



Vingt et unième session
La Haye, 5-10 décembre 2022

Rapport du Bureau sur l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant

I. Introduction

1. Lors de sa douzième session, en 2013, l'Assemblée des États Parties (ci-après « l'Assemblée ») a adopté le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant (MCI)¹. L'Assemblée a décidé que les travaux et le mandat opérationnel du MCI allaient être entièrement réexaminés lors de sa quinzième puis de sa dix-septième session². À sa dix-septième session, l'Assemblée a noté les progrès réalisés, a demandé au Bureau de poursuivre sans délai l'examen des travaux et du mandat opérationnel du MCI, et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa dix-huitième session ; elle a en outre demandé au Bureau d'envisager de modifier le mandat du MCI pour y inclure les enquêtes concernant les allégations émises à l'encontre d'anciens fonctionnaires pendant son examen du mandat opérationnel du MCI³. Lors de sa dix-huitième session, l'Assemblée a demandé au Bureau de finaliser l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, concernant notamment la possibilité de modifier le mandat pour y inclure les enquêtes relatives aux allégations à l'encontre d'anciens fonctionnaires, et d'en faire rapport à l'Assemblée lors de sa dix-neuvième session.

2. À sa dixième-neuvième session, l'Assemblée a adopté le mandat opérationnel révisé du MCI. À sa vingtième session, l'Assemblée a demandé au Bureau de rester saisi de l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant afin de prendre en considération les recommandations de l'Examen des experts indépendants⁴ à cet égard, et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa vingt-et-unième session⁵.

3. Le 21 février 2022, le Bureau de l'Assemblée a décidé de nommer M. Christian Nygård Nissen (Danemark) en tant que médiateur pour examiner les travaux et le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant. Au terme du mandat des médiateurs le 18 juillet 2022, la

¹ ICC-ASP/12/Rés. 6, Annexe.

² ICC-ASP/16/Rés. 6, Annexe I, Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersession, § 15.

³ ICC-ASP/17/Rés. 5, Annexe I, Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersession, § 15.

⁴ ICC-ASP/19/16.

⁵ ICC-ASP/20/Rés.5, Annexe I, § 15 (a).

coordinatrice du Groupe de travail de La Haye, Son Excellence M^{me} Katerina Sequensová (République tchèque), a été chargée de finaliser le rapport de la médiation.

4. La médiatrice a organisé des consultations et des séances d'information en vue d'un échange d'informations entre les États Parties, les organes de la Cour, le Mécanisme de contrôle indépendant et autres parties concernées.

II. Examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant

5. En 2022, le Groupe de travail de La Haye (ci-après « le Groupe de travail ») a procédé à des échanges de vues par écrit et quatre séries de consultations concernant l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant (les 7, 14 et 24 juin, et le 4 juillet). La médiation était ouverte aux États Parties, aux États observateurs, à la Cour et à la société civile.

6. Ces réunions ont été l'occasion, entre autre, pour les États Parties, de discuter les recommandations de l'Examen des experts indépendants (EEI) relatives à l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant par le Plan d'action global du Mécanisme de révision⁶. Le Plan d'action global a désigné la médiation MCI au titre de plateforme pour les discussions concernant les recommandations R106-R131, et a prévu que les recommandations R364 et R368 seraient évaluées en coordination avec la médiation Supervision de la gestion budgétaire (SGB). Au cours de sa première réunion, la médiation sur l'IOM commencé puis continué avec une évaluation, et a présenté une plateforme de discussion concernant les recommandations relatives au cadre éthique de la Cour, à savoir R106-R108. Lors de la deuxième réunion, la médiation MCI a continué son évaluation des recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts, à savoir R111-114. À sa troisième réunion, la médiation MCI, en coordination avec la médiation SGB, a évalué les recommandations concernant les mécanismes de surveillance interne et externe, à savoir R364 et R368. Et enfin, la médiation MCI a initié son évaluation des recommandations R115-R121 concernant les procédures internes de règlement des griefs à la Cour. L'objectif global était de trouver un accord pour avancer relativement aux recommandations concernant le MCI.

Première réunion : le cadre éthique

7. Lors de la première réunion, le 7 juin 2022, la médiatrice a présenté le projet de programme de travail, daté du 31 mai 2022 ; il a été préparé en tenant compte de deux échéances importantes, l'examen des recommandations de l'Examen des experts indépendants pour le premier semestre et la préparation du rapport MCI pour le 31 octobre 2022. Pour respecter la transparence et la nature inclusive du processus d'examen de l'Examen des experts indépendants, les réunions de médiation étaient ouvertes à tous les acteurs intéressés.

8. La médiatrice a rappelé que, conformément à la Résolution ICC-ASP/20/Rés.5, la médiation était mandatée pour (1) les travaux de la Cour visant à actualiser le cadre réglementaire, en concordance avec le nouveau mandat opérationnel ; (2) pour finaliser l'évaluation des recommandations EEI, en concordance avec le Plan d'action global (PAG) avant l'Assemblée ; et (3) pour préparer de premières nouvelles actions possibles sur les recommandations évaluées positivement, assignées à l'Assemblée ou à la Cour et à l'Assemblée.

