

**Dixième session**

New York, 12-21 décembre 2011

**Rapport du Bureau sur
le mécanisme de contrôle indépendant****Note du Secrétariat**

Conformément au paragraphe 7 de la résolution ICC-ASP/9/Res.5 du 10 décembre 2010, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet à la considération de l'Assemblée son rapport sur le mécanisme de contrôle indépendant. Le présent rapport témoigne du résultat des consultations informelles tenues par le Groupe de travail de La Haye du Bureau auprès de la Cour.

I. Contexte

1. Le présent rapport est soumis conformément au mandat qui a été confié aux cofacilitateurs, M. Cyril Borlé (Canada) et M^{me} Nataša Šebenik (Slovénie), pour la question du mécanisme de contrôle indépendant (« le MCI »), lorsque le Bureau de l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») les a nommés à sa réunion du 1^{er} février 2011.
2. À sa huitième session, l'Assemblée a adopté la résolution ICC-ASP/8/Res.1, par laquelle elle a décidé de créer un mécanisme de contrôle indépendant conformément au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome. Il a été décidé que la capacité d'investigation professionnelle indépendante serait mise en place sans délai et que les fonctions d'inspection et d'évaluation seraient mises en œuvre après que l'Assemblée aura pris une décision à leur sujet à sa prochaine session.
3. À sa neuvième session, l'Assemblée a adopté la résolution ICC-ASP/9/Res.5, par laquelle elle a décidé que la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant serait exercée conformément aux dispositions de l'appendice à ladite résolution (« mandat opérationnel »), et elle décidait également que le Bureau préparerait un rapport sur la mise en œuvre de la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant et sur l'exercice des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du MCI, y compris le mandat de cet organe et les incidences budgétaires y afférentes, afin que l'Assemblée statue sur l'adoption dudit rapport à sa session suivante.
4. La résolution ICC-ASP/9/Res.5 invitait également la chef temporaire à poursuivre le travail engagé en ce qui concerne l'élaboration des dispositions portant sur les fonctions, règles et réglementations, protocoles et procédures afférents à la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant et à les soumettre à l'Assemblée aux fins de leur adoption. Elle invitait également la Cour à continuer de travailler avec la chef temporaire sur les modifications à apporter aux instruments juridiques en vigueur en vue de l'adoption par l'Assemblée, à sa session suivante, de l'ensemble des amendements nécessaires pour rendre pleinement opérationnelle la fonction d'investigation du MCI.

5. Le Bureau a également décidé que la question du mécanisme de contrôle indépendant devrait être examinée plus avant par le Groupe de travail de La Haye en 2011. Le Groupe de travail a discuté du MCI lors de ses réunions du 29 mars, 11 mai, 7 juillet, 8 septembre, 27 octobre et 9 novembre 2011. Le MCI a également fait l'objet de consultations informelles du Groupe de travail de La Haye le 23 mars, 13 avril, 30 mai, 16 juin, 23 juin, 30 juin, 14 juillet, 13 octobre, 24 octobre, 27 octobre, 3 novembre et 8 novembre 2011.

II. Recrutement de la chef temporaire et du nouveau chef du MCI

6. À sa réunion du 12 avril 2010, le Bureau a approuvé que M^{me} Beverly Ida Mulley (Australie) soit détachée du Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies (« le BSCI ») pour occuper le poste de chef temporaire du MCI pour une période d'un an. M^{me} Mulley a pris ses fonctions le 19 juillet 2010 et les a quittées le 18 juillet 2011, à la fin de son contrat.

7. Le 19 octobre 2010, le Bureau a nommé un comité de sélection chargé de mener à bien la procédure de recrutement du chef du MCI en vue d'avoir un candidat sélectionné lorsqu'échoirait le contrat de la chef temporaire. Le 10 mai 2011, le comité de sélection concluait le processus de recrutement et recommandait la nomination de M. Ben Swanson (Royaume-Uni) au poste de chef permanent du MCI. Malheureusement, M. Swanson a refusé l'offre pour des motifs personnels. Par conséquent, le comité de sélection a ré-étudié la liste des candidats et, sur la recommandation de celui-ci, le Bureau a fait une offre à M^{me} Madeline Schwartz (Canada) le 15 juillet 2011. Toutefois, cette dernière a également dû refuser pour des motifs personnels.

8. Par la suite, le 4 août 2011, le Bureau a demandé au comité de sélection d'organiser un processus de recrutement accéléré afin de combler temporairement le poste de chef du MCI en continuant de chercher un chef permanent.

9. Le 30 août 2011, sur la recommandation du comité de sélection, le Président de l'Assemblée a demandé au Greffier de recruter M^{me} Kristina Carey (États-Unis) comme chef temporaire du MCI. M^{me} Carey a accepté l'offre et devrait prendre ses fonctions officiellement le 21 novembre 2011. Toutefois, dans l'intervalle, M^{me} Carey a accepté d'apporter son soutien à la facilitation du MCI et a participé à des réunions du Groupe de travail de La Haye.

10. En ce qui concerne le chef permanent du MCI, le comité de sélection doit faire rapport au Bureau avant la dixième session de l'Assemblée des États Parties.

III. Mise en œuvre de la fonction d'investigation du MCI

A. Manuel de procédure du MCI

11. Dans le cadre de son mandat, le MCI a préparé un Manuel de procédure établissant des directives sur l'aspect technique des investigations auxquelles se livrerait le MCI conformément au mandat qui lui a été dévolu en vertu de la résolution ICC-ASP/9/Res.5. La dernière version du Manuel, datée du 4 juillet 2011, peut être consultée sur l'Extranet de l'Assemblée¹.

