et accroîtrait la transparence de celui-ci. L'on a fait observer à ce propos qu'il serait difficile pour le mécanisme d'apparaître comme étant indépendant si les investigations étaient menées par la Cour elle-même.

17. Il a été proposé de stipuler que le mécanisme indépendant devrait relever du Bureau, ce qui serait conforme au rôle de contrôle dont il serait investi et en ferait un organe subsidiaire de l'Assemblée, comme prévu par le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome.

18. S'agissant de la place qu'occuperait le mécanisme de contrôle indépendant dans les structures institutionnelles, il a été proposé qu'il soit créé au sein d'un bureau existant dont l'indépendance avait déjà été établie, comme le Bureau de l'audit interne ou le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties. Le mécanisme pourrait soit être rattaché à l'un de ces organes, soit revêtir la forme d'un enquêteur professionnel rattaché au Bureau de l'audit interne. Le Groupe de travail a été d'avis que la considération primordiale était l'indépendance du mécanisme et non la place qu'il occuperait dans les structures institutionnelles.

E. Conclusions

19. Le Groupe de travail s'est réuni à deux occasions, conformément au mandat qui lui avait été confié par le Bureau. Bien que des progrès notables aient été accomplis sur la question, en ce sens qu'un large consensus s'était dégagé sur la nature et la portée d'un éventuel mécanisme de contrôle indépendant, et que des propositions aient été formulées quant à la façon dont l'indépendance de ce mécanisme pourrait être sauvegardée, il importe de poursuivre les débats afin d'affiner et de consolider les zones d'accord provisoire, de consulter les parties prenantes intéressées de la société civile et d'examiner les incidences sur le budget-programme des recommandations qui seront finalement soumises à l'Assemblée. En conséquence, le facilitateur invite l'Assemblée à prendre note des progrès notables qui ont été accomplis et à prier le Bureau de poursuivre son examen de la question pour qu'il puisse lui soumettre un rapport complet sur la question à sa huitième session, prévue pour novembre 2009.

Annexe

Projet de décision

L'Assemblée des États Parties,

Prend note du rapport du Bureau sur l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant ainsi que du rapport que lui a présenté le facilitateur à la deuxième reprise de sa septième session; et

Prie le Bureau de poursuivre son examen de la question, y compris en particulier la nature et la portée du mécanisme de contrôle indépendant ainsi que les incidences sur le budget-programme de sa création, et de lui faire rapport à sa huitième session.

--- 0 ---