9. La médiation a ensuite discuté à propos du premier groupe de recommandations concernant le cadre éthique de la Cour (R106-109). Le Greffe a fait remarquer que la recommandation R106 coïncidait avec une recommandation du Comité d'audit ; il a rappelé les documents déjà en place pour différentes catégories de personnel et a expliqué les avancées réalisées pour combler les lacunes en matière de politique (par ex. la *Directive administrative* sur le harcèlement pour enquêter sur les

⁶ <https://asp.icc-cpi.int/Review-Court/Action-Plan>.

fonctionnaires élus). Le Greffe a fait savoir qu'il s'était engagé dans une démarche visant à définir les valeurs inhérentes à la Cour et impliquant les Ressources humaines, le Syndicat du personnel et le Point focal pour la parité hommes/femmes, dont la finalisation était prévue en juin, et devant être lancée en septembre ou en octobre⁷. L'importance à ce que l'ensemble du personnel de la Cour soit couvert dans une certaine mesure a été relevée, et il a été proposé, au titre de solution, d'élaborer un standard des principales valeurs. L'importance d'avoir une telle charte en vigueur a été soulignée pour l'ensemble de la Cour, constituant si nécessaire la base de toute investigation ou action menée ensuite par le MCI. La recommandation a été évaluée positivement mais avec modifications.

10. La R107 concernant la coopération du Bureau du Procureur avec l'OIA et le Mécanisme de contrôle indépendant : le Bureau du procureur a informé qu'il maintenait une relation constructive et transparente avec le MCI, et que le niveau de travail pour l'examen du processus interne – initié en août dernier – serait celui du Procureur et du Procureur adjoint, de manière à garantir progrès et efficacité. La recommandation a été évaluée positivement et pouvant être mise en œuvre.

11. Les R108 et R109 ont été traitées ensemble du fait qu'elles étaient intimement liées, bien que l'évaluation de la R109 ait été programmée pour le premier semestre 2023. Concernant une enquête sur des fonctionnaires élus, la médiatrice a rappelé que selon la procédure actuelle, le MCI doit faire appel aux juges pour connaître la marche à suivre. La R108 proposait que le MCI puisse déléguer tout ce travail à une Commission indépendante en dehors des structures de la Cour, pouvant mener les enquêtes et émettre des recommandations. La R109 proposait d'investir cette Commission indépendante de l'autorité permettant de révoquer les fonctionnaires élus. Il a été observé que ces recommandations seraient également abordées au moment de la retraite du juge, en septembre 2022, et que le Président avait demandé au MCI de mener une évaluation sur la culture de travail dans le système judiciaire.

12. La présidence de la Cour pénale internationale a indiqué que, bien que la Cour ait accueilli favorablement les deux recommandations, elle considérait que la R108 constituerait une étape intermédiaire vers la R109, cette dernière exigeant certains amendements au Statut de Rome (par ex., amendement 2018 du Règlement de procédure et de preuve pour donner pouvoir au MCI).

13. Certains États Parties ont exprimé la nécessité de distinguer les fautes relevant du domaine judiciaire des fautes n'en relevant pas. Concernant les enquêtes pour faute à l'encontre de fonctionnaires élus, les États Parties se sont accordés pour reconnaître que le mécanisme indépendant tel que le MCI pouvait mener des enquêtes et être économique. Toutefois, les États ont souligné qu'une première évaluation serait nécessaire pour obtenir des précisions supplémentaires. Les recommandations ont été évaluées positivement à la condition qu'elles soient traitées après l'avoir été par les juges. La médiatrice a également demandé que les délégations consultent leurs capitales en vue d'instructions précises sur la marche à suivre concernant l'évaluation de ces deux recommandations.

Deuxième réunion : Prévention des conflits d'intérêt

14. Lors de sa deuxième réunion, le 14 juin 2022, la facilitatrice a réexaminé la R107 et la R108 et a discuté les recommandations concernant la prévention des conflits d'intérêt (R110-114).

15. La R107 a été reconsidérée pour entendre les points de vue du Bureau de l'audit interne (BAI). Il a été souligné que le BAI avait des difficultés concernant les vérifications à l'intérieur de la Cour, dues à des retards importants pour obtenir des informations. [La médiatrice ?] a indiqué que le BAI avait fait rapport au Comité d'audit, qui était en attente d'une exécution du Plan d'audit et d'engagements du Bureau. Elle a également noté qu'il était extrêmement difficile de gérer, et qu'une coopération plus souple avec le processus d'audit permettrait d'améliorer l'efficacité et les conditions de travail du BAI. La facilitatrice a encouragé le Bureau du Procureur et tous les organes

⁷ Au moment de la rédaction de ce rapport, le Greffe a signalé que le projet concernant les valeurs devrait être finalisé en décembre 2022.

de la Cour de tenir compte des commentaires du Directeur pour l'examen de leurs procédures. Le Bureau du Procureur a évalué cette recommandation très positivement, s'y étant très investi, et a noté que le nouveau Procureur s'était engagé à réexaminer tous ces processus pour évaluer comment rendre la coopération plus efficace. La recommandation a été confirmée dans son évaluation positive et prête pour sa mise en œuvre.