12. Le Manuel a été préparé par la chef temporaire du MCI, en consultation avec les points focaux des divers organes de la Cour, dont le Conseil du Syndicat du personnel et le Groupe de travail juridique inter-organe, qui regroupe des représentants des trois organes de la Cour. Certains éléments, clairement identifiés, ne font pas encore l'objet d'un consensus, bien qu'il s'agisse pour la plupart de questions administratives ou en attente de procédures, par exemple la définition de l'exploitation sexuelle ou des abus sexuels, du harcèlement ou de la discrimination; la modification des Conditions générales applicables aux sous-traitants et aux consultants; ou les changements à apporter aux circulaires

¹ <https://extranet.icc-cpi.int/asp/ASP10session/default.aspx>.

administratives et règlements pertinents de la Cour afin d'harmoniser les procédures avec le MCI.

13. De façon plus fondamentale, les consultations menées par le Groupe de travail ont révélé que les États Parties divergeaient dans leur interprétation du libellé « de sa propre initiative », aux paragraphes 20 à 25 de l'Appendice à la résolution ICC-ASP/9/Res.5 (désormais nommée Mandat opérationnel), sur la façon par laquelle les instances du MCI peuvent être lancées et sur le recours aux tierces parties indépendantes possédant de l'expérience en matière d'investigation ou de poursuite.

(a) Le MCI, le Conseil du Syndicat du personnel et certains États Parties interprètent le Mandat opérationnel de façon à offrir au MCI trois procédures de lancement d'investigation différentes : sur réception de rapports concernant des fautes ou des fautes graves (paragraphes 3 et 18 du Mandat opérationnel), à la demande du chef d'un organe de la Cour (paragraphe 14 du Mandat opérationnel), ou, à défaut d'une demande émanant du chef d'un organe de la cour ou d'un rapport ou d'une plainte, « de sa propre initiative »; dans ce dernier cas, l'on pourrait avoir recours à une décision d'une tierce partie externe en cas de désaccord entre le chef du MCI et le chef d'un organe de la Cour pour savoir si une telle initiative compromettrait les principes d'indépendance judiciaire et d'indépendance de l'action publique (paragraphes 20 à 25 du Mandat opérationnel); et

(b) Le Bureau du Procureur et certains États Parties interprètent le Mandat opérationnel de façon à offrir au MCI deux procédures de lancement d'investigation différentes : à la demande du chef d'un organe de la Cour (paragraphe 14 du Mandat opérationnel) et, dans tous les autres cas, « de sa propre initiative », où l'on pourrait avoir recours à une décision d'une tierce partie externe en cas de désaccord entre le chef du MCI et le chef d'un organe de la Cour pour savoir si une telle initiative compromettrait les principes d'indépendance judiciaire et d'indépendance de l'action publique (paragraphes 20 à 25 du Mandat opérationnel). En vertu de cette interprétation, le paragraphe 18 représente une exigence de notification et toute investigation du MCI découlant d'une plainte est considérée comme étant lancée « de sa propre initiative » et pourrait être renvoyée à une tierce partie.

14. Lors d'une réunion en juin 2011, le Greffe et la Présidence ont affirmé qu'ils pourraient accepter l'interprétation prônant les trois approches, sous réserve de discussions plus approfondies.

15. Le Bureau du Procureur a préparé deux mémoires, datés du 5 août 2011 et du 12 octobre 2011, sur l'interprétation du libellé « de sa propre initiative » dans la résolution ICC-ASP/9/Res.5. Le Bureau du Procureur estimait que l'approche des trois procédures différentes déjouait l'intention de la résolution et qu'elle n'avait aucun fondement juridique dans le Statut. Le Bureau du Procureur estimait que la fonction de contrôle de l'Assemblée devait être conforme au Statut, en vertu duquel le Procureur est responsable devant l'Assemblée mais agit indépendamment de celle-ci, et le personnel du Bureau du Procureur n'est responsable que devant le Procureur et non devant l'Assemblée ou ses organes subsidiaires.

16. Le Conseil du Syndicat du personnel a également préparé un mémoire, daté du 26 octobre 2011, pour présenter ses observations sur l'ébauche du Manuel de procédure et clarifier son interprétation du libellé « de sa propre initiative » de la résolution ICC-ASP/9/Res.5. En plus de prôner l'approche des trois procédures, le mémoire traite aussi du besoin d'une politique de protection des informateurs et anti-rétorsion, du droit des suspects à l'appui juridique, de la dotation du MCI, de la transparence et publication des recommandations faites par le MCI et des échéances applicables aux processus d'investigation.

17. Au fil des discussions informelles du Groupe de travail tout au long de l'année, il est devenu évident qu'un consensus ne serait pas atteint sur toutes ces questions.

18. En l'absence d'un consensus sur l'interprétation du Mandat opérationnel, et puisque cette question touche fondamentalement la procédure de lancement des instances du MCI, le Groupe de travail a conclu qu'il n'était pas souhaitable de soumettre le Manuel de procédure à la dixième session de l'Assemblée, invitant plutôt le chef temporaire et, éventuellement, le chef permanent, à continuer de travailler sur le Manuel de procédure afin

d'atteindre un consensus dès que possible. Il faut en particulier une entente sur une procédure de présentation des plaintes qui respectera l'indépendance du MCI, comme le veulent le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome et le paragraphe 12 du Mandat opérationnel, ainsi que son indépendance judiciaire et d'action publique, comme le veut le Statut de Rome au paragraphe 1 de l'article 40 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 42.