16. Concernant la R108, la médiatrice a noté que le modèle proposé par le MCI tentait de s'adapter à l'esprit de la R108 mais également de le rendre plus facile administrativement du point de vue de sa mise en œuvre. La proposition supposait de laisser au MCI les pouvoirs d'enquête concernant les plaintes à l'encontre des fonctionnaires, mais à un stade ultérieur, les résultats des enquêtes factuelles seraient délégués à une commission externe de juges nationaux ou de juges officiels. M. Guillou (expert EEI) a fait observer que le contexte de cette recommandation venait du fait que la plupart du temps, sur le plan national, les enquêtes contre des juges étaient conduites par des juges, et deuxièmement, que la demande en avait été faite par quelques juges interrogés.

17. La médiation a pris note de la proposition signalant que peut-être, dans certaines affaires particulières, il serait nécessaire de faire appel à une commission d'enquête à part entière pour les circonstances particulières, mais que cette procédure pouvait être reportée à une phase ultérieure, après discussion sur la mise en œuvre. Il a été confirmé que la R108 avait été évaluée positivement, moyennant modifications.

18. Étant donné que la R108 constituait une première étape vers la R109, la médiation a convenu de faire un pas, d'ores et déjà, vers la mise en œuvre, et a demandé au MCI de produire un document officieux exposant plus en détail les différents éléments qui intégreraient la proposition avec différentes variables pour que les États Parties puissent choisir. Par exemple, le seuil pour réunir une commission et la possibilité de réunir une commission d'enquête plénière, et un certain nombre d'autres questions devraient être déterminées à un stade ultérieur. Avec un document officieux, la médiation pourrait se tourner vers le Bureau avec une décision de principe et demander à la prochaine Assemblée d'exiger une conception détaillée et une mise en œuvre.

19. Le Greffe a rappelé son évaluation négative de la R110 due au fait qu'il n'était pas possible pour les fonctionnaires élus de la Cour de participer au Programme de transparence financière des Nations-Unies (PTF), étant donné que l'on n'y accepte que des membres du personnel dans le système. La mise en place d'un programme différent pour la Cour serait longue et très coûteuse. M. Guillou (expert EEI) a indiqué qu'avec cette recommandation, l'Examen d'experts indépendant n'entendait pas réagir à un problème particulier, mais souhaitait plutôt proposer la dernière tendance dans le domaine de la prévention de la corruption. Il a souligné que ce genre de questions étaient toujours mieux traitées en amont, avant qu'un problème spécifique concret se produise. Il a suggéré de garder cette proposition pour une éventuelle mise en œuvre dans le futur, en cas de besoin. La médiatrice a rappelé que pendant l'évaluation de cette recommandation, l'année passée, il avait été observé qu'il y avait deux fonctionnaires des Nations-Unies dans le système des Nations-Unies qui n'avaient pas participé au FDP – à savoir le Président de l'Assemblée générale et le Secrétaire général –, la question avait été réglée à un stade antérieur, lorsqu'ils avaient posé leur candidature à ces postes et fait quelques déclarations devant le Bureau des Nations-Unies des Services de contrôle interne. En suivant cette démarche, la possibilité pour les candidats de faire des déclarations au moment de leur élection au MCI a pu être examinée.

20. Concernant la R111, la facilitatrice a indiqué que les directives actuelles pour les activités extrajudiciaires des juges pourraient être formalisées en une politique contraignante par la Présidence, après avoir clarifié dans quelles limites les juges pouvaient s'engager dans des activités extrajudiciaires pendant leurs heures de travail et quel type d'activité extérieure serait acceptable. La Présidence a rappelé que chaque Présidence de la Cour, depuis le début, avait toujours présenté des directives concernant les activités extérieures des juges. Lorsque les juges de la Cour souhaitent s'engager dans des activités extrajudiciaires, le Président examine la question avant de donner son approbation. L'examen évalue (1) quelle incidence auront ces activités sur la charge de travail judiciaire du juge ; et (2), si cette activité débouche sur un conflit d'intérêt, réel ou perçu. En outre, les juges ont ajouté une clause au paragraphe 5 du Code d'éthique judiciaire précisant que, dans

leurs interactions avec la société civile et autres acteurs, les juges devront s'engager au préalable dans une réflexion prudente. L'Article 40 du Statut de Rome fait essentiellement référence à cette question. Les juges sont en désaccord avec la recommandation de faire rédiger un projet de cette politique par l'Assemblée des États Parties et de recevoir des observations alors qu'elle leur fait confiance. La médiation a conclu qu'après avoir évalué la question soulevée par les experts, ils préfèrent procéder différemment. La R111 a été évaluée négativement.

21. Les R112, R113 et R114 invitent à la création d'un Comité d'éthique comme entité indépendante, disposant d'une compétence pour l'ensemble de la Cour et un rôle de prévention et de conseil (R112). À long terme, une fois créé le Conseil judiciaire mentionné dans la R109 et la R126, cette responsabilité finale du Comité d'éthique sera idéalement transférée au Conseil. En ce qui concerne sa composition (R113), le Comité se réunira pour traiter des questions selon le besoin et travailler, en principe, à distance. Le Comité d'éthique sera formé de trois juges en exercice ou de trois anciens juges de l'Assemblée des États Parties, de juridictions nationales ou internationales, possédant un savoir et une expérience sur les questions d'éthique. Les membres seront désignés pour cinq ou six ans pour un mandat non renouvelable, garantissant ainsi une diversité quant à la parité homme-femme, quant aux différents systèmes judiciaires, et quant à la représentation géographique. Ils pourront être désignés comme suit : deux juges nationaux ayant l'expérience des questions éthiques, par la Présidence des États Parties sur proposition du Bureau ; un ancien juge de la Cour pénale internationale désigné par le Président de la Cour. Concernant son mandat (R114), à long terme, un Comité d'éthique commun, au service de plusieurs cours ou tribunaux internationaux est recommandé afin de garantir une certaine cohérence dans les standards et de rationaliser les dépenses.

22. Dans sa réponse globale, l'évaluation de la Cour était positive en principe à ces recommandations, mais elle a aussi indiqué qu'un examen prudent et approfondi serait assuré en ce qui concerne d'une part leur intégration dans le cadre juridique de la Cour et d'autre part les coûts impliqués, qui auraient vraisemblablement une incidence sur le budget. Le MCI a approuvé cette évaluation.

23. M. Guillou a précisé que le rapport de l'Examen des experts indépendants était bien détaillé sur cette question, et qu'il reflétait une tendance actuelle dans les organisations internationales, de même que dans le secteur privé. Il pourrait être très utile aux juges et aux fonctionnaires élus pour la prévention de certaines difficultés.

24. Il a été observé qu'il existait un lien entre la création d'une charte éthique (R106) et la création d'un bureau d'éthique et de conduite professionnelle (R122). La recommandation a été accueillie favorablement mais une mise en garde a été exprimée concernant la création d'un organe qui continuerait à croître.

25. La médiation a convenu que la recommandation avait été évaluée positivement, mais que sa mise en œuvre exigerait un examen plus approfondi pour être assuré qu'elle a été faite de manière à être non seulement conforme au cadre réglementaire de la Cour, mais aussi soucieuse d'efficacité et n'ajoutant aucune dépense ni aucune bureaucratie inutile.

Troisième réunion : Mécanismes de contrôle internes et externes (en coordination avec le Contrôle de la gestion budgétaire)

26. Lors de sa troisième réunion, le 24 juin 2022, la médiation a discuté l'ensemble des recommandations liées aux mécanismes de contrôle internes et externes (R364 et R368). Ces recommandations ont été évaluées en coordination avec la médiation du Contrôle de la gestion budgétaire, du fait qu'elles coïncident.

27. La R364 porte sur l'efficacité et sur l'autorité du Bureau de l'audit interne et du Mécanisme de contrôle indépendant. D'une part, un contrôle et une surveillance de la gestion et des opérations de la Cour sont nécessaires, mais il y a d'autre part la nécessité de protéger l'indépendance et la confidentialité des organes de la Cour. M. Guillou a mis l'accent sur le fait qu'il y avait quelques améliorations de la part du Bureau du Procureur et d'autres améliorations les années qui ont suivi,

mais qu'il n'était pas certain que les pratiques aient changé. En répondant à une question concernant le sens de l'expression « autorité renforcée », présente dans la recommandation, M. Guillou a expliqué que l'objectif de cette recommandation n'était pas de modifier l'ampleur du travail du MCI ou du BAI, mais rendre le travail plus efficace.

28. Le Bureau de l'audit interne a indiqué que, conformément au Statut de Rome, il n'avait pas mené d'audit sur les activités du domaine judiciaire ou des poursuites, pour respecter l'indépendance du Bureau du Procureur et des Chambres. Toutefois, cela ne l'a pas empêché de vérifier les processus ou contrôles administratifs ou financiers. Les principales difficultés auxquelles le Bureau de l'audit interne a dû faire face ont été les longs délais pour obtenir l'information. Même si les effectifs étaient suffisants, des ressources supplémentaires pour l'appui externe, comme les consultants externes, sont nécessaires. Le Mécanisme de contrôle indépendant a indiqué avoir un effectif suffisant, et que son nouveau mandat lui attribuait une autorité plus forte et plus claire, et que les principales difficultés concernaient les priorités changeantes étant donné la recrudescence des requêtes présentées devant la Cour. Le Greffe a souligné l'importance du travail de ces organes de surveillance ayant suffisamment de ressources pour s'acquitter de leur mandat, tout en précisant que leurs demandes étaient une priorité pour le Greffe.

29. La médiation – alors que dans une certaine mesure cela semblait être un travail en cours – a approuvé l'évaluation positive de cette recommandation, mais pour aborder à nouveau certaines questions concernant les négociations budgétaires. Le Directeur du Bureau de l'audit interne et le Responsable du Mécanisme de contrôle indépendant, en coordination avec la Cour, se sont mis d'accord pour rédiger ensemble un bref document sur les points importants comportant des explications qui seront ajoutées plus tard dans le rapport des médiations.