19. Étant donné l'étroitesse des liens entre toutes les questions afférentes à la mise en œuvre du MCI, ainsi que des difficultés à résoudre et étapes à franchir, qui seront fonction de l'ampleur du mandat et des procédures choisies pour chacune des fonctions, il y a eu consensus sur le fait que la mise en œuvre du MCI devrait se faire après l'atteinte d'une entente complète sur les modalités d'exercice des trois fonctions (investigation, inspection et évaluation), tout en tenant compte des effets de la politique de protection des informateurs et anti-rétorsion proposée.

20. Le Groupe de travail estime également qu'il est justifié de permettre aux futurs fonctionnaires élus et au chef du MCI, une fois en poste, de contribuer aux discussions futures sur ces questions, particulièrement en ce qui concerne la présentation de plaintes.

B. Modifications des instruments juridiques de la Cour

21. La chef temporaire du MCI a relevé que, pour que le MCI devienne pleinement opérationnel au regard des fonctionnaires élus, la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve² et le chapitre 8 du Règlement de la Cour³ doivent être modifiés afin que le MCI puisse enquêter sur les plaintes pour faute qui pourraient être déposées contre des fonctionnaires élus. D'autre part, les Conditions générales applicables aux sous-traitants et aux consultants nécessitent des modifications d'ordre mineur de façon à assujettir les sous-traitants et les consultants aux nécessités des investigations dûment autorisées du MCI, ainsi qu'aux critères supplémentaires instituant une politique de tolérance zéro concernant l'exploitation sexuelle et les abus sexuels par des personnes recrutées par la Cour. Enfin, le Statut et le Règlement du personnel devront être modifiés pour y incorporer l'obligation pour les fonctionnaires de coopérer aux investigations dûment autorisées du MCI.

22. La chef temporaire du MCI, en consultation avec la Cour, a élaboré une règle 26 modifiée qui semble faire l'objet d'un consensus de principe. Toutefois, il serait prématuré de finaliser le libellé de la règle 26 tant que la version définitive du Manuel de procédure n'est pas arrêtée. La nouvelle règle 26 sera incluse dans le nouveau Manuel de procédure qui sera présenté à l'Assemblée à sa onzième session.

IV. Exécution des fonctions d'inspection et d'évaluation du MCI

A. Étude d'évaluation de l'efficacité

23. À sa neuvième session, l'Assemblée s'est félicitée de la décision du Bureau de mandater une étude d'évaluation de l'efficacité (« ÉÉE ») des mécanismes de contrôle de la Cour qui existent déjà, puisque telle étude représente un autre pas vers la mise en œuvre des fonctions d'inspection et d'évaluation du MCI, conformément au paragraphe 6 de la résolution ICC-ASP/9/Res.5. Par ailleurs, l'Assemblée a demandé au Bureau de préparer un rapport sur l'exercice des fonctions d'inspection et d'évaluation du MCI, y compris un passage en revue de leur mandat, de la classe de leurs membres et des répercussions financières afférentes, en vue de la prise d'une décision quant à leur adoption à la prochaine session de l'Assemblée, conformément au paragraphe 7 de la résolution ci-dessus. À sa deuxième réunion, le 1^{er} février 2011, le Bureau a confirmé sa décision de faire exécuter l'ÉÉE par la Division de l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (« DAI-BSCI »).

² Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, première session, New York, 3-10 septembre 2002 (ICC-ASP/1/3 et corr.1), partie II.A.

³ Règlement de la Cour, ICC-BD/01-01-04.

24. Les experts de la DAI-BSCI ont organisé une mission de planification à La Haye le 14 et 15 décembre 2010 et une mission aux bureaux extérieurs du 11 au 14 avril 2011. Le 13 avril 2011, les experts ont présenté un plan de travail et un cadre d'ÉÉE au Groupe de travail de La Haye. L'objectif de l'étude était d'évaluer la couverture d'assurance actuelle par rapport aux principaux risques à l'atteinte des objectifs de la Cour et d'en cerner les carences et doubles emplois, en prêtant une attention particulière aux fonctions d'inspection et d'évaluation. Le « Rapport sur l'étude d'évaluation de l'efficacité de la Cour pénale internationale » a été soumis le 25 mai 2011.

25. Les experts de la DAI-BSCI ont conclu que le cadre de gestion du risque de la Cour date de 2006. En 2008, la Cour a exécuté une étude exhaustive de gestion du risque qui a abouti à l'identification de sept risques stratégiques, en vertu desquels 22 domaines de risque prioritaires ont été cernés. La Cour n'a toujours pas élaboré de cadre de gestion du risque interne pour appuyer ses processus de gestion de risque. Les organes de contrôle indépendant de la Cour incluent le Bureau d'audit interne, les vérificateurs externes (actuellement, le "National Audit Office" du Royaume-Uni), et le MCI pour les fonctions d'investigation (pas encore opérationnel). Les experts de la DAI-BSCI ont constaté qu'il existe déjà certaines activités d'inspection et d'évaluation au sein de la Cour mais que celles-ci ne sont pas systématiques ou structurées. Par exemple, des fonctions comportant certains éléments d'inspection et d'évaluation sont exécutées par le Comité du budget et des finances, le Comité de contrôle sur les locaux permanents, le BAI et les vérificateurs externes.

26. Les carences repérées par les experts de la DAI-BSCI dans la couverture d'assurance actuelle de la Cour se situaient au niveau du soutien aux parties intéressées (évaluation); de la qualité des processus judiciaires et administratifs (évaluation, inspection et audit interne); indépendance et inter-dépendance des organes (évaluation); et locaux permanents (évaluation et audit interne). Il existait également des carences mineures en regard de la crédibilité de la Cour, de la continuité des opérations, et de la sécurité du personnel et des témoins.