30. L'Auditeur externe, dans son rapport du 13 octobre 2021⁸, et en conformité avec la R368, a recommandé de faire fusionner le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant en un seul Grand Programme (Recommandation n° 5 – Priorité 1). M. Guillou a précisé que l'Examen des experts indépendants effectuait son travail en même temps que l'évaluation des organes de contrôle, et ainsi ne pouvait pas savoir quelles étaient leurs propositions. La R368 appelait simplement à une évaluation des organes de contrôle. L'Examen des experts indépendants a envisagée la recommandation 5, mais ne l'a pas proposée pour les mêmes raisons, principalement, que la hiérarchie est d'un avis différent. Si les deux fusionnent, un changement dans la structure et dans la hiérarchie sera nécessaire.

31. Le Mécanisme de contrôle indépendant a indiqué qu'il était de pratique courante dans de nombreuses organisations de combiner les fonctions d'enquête et d'audit au sein d'un même organe, mais que la situation était différente à la Cour du fait l'Assemblée des États Parties avait conféré au MCI l'autorité pour enquêter sur les fonctionnaires élus. Dans d'autres organisations, la fonction d'investigation n'aurait pas l'autorité pour enquêter sur le Haut Responsable de l'organisation. Le Bureau de l'audit interne devrait faire rapport au Haut Responsable de la Cour et non pas au Comité d'audit. Dans le contexte actuel, faire fusionner les deux fonctions au sein d'un même organe signifierait que le même bureau devrait faire rapport au Haut Responsable de l'organisation, mais aurait aussi l'autorité pour enquêter sur eux. Même si cela reste possible, cela exigerait des changements qui seraient contradictoires avec ce qui a été discuté sur l'enquête sur les fonctionnaires élus. Le Mécanisme de contrôle indépendant a souligné le risque de double emploi, étant donné l'absence de coordination formelle, puisque le Bureau de l'audit interne conduirait des audits et qu'un vérificateur externe mènerait lui aussi des audits.

32. Le Bureau de l'audit interne a noté que la Cour était une organisation internationale de 150 millions d'euros, mais aussi une institution judiciaire, et il a précisé que les audits qui peuvent être effectués sur les activités administratives et financières de la Cour sont extrêmement limités et ne sont pas liés aux activités du domaine judiciaire et des poursuites. Le Mécanisme de contrôle indépendant a suggéré que l'Assemblée des États Parties pourrait aider en identifiant clairement les fonctions respectives de ces organes (Comité du budget et des finances, Conseil d'administration,

⁸ ICC-ASP/20/06.

Bureau de l'audit interne, Mécanisme de contrôle indépendant), et en rationalisant leurs agendas pour éviter les double-emplois dans le travail.

33. On a fait valoir qu'il y avait une pluralité de mécanismes de contrôle et rappelé les raisons de leur existence. Il y a donc un besoin de coordination dû aux différentes hiérarchies et à la nécessité d'éviter les double-emplois. Le Greffe a également souligné que le nombre d'audits et leurs recommandations engendraient une charge de travail énorme pour la Cour.

34. La médiation a indiqué qu'à ce stade, aucune conclusion dans ce domaine ne serait tirée, même si l'orientation prise par la discussion semblait claire. Il a été convenu que la recommandation concernant la fusion serait discutée plus tard lors de la médiation du Contrôle de gestion budgétaire.

35. Le médiateur de la médiation du Contrôle de la gestion budgétaire a indiqué que cette recommandation avait été évaluée positivement dans le cadre de cette médiation, mais a précisé que le rapport de cette médiation inclurait cette réflexion.

Quatrième réunion : Procédures internes de règlement des griefs

36. Lors de sa dernière réunion, le 7 juillet 2022, la médiation a discuté sur la quatrième série de recommandations, concernant les procédures internes de règlements des griefs (R115-R121). Ces recommandations avaient déjà été discutées antérieurement à la médiation, l'année passée, et il avait été conclu qu'il serait intéressant de poursuivre la discussion avant d'émettre une évaluation. Il s'agit de sujets fort complexes, et le médiateur a su deviner à l'avance qu'aucune évaluation conclusive ne serait possible au cours de cette réunion, l'objectif étant plutôt d'initier une discussion sur le sujet et de viser une élaboration plus concrète lors de réunions suivantes qui permettraient de conclure sur une évaluation dans des délais raisonnables. Il a également fait remarquer que, pour que cette évaluation fonctionne, les États Parties et la Cour devront se coordonner et trouver un terrain commun, ces recommandations étant interdépendantes et l'évaluation de l'une des recommandations n'étant pas sans incidence sur les autres.

37. Le Greffe a présenté le Rapport de la Cour sur le Système de justice interne, daté du 24 juin 2022⁹. Le rapport présentait un résumé des différentes options valables pour la Cour, et les conséquences qui s'ensuivraient si ces recommandations étaient mises en œuvre, évoquant en particulier les points positifs et négatifs, dans l'hypothèse d'un changement de juridiction pour le règlement des litiges de la Cour – s'en remettant autrement dit, non plus au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT), mais au Tribunal d'appel des Nations-Unies (TANU) – tout en précisant la différence entre ces deux juridictions. La Cour, pour le moment, ne prend pas position sur cette question. En préparant son rapport, la Cour a consulté et bénéficié d'information d'un nombre important d'acteurs parties prenantes, notamment du Bureau d'administration de la Justice des Nations-Unies, du Bureau des Nations-Unies des Services de l'Ombudsman et de la médiation, du Bureau d'aide juridique au personnel, de la Cour de justice internationale et de plusieurs organisations internationales faisant partie du système des Nations-Unies.