27. Les experts de la DAI-BSCI n'ont constaté que des doubles emplois mineurs dans le mandat et la portée du travail des fonctions de contrôle indépendant, en notant toutefois que le projet des locaux permanents est un projet particulier qui présente des risques importants et qu'il exige donc une couverture complète jusqu'à son parachèvement. Les experts de la DAI-BSCI ont également conseillé la création d'un poste de vérificateur des activités de construction et la fourniture de fonds au BAI pour la tenue de contrôles ou d'évaluations exigeant des connaissances très spécialisées (par exemple, en technologie de l'information ou en questions juridiques).

28. Les experts de la DAI-BSCI ont recommandé que la Cour établisse un seuil de tolérance du risque pour chacun des risques importants et qu'il les soumette à l'Assemblée en vue de déterminer le type et niveau de contrôle et d'assurance interne requis (recommandation 2). La Cour devrait veiller à la mise en place de mécanismes pour :

(a) Permettre au Greffier d'obtenir des garanties de tous les grands programmes de la Cour, ainsi que des fonctions de contrôle, que les systèmes de contrôle financier sont adéquats et efficaces;

(b) Faire en sorte que tous les grands programmes pourront donner les garanties aux fins du Rapport de contrôle interne sur les risques les plus importants (recommandation 3).

29. Par ailleurs, les experts de la DAI-BSCI ont recommandé que la Cour se dote d'une fonction centralisée de contrôle et d'évaluation pour l'ensemble de la Cour et qu'elle élabore une politique d'évaluation en vue d'intégrer les processus de contrôle et d'évaluation au système de gestion fondée sur les résultats (recommandation 5); qu'elle fasse en sorte que le système de contrôle des recommandations soit lié au cadre de gestion des risques et de contrôle interne (recommandation 8); enfin, que le Comité de contrôle sur les locaux permanents élabore une ÉÉE particulière aux risques liés aux locaux permanents (recommandation 7).

30. De plus, les experts de la DAI-BSCI ont recommandé que l'Assemblée songe à élargir le mandat du Groupe d'étude sur la gouvernance afin qu'il examine les mandats des organes responsables de la gouvernance externe pour s'assurer que les mandats sont clairs et non chevauchants (recommandation 1). Par ailleurs, l'Assemblée devrait songer à se doter d'une fonction de risque et de conformité de haut niveau afin de faciliter la gouvernance et gestion efficaces et efficientes des risques importants de la Cour et des mécanismes de contrôle et d'assurance internes afférents (recommandation 4). L'Assemblée devrait aussi étendre les capacités des fonctions de contrôle et d'audit interne, d'inspection et d'évaluation afin d'éliminer les carences dans la couverture d'assurance de la Cour (recommandation 6).

31. En ce qui concerne la mise en œuvre des fonctions d'évaluation et d'inspection, les experts de la DAI-BSCI ont recommandé que l'Assemblée place les fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du BAI. Pour ce faire, il faudra sans doute créer un poste permanent de classe P-4 pour l'évaluation, un poste temporaire de classe P-4 pour le contrôle en continu du projet des locaux permanents, et un poste permanent de classe P-2 pour les inspections (recommandation 9). De plus, les experts ont recommandé que l'Assemblée assure l'indépendance des fonctions de contrôle sans égard aux rapports hiérarchiques. Plus particulièrement, il faut que le rôle critique que joue le Comité d'audit dans l'efficacité, la qualité, le rendement et l'indépendance des fonctions de contrôle soit reconnu officiellement (recommandation 10).

B. Discussions du Groupe de travail de La Haye

32. Le Groupe de travail de La Haye a tenu des discussions sur la mise en œuvre des fonctions d'évaluation et d'inspection les 16 juin, 13 octobre et 24 octobre 2011.

1. Discussions du Groupe de travail de La Haye le 16 juin 2011

33. À l'ordre du jour était l'ÉÉE préparée par les experts de la DAI-BSCI; des mémoires, intitulés "Options to establish the inspection and evaluation fonctions of the Indépendant Oversight Mechanism", "Facilitateurs' summary of the Assurance Mapping Study", and "Assurance Mapping Study Recommendations", ont été préparés par les facilitateurs et datés du 15 juin 2011.

34. Les facilitateurs ont noté que la portée de l'ÉÉE était très ample et qu'un grand nombre de recommandations tombait sous le mandat de plusieurs groupes de travail. Les facilitateurs ont indiqué que les discussions se concentreraient sur les parties de l'ÉÉE qui tombaient sous le mandat de leur facilitation.

35. Il a été relevé que l'ÉÉE semblait faire passer la fonction d'évaluation avant celle d'inspection, puisque la plupart des recommandations portaient sur la première. Par rapport à la recommandation 9 de l'ÉÉE, à savoir que l'Assemblée devrait placer les fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du Bureau de l'audit interne (« BAI »), l'on a opposé l'argument que ce Bureau n'est pas tout à fait indépendant puisqu'il relève du Comité d'audit, qui regroupe parmi ses membres les chefs des trois organes de la Cour. Les facilitateurs ont répondu que l'ÉÉE a tenu compte du problème et prévu des changements au Comité d'audit si sa recommandation devait être adoptée. Ils ont également relevé qu'il incombait au Groupe de travail de trouver des solutions. L'on suggère qu'une option serait de modifier la composition, les fonctions ou le mandat du Comité d'audit afin de le rendre plus indépendant. Dans l'alternative, l'on pourrait confier la responsabilité de rapport sur les fonctions d'inspection et d'évaluation du BAI à un autre comité que celui d'audit.

36. La Cour (Greffe) répond qu'à l'origine, le Comité d'audit était censé être un comité interne des chefs des trois organes de la Cour, et que les membres externes n'ont été rajoutés qu'à la recommandation du Comité du budget et des finances. Le BAI, fonctionnellement indépendant mais non externe, devait offrir des conseils indépendants à la Cour et formuler des recommandations aux principaux acteurs de la Cour dans leur mise en œuvre.

37. Dans le cadre des discussions sur les diverses options de mise en œuvre, les facilitateurs proposent quatre options. La première, d'accepter les risques actuels, ne pas mettre en œuvre les fonctions d'inspection et d'évaluation et combler les carences dans la mesure du possible à l'aide des structures et ressources existantes. Cette option est celle que la Cour utilise par défaut puisqu'elle a fonctionné jusqu'ici sans fonctions d'inspection et d'évaluation. Deuxième option, des inspections et évaluations périodiques exécutées par un organe indépendant et ciblées sur des domaines de risque prioritaires. Cette solution est la plus pratique puisqu'elle peut être appliquée au besoin seulement et n'exige pas de ressources considérables. Troisième option, adopter les recommandations de la DAI-BSCI dans l'ÉÉE et mettre en place les fonctions d'inspection et d'évaluation sous le BAI, afin de tirer parti des synergies et économies d'échelle existantes, sous réserve de la prise de mesures pour éviter de compromettre les liens hiérarchiques et l'indépendance. Cette option, particulièrement efficace, soulève néanmoins des questions d'indépendance. Quatrième option, la mise en œuvre des fonctions d'inspection et d'évaluation sous le MCI, en prenant soin de ne pas dédoubler les fonctions déjà dévolues au BAI.

38. Les délégations estiment que si la première option semble la moins chère sur le court terme, elle peut s'avérer très dispendieuse sur le long terme et mérite à ce titre un examen plus approfondi. Les délégations demandent aussi l'opinion du BAI sur l'ÉÉE et les synergies entre le BAI et le MCI. Elles relèvent par ailleurs que le mandat actuel du BAI étant très limité, les nouvelles fonctions proposées sous l'option 3 dépassent largement son mandat actuel.

39. Les délégations relèvent également que le Groupe de travail de La Haye manquait d'information sur les retombées financières des diverses options. L'on rappelle que toute recommandation du Groupe de travail à l'Assemblée doit être soumise au préalable au Comité du budget et des finances.

40. L'on fait remarquer qu'il faut déterminer si toute solution éventuellement choisie par le Groupe de travail serait conforme au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome et aux exigences afférentes en matière d'indépendance et de légitimité. La Cour (Greffé) fait remarquer que le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut ne parle pas d'audit; toutefois, on estime que puisque les notions d'inspection et d'évaluation ne sont pas définies comme telles, elles peuvent inclure les audits.

41. Par ailleurs, on se demande si l'option 3 est conforme au paragraphe 5 de l'Annexe à la résolution ICC-ASP/8/Res.1, intitulée « Mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant », qui prévoit que le MCI sera installé (mais non intégré ni subordonné) au BAI. Les facilitateurs répondent que la résolution fait référence à l'emplacement physique du MCI plutôt qu'à sa fonctionnalité. De plus, la Cour (Greffé) note que si le Groupe de travail de La Haye décidait de recommander l'option 3, l'Assemblée pourrait adopter une nouvelle résolution afin d'en faciliter l'exécution.

42. Les délégations proposent par ailleurs deux nouvelles options. L'option 5 a été présentée sous forme de combinaison des options 2 et 4 pour créer une sous-unité au sein du MCI qui regrouperait tout le personnel. L'on propose maintenant que si la fonction d'évaluation justifie l'embauche de personnel supplémentaire, celle d'inspection peut être assumée par le personnel existant du MCI. Le poste de chef du MCI pourrait passer de la classe P-4 à P-5, un nouveau poste P-4 serait créé pour la fonction d'évaluation et les inspections seraient assumées par le personnel P-2 du MCI. Cette option représenterait une augmentation de coûts très mineure, à savoir la conversion d'un poste P-4 à P-5 et la création d'un nouveau poste P-4. L'option 6 prévoit l'incorporation du BAI dans le MCI de sorte que le BAI soit exclusivement responsable des fonctions d'inspection, d'évaluation, d'investigation et d'audit, comme c'est le cas pour le BSCI aux Nations Unies. À cet égard, les facilitateurs font remarquer que le BAI a déjà une structure bien établie et que l'incorporation après coup du MCI pourrait être difficile, puisque le BAI est indépendant mais fait partie de la Cour, tandis que le MCI a été établi par les États Parties. Cette option exigerait donc un réaménagement de la structure de la Cour.

2. Discussions du Groupe de travail de La Haye le 13 octobre 2011

43. Le directeur du BAI a annoncé que les experts de la DAI-BSCI avaient analysé tous les audits menés par le BAI et conclu, d'après les programmes d'audit, que certains de ces audits comportaient des éléments d'inspection ou d'évaluation. Le BAI exécute des audits exhaustifs, évaluant la conformité de la Cour aux règles et réglementations mais aussi l'efficacité et l'efficacité opérationnelles de ses activités. La plupart des audits exécutés depuis la création du BAI ont été des « audits du rendement » dont l'objectif est d'améliorer les opérations et processus de décision stratégique. En effet, le travail des vérificateurs internes ne s'est jamais limité au simple contrôle des comptes et transactions financières.