38. Le Greffe a présenté les éventuelles conséquences pour le système interne de règlement des griefs si les recommandations de l'Examen des experts indépendants étaient mise en œuvre, tant pour les affaires administratives ou disciplinaires que pour les fonctionnaires élus et les membres du personnel. La Cour reconnaît actuellement la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail. Le statut de ce Tribunal accorde un statut aux « fonctionnaires », catégorie qui englobe à la fois les membres du personnel et les fonctionnaires élus. À cet égard, la principale différence entre les deux tribunaux est que le Tribunal d'appel des Nations-Unies, lui, n'est compétent que pour les membres du personnel et non pour les fonctionnaires élus.

⁹ <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-10/Report-Court-Internal-Justice-System-IER-R115-121-ENG.pdf>.

39. L'interprétation restrictive du terme « membre du personnel » par le Tribunal d'appel des Nations-Unies interdirait effectivement l'accès à la justice pour les juges de la Cour et les autres fonctionnaires élus. Ainsi, la discussion, dans le cas d'une option pour le Tribunal d'appel, serait, soit de créer une Commission de première instance composée de juges indépendants ou d'anciens juges qui auraient l'autorité finale sur les plaintes présentées par les fonctionnaires élus de la Cour, soit de laisser les fonctionnaires élus sans recours judiciaire dans des affaires qui les concernent. Les fonctionnaires élus devraient également être consultés à propos de ce changement.

40. Concernant la R115, le Greffe a indiqué qu'il n'était pas possible d'avoir une juridiction unique pour tous du fait de rapports contractuels différents entre ces personnes et la Cour. La Cour a toutefois reconnu, pour ce qui concerne la culture organisationnelle, la nécessité de trouver des solutions pour traiter ces questions, en saisissant l'esprit de cette recommandation. La R115 a été évaluée négativement par la Cour, mais des mesures ont été prises pour que soit retenu l'esprit de cette recommandation.

41. Concernant la R116, qui traite de la dissolution du Conseil consultatif de discipline (CCD), du Comité d'appel (CA), ainsi que de la médiation *ad hoc* actuellement gérée par le personnel, et concernant la R117 qui aborde la question de l'engagement d'un juge des litiges de première instance, le Greffe a indiqué deux options possibles : remodeler le système interne en y incluant un siège externe indépendant du CA et du CDD, qui, soit continuerait à émettre des recommandations, soit prendrait des décisions. S'il prenait des décisions, il n'y aurait plus de décision finale prise par le Greffe ou par le Procureur, et le nouveau CA ou CCD subviendrait ainsi à la nécessité d'avoir un juge de première instance. Dans cette option, les mandats du CA ou du CCD laisseraient le dernier mot au membre externe en cas de désaccord avec les membres du personnel de la Commission. Il a été mis en garde concernant la manière dont les membres du personnel étaient sélectionnés, et précisé qu'ils devraient avoir les connaissances nécessaires et recevoir une formation appropriée.

42. Concernant la R120 appelant à examiner si le recours au Tribunal d'appel des Nations-Unies pour les questions administratives plutôt qu'au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT), serait plus économique pour la Cour, le Greffe a indiqué que le rapport de la Cour sur le système de justice interne de la Cour précisait que les coûts des jugements pour les deux tribunaux étaient plus ou moins les mêmes, si l'on ne tenait pas compte du fait que le système TANU exigeait la création d'une Première instance qui entraînerait des coûts supplémentaires (soit sous la forme d'un juge ou d'une Commission de Première instance, soit en ayant recours au Tribunal administratif des Nations-Unies). Ces coûts supplémentaires, auxquels il faut ajouter d'autres dépenses éventuelles liées au fait de rejoindre le système du TANU mais non liées aux recommandations entraîneraient des dépenses globales plus élevées en ayant recours à cette option plutôt qu'en restant dans le système TAOIT. Le Greffe a noté que la Cour était d'avis que le fait d'intégrer le TANU ne rapprocherait pas nécessairement la Cour du système commun des Nations-Unies, étant donné qu'il existe de nombreuses agences des Nations-Unies qui reconnaissent la jurisprudence TAOIT tout en étant rattachées au système commun des Nations-Unies. Enfin, le Greffe a mis l'accent sur le fait que seuls des membres du personnel pourraient faire appel d'une décision au TANU, laissant les fonctionnaires élus sans recours juridique.

43. En résumant les points de vue des recommandations R116, R117 et R120, le Greffe a noté que la Cour ne se prononçait pas, mais qu'elle avait reconnu que le fait de changer en faveur du TANU léserait profondément les fonctionnaires élus et qu'ils devraient être consultés, ce qui n'a toujours pas été fait. Sur la question de la dissolution ou du remodelage du CA / CDD, la Cour n'a pas davantage pris position encore, du fait qu'il n'y avait toujours pas de suggestion ni de proposition claire, mais, suite à la discussion et aux différents éléments apportés par les délégations et le Conseil du Syndicat du personnel (CSP), la Cour consultera en interne et reviendra vers les États Parties avec une position.

44. Le médiateur a conclu qu'il ne s'était dégagé, à partir des discussions des États Parties, aucune préférence claire ou évidente pour accepter ou rejeter à ce stade l'une ou l'autre de ces recommandations, ce qui signifiait que davantage de temps serait nécessaire pour poursuivre les discussions ; il a ainsi décidé de maintenir ces recommandations ouvertes en vue d'autres débats

lors de réunions à venir. Le médiateur a suggéré, en prévision des consultations à venir, que la Cour fournisse un court document présentant les différentes options : accepter, accepter moyennant modifications, ou rejeter les recommandations et la nécessité éventuelle de collaborer avec les fonctionnaires élus sur les conséquences et implications de la décision sur le résultat éventuel.

45. Le Greffe a noté que la R118 avait déjà été évaluée positivement et qu'elle allait être mise en œuvre. Il a également confirmé qu'un avis de vacance de poste pour un Ombudsperson (« médiateur ») avait déjà été publié, et que le recrutement aurait lieu à la fin du moins d'août ou au début du mois de septembre. Cette personne serait engagée au titre de consultant externe, et le poste serait maintenu hors classification, selon la recommandation de l'Examen des experts indépendants. Le Conseil du Syndicat du personnel serait représenté au sein du Comité de sélection devant choisir cet Ombudsperson, dans l'espoir d'améliorer encore le climat de confiance avec les membres du personnel. Le mandat de cette personne consisterait à intervenir à l'amiable de différentes manières dans un litige, autrement qu'au titre de médiation. Il a été remarqué que l'essentiel des recommandations consistait à rappeler qu'on devait pouvoir compter sur de solides mécanismes de résolution amiable des litiges avant de devoir recourir à l'intervention d'un juge de première instance, ce qui serait une solution juridique plus contraignante. On a fait valoir que recruter en extérieur était une option raisonnable, mais qu'il était également important que cette personne soit disponible et présente au sein de la Cour. La Cour évaluera ultérieurement l'éventuelle viabilité de cette recommandation dans le cadre du système de la Cour.

46. Il a été noté que l'Ombudsperson n'était pas un bureau, mais bien une personne, et que l'on ne devait s'attendre qu'à des résultats réalistes concernant ce que cette personne peut faire. À cet égard, la suggestion de faire appel à un appui supplémentaire et à de nouvelles ressources pour aider cette personne a été perçue comme nécessaire afin d'éviter qu'elle soit surchargée par les tâches à accomplir. Le Conseil du Syndicat du personnel a ajouté que la Cour pénale internationale avait un certain nombre de médiateurs formés au sein de son personnel et a encouragé, outre à la désignation de l'Ombudsperson, à la création d'une commission de médiateurs du personnel pour l'aider et l'assister.

47. La R119 a été évaluée négativement, mais la Cour souhaite toutefois transmettre à l'Ombudsperson les recommandations et les remarques exprimées au cours de ces consultations, ainsi que les suggestions présentées par le Syndicat du personnel pour examen une fois que l'Ombudsperson aura pris ses fonctions. Concernant la dernière partie de la R119 qui porte sur les plaintes pour service insatisfaisant, le Greffe a indiqué qu'une mention en avait été faite dans le Rapport sur le système interne de justice de la Cour, précisant que le système proposé par les experts s'éloignerait de la pratique des Nations-Unies, et que la Cour ferait une proposition pouvant être discutée ultérieurement, au moment où la médiation reviendrait sur ces recommandations qui requièrent plus ample examen.

48. Concernant la R121 précisant que toute activité envisagée par la Cour dans ce domaine devra prendre en considération l'utilité d'un renforcement de la transparence, de la confidentialité et de la confiance envers le personnel, la médiation a pris note de l'évaluation positive de cette recommandation et de l'intention de la Cour de voir l'esprit de cette recommandation imprégner à cet égard le reste de ces travaux de révision.

III. Recommandations

1. Du fait du départ du médiateur, il n'a pas été possible de prendre en considération les recommandations restantes, à savoir les R122-R125 et R131. Il a été noté que la R129 et la R130 avaient déjà été évaluées positivement en 2021, et que les discussions concernant les R126-R128 étaient prévues pour le premier semestre 2023. L'évaluation de ces recommandations restantes devrait donc être réalisée en 2023.

2. La médiation a demandé que le Mécanisme de contrôle indépendant publie un document officiel concernant la R108 et la R109 précisant avec davantage de détails les modalités d'une éventuelle mise en œuvre, accompagné de différentes options pour examen par les États Parties.

3. La médiation a demandé à la Cour, en coordination avec le Directeur du Bureau de l'audit interne et le Responsable du Mécanisme de contrôle indépendant, de présenter un document concernant la R364, et indiquant l'évolution réalisée relativement à l'efficacité et à l'autorité de ces organes. Concernant la R368, la médiation a indiqué que les recommandations relatives à la fusion des différents organes de surveillance seraient discutées ultérieurement au cours de la médiation du Contrôle de la gestion budgétaire.

4. La médiation a décidé que des consultations supplémentaires seront nécessaires pour les R116, R117 et R120, et a demandé à la Cour de produire, avant toute consultation à venir, un document contenant les différentes options, acceptation, acceptation moyennant modifications, ou rejet de ces recommandations, et l'éventuelle nécessité d'engager un dialogue avec les fonctionnaires élus sur les implications et conséquences de toute décision finale dans ce domaine.