44. La fonction d'inspection est aussi présente dans certaines des vérifications faites (p. ex., du processus d'attribution de cote de sécurité du personnel, des actifs), qui ne se résument pas à la simple inspection. Le BAI a également contrôlé les données sur les congés, ce qui s'apparente à une inspection.

45. Les délégations ont demandé plus de détails sur les tâches d'inspection et d'évaluation.

3. Discussions du Groupe de travail de La Haye le 24 octobre 2011

46. Forts des discussions précédentes du Groupe de travail de La Haye, les facilitateurs ont préparé le rapport "Discussion Paper: Options to establish the inspection and evaluation functions of the Independent Oversight Mechanism", daté du 20 octobre 2011, dans lequel ils proposaient cinq options.

47. Au cours des discussions, plusieurs délégations ont réitéré qu'elles avaient besoin d'information plus détaillée sur les répercussions de chacune des options sur la fonction d'investigation du MCI, sur l'incidence financière de ces options, et sur les procédures juridiques nécessaires à leur mise en œuvre. Les délégations rappellent que l'évaluation doit être une activité continue alors que les inspections peuvent être ponctuelles. Par ailleurs, les délégations souhaitent que chacune de ces fonctions soit clairement définie. Enfin, plusieurs délégations ont souligné l'importance d'une approche holistique à l'ensemble des fonctions du MCI, y compris celle d'investigation.

48. L'option 1 concerne l'adoption de la recommandation qui se trouve dans l'ÉÉE de la DAI-BSCI et qui préconise le placement des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du BAI. Les facilitateurs relèvent que les experts de la DAI-BSCI recommandent cette option pour tirer parti des synergies entre les fonctions d'audit interne, d'inspection et d'évaluation afin de réaliser des économies d'échelle, rehausser la capacité d'évaluation holistique de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, rehausser le professionnalisme, réduire les doublons et améliorer la coordination (recommandation 9). Il convient de noter qu'il y a plus d'un avantage à regrouper les fonctions d'audit interne, d'inspection et d'évaluation au sein d'un même bureau (voir paragraphe 71 de l'ÉÉE). De plus, le paragraphe 61 de l'ÉÉE démontre l'inter-relation de ces trois fonctions pour offrir une combinaison de couvertures d'assurance pour les risques les plus importants. Le regroupement des fonctions d'audit interne, d'évaluation et d'inspection sous une seule structure s'apparenterait à la structure du BSCI, à la seule différence que le BSCI assume aussi une fonction d'investigation.

49. Toutefois, les facilitateurs soulignent que si le BAI devait assumer des fonctions d'inspection et d'évaluation, il faudrait alors qu'il soit absolument indépendant. L'un des problèmes avec le placement des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du BAI est le rapport hiérarchique de ce bureau, étant donné que le directeur du BAI répond au Comité d'audit, qui en évalue aussi la performance, alors que trois membres du Comité d'audit sont des chefs d'organes (paragraphe 16 et 80 de l'ÉÉE). Autre fait pertinent, les membres externes du Comité d'audit sont nommés par le Président, en consultation avec le Procureur, sur les conseils du Greffier. Le rôle que joue le Comité d'audit pour assurer l'efficacité, la qualité, la performance et l'indépendance des fonctions de contrôle est crucial (paragraphe 81 de l'ÉÉE). Aussi, pour assurer l'indépendance sous cette option, il faudrait donner certaines garanties d'indépendance au Comité en modifiant, entre autres, le cadre institutionnel. Les facilitateurs proposent donc deux solutions éventuelles. Première

solution, n'admettre que les membres externes aux réunions du Comité d'audit, afin que le Directeur du BAI puisse exprimer librement toute préoccupation quant aux entraves à l'indépendance du BAI. Le Président du Comité d'audit et le Directeur du BAI devraient aussi se réunir en privé avec le Comité du budget et des finances et l'Assemblée. De plus, le BAI devrait se soumettre à des contrôles internes ainsi qu'à une évaluation qualitative externe périodiques, conformément aux normes de l'Institute of Internal Auditors (paragraphe 80 de l'ÉÉE). Deuxième solution, établir le Comité d'audit comme organe subsidiaire de l'Assemblée et le composer de membres externes seulement, éventuellement nommés conjointement par les présidents de l'Assemblée et de la Cour.

50. En ce qui concerne la dotation, les facilitateurs relèvent que les coûts afférents, tels que présentés dans l'ÉÉE, n'ont pas été inclus dans le projet de budget 2012.

51. L'option 2 préconisait la mise en place des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du MCI, ce qui présente une alternative. Première possibilité, l'on peut intégrer le BAI au MCI, auquel cas il faudrait quand-même décider de l'exécution des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du BAI (qui devient partie du MCI); sous cette option, l'indépendance des fonctions d'inspection et d'évaluation serait assurée puisque le BAI ferait partie du MCI et non de la structure organisationnelle de la Cour. Le MCI ferait rapport à l'Assemblée sur ses activités d'inspection et d'évaluation, mais l'Assemblée devrait alors se doter d'un comité d'experts pour superviser le travail du MCI (BAI). Deuxième possibilité, le MCI pourrait assumer seulement les fonctions d'inspection et d'évaluation et pas celles d'audit. Le paragraphe 56 de l'ÉÉE définit l'inspection comme étant un aspect des activités d'audit, et cette fonction existe déjà à la Cour. Par contre, l'évaluation est une activité complémentaire à l'audit interne puisqu'elle concerne davantage les utilisateurs finaux que les processus internes. Les programmes d'audit de la Cour incluent déjà des inspections et évaluations; si ces fonctions faisaient partie des tâches du MCI, les deux équipes devraient se consulter en profondeur afin de s'assurer que leurs programmes ne présentent aucun chevauchement. Or, cette approche risque d'être peu efficace ou efficiente.