5. Étant donné la demande faite de présenter une évaluation des recommandations et le départ du médiateur, aucune disponibilité supplémentaire n'a été possible pour des discussions distinctes concernant le cadre réglementaire de la Cour et sa non-contradiction avec le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant. La médiation poursuivra les discussions sur cette question en 2023.

Annexe

Texte à inclure dans la résolution omnibus

Mécanisme de contrôle indépendant

1. *Rappelle* sa décision de la résolution ICC-ASP/19/Rés.6 adoptant le Mandat opérationnel révisé du Mécanisme de contrôle indépendant et demandant au Bureau de rester saisi de l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, dans le but d'examiner les recommandations de l'Examen des experts indépendants à cet égard, soumis aux décisions pertinentes de l'Assemblée sur la mise en œuvre du Rapport de l'Examen des experts indépendants¹⁰, et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa ~~vingtième~~ **vingt-et-unième** session ;
2. *Accueille favorablement* les discussions tenues au cours de l'année 2022 sur l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée des États Parties ;
3. *Prends note* du Rapport final de l'Examen des experts indépendants du système de la Cour pénale internationale et du Statut de Rome¹¹, en particulier de ses recommandations concernant les travaux et le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, qui mérite des discussions et examen approfondis entre les États Parties pouvant déboucher sur une prochaine révision du mandat ;
4. *Rappelle que* le Mandat opérationnel révisé du Mécanisme de contrôle indépendant reste provisoirement en vigueur, et sans préjudice, jusqu'à toute décision de l'Assemblée susceptible de modifier ou de remplacer ce mandat après examen du rapport et des recommandations de l'Examen des experts indépendants ;
5. *Accueille favorablement* les initiatives complémentaires prises par le Bureau, les organes de surveillance de l'Assemblée et la Cour pour chercher à s'assurer que les différents organes de la Cour s'étaient modernisés et actualisés selon les demandes, moyennant, dans la mesure du possible, des chartes éthiques et des codes de conduites harmonisés ;
6. *Réitère* l'importance cruciale, pour le Mécanisme de contrôle indépendant de conduire ses travaux de manière indépendante, transparente et impartiale, libre de toute influence injustifiée ;
7. *Accueille favorablement* le rapport annuel du Responsable du Mécanisme de contrôle indépendant¹² ;
8. *Réaffirme* l'importance pour le Mécanisme de contrôle indépendant de faire rapport aux États Parties des résultats de ses activités ;
9. *Souligne* l'importance d'une adhésion aux normes éthiques et professionnelles les plus élevées de l'ensemble du personnel et des fonctionnaires élus de la Cour, ~~prend note des efforts réalisés pour renforcer davantage le cadre professionnel et éthique concernant les fonctionnaires élus, reconnaît le rôle essentiel ainsi que le travail assumés par le Mécanisme de contrôle indépendant, accueille favorablement les mesures qui continuent à être prises par la Cour pour enquêter sur les conséquences éventuelles sur les travaux de la Cour compte tenu des allégations de manquements parmi les fonctionnaires élus, accueille favorablement et~~ que suivant les recommandations du Bureau du Procureur et les consultations afférentes, le mandat opérationnel révisé du Mécanisme de contrôle indépendant¹³ l'habilite à enquêter sur la conduite alléguée des anciens fonctionnaires élus

¹⁰ ICC-ASP/19/16.

¹¹ ICC-ASP/19/24.

¹² ICC-ASP/21/8.

¹³ ICC-ASP/19/Rés.6, Annexe II.

et membres du personnel, lorsqu'ils étaient en service, mais également une fois qu'ils ont quitté leur fonction, conformément au paragraphe 10 dudit Mécanisme, *prend note* du rapport de situation présenté par le Bureau du Procureur, et *invite* la Cour à fournir dans les meilleurs délais et avant la ~~vingt-et-unième~~ **vingt-deuxième** session de l'Assemblée toute actualisation et toute recommandation pertinentes sur toute mesure de suivi pour la Cour et/ou l'Assemblée ;

10. *Accueille favorablement* les progrès ~~rapportés~~ **réalisés** pour harmoniser formellement le ~~Règlement~~ **le cadre réglementaire** de la Cour avec le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, en particulier l'Instruction administrative sur les Enquêtes pour conduite insatisfaisante et l'Instruction administrative sur les Conduites insatisfaisantes et les procédures disciplinaires, ainsi que la prochaine Instruction administrative, à venir, sur la Discrimination et le harcèlement, notamment le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité, et *encourage* la Cour, avec le soutien du Mécanisme de contrôle indépendant le cas échéant, ~~à finaliser le travail tout en assurant~~ **poursuivre son travail pour s'assurer** que l'ensemble des documents pertinents ont été actualisés et ajustés sur le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant de manière à harmoniser les règles applicables.

Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersession

Demande à ce que le Bureau reste saisi de l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant et **poursuive les recherches sur la recommandation contenue dans le rapport de la médiation** dans le but d'examiner également les recommandations de l'Examen des experts indépendants à cet égard, et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa ~~vingt-et-unième~~ **vingt-deuxième session**.