52. L'option 3 proposait la mise en place des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du MCI et de placer le MCI à son tour (fonction d'investigation y compris) au sein du BAI. Sous cette option, le BAI aurait un mandat d'audit, d'inspection, d'évaluation et d'investigation. Cette solution optimiserait les ressources opérationnelles sous une seule structure existante. Toutefois, il faudrait quand-même décider de l'exécution des fonctions d'inspection et d'évaluation au sein du BAI (et résoudre les problèmes soulevés sous l'option 1). Cette option serait pratique puisqu'il ne serait pas nécessaire d'isoler si scrupuleusement les fonctions d'audit de celles d'investigation et d'évaluation; toutefois, elle présenterait le problème de l'indépendance de la fonction d'investigation puisque le BAI fait partie de la structure interne de la Cour. Une solution serait d'intégrer le BAI à la structure organisationnelle de l'Assemblée et de lui donner le même statut que le MCI. Toutefois, les experts font remarquer qu'habituellement, les fonctions de contrôle (audit interne, inspection et évaluation) sont intégrées à la structure organisationnelle bien qu'elles conservent leur indépendance fonctionnelle. Qui plus est, si les fonctions d'investigation devaient être assumées par le BAI, qui relèverait de l'Assemblée plutôt que de la Cour, la capacité d'audit interne du BAI serait éliminée.

53. L'option 4 proposait la mise en œuvre de la fonction d'évaluation sous le BAI en confiant l'exécution d'inspections ciblées périodiques à une entité externe. Cette option pourrait s'avérer économique étant donné l'avis des experts de la DAI-BSCI que les inspections ne représenteraient pas une activité permanente et continue (paragraphe 73 de l'ÉÉE). Par ailleurs, toujours selon les experts, même en présence d'une fonction d'évaluation, le BAI ne devrait en aucun cas confier à des tiers externes et indépendants du Statut de Rome des responsabilités très délicates ou spécialisées (paragraphe 75 de l'ÉÉE) lorsque l'Assemblée estime que le BAI ne peut pas s'en acquitter. Par exemple, l'on pourrait confier ces fonctions au BSCI en vertu d'une entente contractuelle sur une base périodique ou au besoin. Cette option exige néanmoins une solution au problème de l'indépendance et de la dotation du BAI.

54. L'option 5 préconise la dévolution des activités d'inspection et d'évaluation périodiques ou ciblées sur les risques prioritaires à une tierce partie externe. Encore faudrait-il décider qui serait responsable de mandater ces évaluations et inspections, dont le coût serait plus élevé que sous les autres options puisqu'il faudrait embaucher des experts et des consultants, sans oublier le coût indirect des salaires du personnel coordonnant ces évaluations au niveau de l'Assemblée. Il faudrait également que les fonctions de contrôle soient proches des activités de gestion et de fonctionnement de l'organisation afin d'y contribuer une valeur ajoutée directe. En effet, la Cour étant une structure très complexe, la compréhension de son fonctionnement se trouverait facilitée par la proximité à ses activités de gestion et d'exploitation.

55. Une délégation a proposé une sixième option, à savoir, confier les fonctions d'évaluation au MCI, puisque les experts du BSCI ont expliqué que la mise en œuvre de cette fonction est prioritaire, mais sans lui donner les ressources supplémentaires, puisque les autres activités pourraient être dévolues à un consultant externe indépendant. Le MCI, ou le Groupe de travail de La Haye, pourraient assurer la sélection et l'indépendance du consultant. Ces services pourraient être fournis par des acteurs existants, éventuellement sans frais supplémentaires.

V. Incidences budgétaires (dotation)

56. Actuellement, la chef temporaire et, une fois nommé, le chef permanent du MCI, occupent un poste de niveau P-4. Conformément au paragraphe 1 de la résolution ICC-ASP/9/Res.5, si l'Assemblée décidait de mettre en œuvre les fonctions d'inspection et d'évaluation du MCI, elle devrait également revoir, si elle l'estime nécessaire, la capacité de dotation et la classe de poste du chef et du reste du personnel. Si, par contre, les fonctions d'évaluation et d'inspection ne sont pas mises en œuvre, la capacité de dotation et les classes de la fonction d'investigation du MCI pourront être revues par l'Assemblée une fois que le mécanisme aura été opérationnel pendant une période de temps raisonnable, conformément à la pratique établie.

57. Sous le projet de budget actuel, le recrutement d'un P-2 est reporté de six mois afin de faciliter le recrutement d'un chef du MCI au début de 2012. Le Groupe de travail propose à l'Assemblée de déléguer au Bureau la décision sur le moment d'entamer le processus de recrutement d'un P-2, en tenant compte des incidences budgétaires et exigences opérationnelles. Le chef du MCI pourrait alors recruter le P-2 sur avis du Bureau.

58. L'on a également discuté de la possibilité de doter le MCI d'un agent administratif de niveau G-S.

VI. Conclusions et recommandations

59. Le présent rapport contient les recommandations qui seront soumises à l'Assemblée à sa dixième session. Le Groupe de travail de La Haye a adopté ces recommandations par consensus.

Recommandation 1

60. Il est recommandé que l'Assemblée mette en œuvre les fonctions d'inspection et d'évaluation en conjonction avec la fonction d'investigation dès que possible, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome, en adoptant une approche holistique, puisque l'on possède maintenant une meilleure compréhension de l'étroitesse des liens entre toutes les questions afférentes à la mise en œuvre du MCI, ainsi que des difficultés à résoudre et étapes à franchir, qui seront fonction de l'ampleur du mandat et des procédures choisies pour chacune des fonctions, tout en tenant compte des effets de la politique de protection des informateurs et anti-rétorsion.

Recommandation 2

61. Il est recommandé que le MCI continue de travailler en étroite collaboration avec la Cour et les États Parties sur les questions interconnectées suivantes :

(a) L'élaboration des dispositions portant sur les fonctions, règles et réglementations, protocoles et procédures afférents à la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant, y compris le Manuel de procédure;

(b) L'exécution des fonctions d'inspection et d'évaluation, y compris le mandat, la dotation et ses incidences budgétaires, afin d'en venir à une entente sur la portée idéale de son mandat et son fonctionnement; et

(c) Les modifications à apporter aux instruments juridiques en vigueur avant la mise en œuvre des fonctions d'investigation, d'inspection et d'évaluation;

en vue de l'adoption par l'Assemblée, à sa onzième session, de l'ensemble des amendements nécessaires pour rendre pleinement opérationnelle la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant.

Recommandation 3

62. Il est recommandé que le mécanisme de contrôle indépendant, en étroite collaboration avec les organes de la Cour, le Conseil du Syndicat du personnel et les États Parties, se dote d'une politique de protection des informateurs et anti-rétorsion, en vue de la faire adopter par la Cour dans les plus brefs délais, reconnaissant l'importance d'une telle politique pour la Cour, et comme condition préalable à la mise en œuvre et l'exercice du MCI. L'on comprend que les paramètres et modalités d'une telle politique auront une incidence sur les questions entourant le processus de présentation de plaintes, y compris la protection de l'identité du plaignant ou des informateurs ainsi que du contenu de l'allégation.

Recommandation 4

63. Il est recommandé que, parallèlement à ce qui précède, l'on poursuive en 2012 les discussions sur les fonctions d'investigation, d'inspection et d'évaluation d'un mécanisme de contrôle en vue d'en arriver à une solution complète. Ainsi, le Bureau pourra élaborer une proposition complète visant la création du MCI, incluant une discussion des incidences budgétaires, pour présentation à la onzième session de l'Assemblée.

Recommandation 5

64. Il est recommandé que l'Assemblée délègue au Bureau les décisions suivantes, après considération des incidences budgétaires et exigences opérationnelles et, au besoin, après consultation du Comité du budget et des finances :

(a) Le recrutement du chef du MCI;

(b) Au besoin, la prolongation du mandat de la chef temporaire du MCI; et

(c) Le moment de lancer le processus de recrutement d'un P-2 pour le MCI, rappelant que le chef du MCI se chargera du processus sur avis du Bureau.

Recommandation 6

65. Que l'ébauche d'annexe ci-jointe soit intégrée à la résolution omnibus à la prochaine session de l'Assemblée.

Annexe

Ébauche de texte à intégrer à la résolution omnibus

L'Assemblée des États Parties [...]

Reconnaît l'importance d'un mécanisme de contrôle indépendant pleinement opérationnel au fonctionnement efficace et efficient de la Cour;

1. Approuve les recommandations faites au Bureau dans le rapport sur le mécanisme de contrôle indépendant;

2. *Décide* de poursuivre ses discussions sur le mécanisme de contrôle indépendant et invite celui-ci à poursuivre le travail engagé, en étroite collaboration avec la Cour et les États Parties, sur les questions interreliées suivantes :

(a) L'élaboration des dispositions portant sur les fonctions, règles et réglementations, protocoles et procédures afférents à la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant, y compris le Manuel de procédure;

(b) L'exécution des fonctions d'inspection et d'évaluation, y compris le mandat, la dotation et ses incidences budgétaires, afin d'en venir à une entente sur la portée idéale de son mandat et fonctionnement; et

(c) Les modifications à apporter aux instruments juridiques en vigueur avant la mise en œuvre des fonctions d'investigation, d'inspection et d'évaluation.

Afin que le Bureau soumette, à la onzième session l'Assemblée, l'ensemble des amendements nécessaires pour rendre pleinement opérationnelle la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant.

3. *Invite* le mécanisme de contrôle indépendant, en étroite collaboration avec les organes de la Cour, le Conseil du Syndicat du personnel et les États Parties, à se doter d'une politique de protection des informateurs et anti-rétorsion, en vue de la faire adopter par la Cour dans les plus brefs délais, reconnaissant l'importance d'une telle politique pour la Cour, et comme condition préalable à la mise en œuvre et l'exercice du mécanisme de contrôle indépendant;

4. *Décide* que le Bureau doit préparer un rapport sur la mise en œuvre des fonctions d'investigation, d'inspection et d'évaluation au sein du mécanisme de contrôle, y compris les incidences budgétaires y afférentes, afin que l'Assemblée statue sur l'adoption dudit rapport à sa onzième session;

5. *Décide également* de déléguer au Bureau les décisions suivantes, après considération des incidences budgétaires et exigences opérationnelles et, au besoin, après consultation du Comité du budget et des finances :

(a) le recrutement du chef du mécanisme de contrôle indépendant;

(b) au besoin, la prolongation du mandat de la chef temporaire du mécanisme de contrôle indépendant; et

(c) le moment de lancer le processus de recrutement d'un P-2 pour le mécanisme de contrôle indépendant.