



Dix-septième session

La Haye, 5-12 décembre 2018

**Rapport du Bureau sur le Groupe d'étude
sur la gouvernance**

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction..... | 2 |
| II. Thème I : Accroître l'efficacité de la procédure pénale | 2 |
| III. Thème II : Gouvernance | 4 |
| IV. Recommandations..... | 6 |
| Annexe : Rapport du Groupe d'étude sur la gouvernance (thème I) relatif à l'amendement de la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve | 7 |

I. Introduction

1. Le Groupe d'étude sur la gouvernance (ci-après « le Groupe d'étude ») a été mis en place par une résolution¹ de l'Assemblée des États Parties (ci-après « l'Assemblée ») en décembre 2010, qui « [s]ouligne la nécessité d'un dialogue organisé entre les États Parties et la Cour aux fins de conforter le cadre institutionnel du système mis en place par le Statut de Rome et de renforcer la bonne organisation et l'efficacité de la Cour tout en préservant pleinement son indépendance judiciaire (...) » ; « aux fins de faciliter ce dialogue en vue de recenser, en liaison avec la Cour, les questions nécessitant de nouvelles mesures et de soumettre des recommandations à l'Assemblée par l'entremise du Bureau ». Il a également été décidé que « les sujets devant être abordés par le Groupe d'étude comprennent, sans s'y limiter, des questions ayant trait tant au renforcement du cadre institutionnel de la Cour qu'à l'agencement des rapports entre la Cour et l'Assemblée, ainsi que des questions importantes qui concernent le fonctionnement de la Cour ».

2. En 2011, le Groupe d'étude a traité de la relation entre la Cour et l'Assemblée, en renforçant le cadre institutionnel au sein de la Cour et en accroissant l'efficacité de la procédure pénale. À la suite de demandes formulées par l'Assemblée à ses dixième, onzième, douzième, treizième, quatorzième, quinzième et seizième sessions, le dialogue entre les organes de la Cour et les États Parties s'est poursuivi de 2012 à 2018.

3. À sa seizième session, l'Assemblée a pris acte du rapport du Bureau sur le Groupe d'étude, et des recommandations qu'il contenait, et prolongé d'une année supplémentaire le mandat du Groupe d'étude².

4. Le 4 mars 2018, le Bureau a nommé S.E. Mme María Teresa Infante Caffi, ambassadrice du Chili, et S.E. M. Hiroshi Inomata, ambassadeur du Japon, coprésidents du Groupe d'étude. Le Bureau a également nommé Mme Erica Lucero (Argentine) et M. Philip Dixon (Royaume-Uni) coordonnateurs pour le thème I (Accroître l'efficacité de la procédure pénale), et M. Reinhard Hassenpflug (Allemagne) et M. Alfredo Álvarez Cárdenas (Mexique) coordonnateurs pour le thème II (Gouvernance).

5. Le Groupe d'étude a tenu sept réunions ordinaires entre avril et octobre 2018, ainsi que plusieurs réunions informelles organisées par les coprésidents et les co-coordonnateurs avec les États Parties et les organes de la Cour.

6. Le présent rapport sur le Groupe d'étude décrit les activités que ce dernier a conduites l'année passée, et formule des recommandations sur la poursuite de ses travaux.

II. Thème I : Accroître l'efficacité de la procédure pénale

7. Le programme de travail relatif au thème I pour 2018 a été centré sur deux domaines : a) la participation des victimes aux procédures de la Cour ; et b) l'amendement de la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve.

A. Participation des victimes

8. Le 6 février, les co-coordonnateurs ont organisé un séminaire d'une demi-journée sur la participation des victimes à la Cour, à la résidence officielle de l'ambassadeur de Grande-Bretagne. La Présidente Silvia Fernandez de Gurmendi a prononcé des remarques liminaires au nom de la Cour. Le séminaire a inclus deux débats, réunissant des experts de la société civile, des praticiens et l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale. Les débats ont été animés par les co-coordonnateurs. Le premier débat, intitulé « Procédures de la Cour et intérêts des victimes » a examiné les principaux aspects et difficultés de la participation des victimes. Les intervenants ont présenté les différents aspects de la participation des victimes, aux diverses phases de la procédure, en incluant le cadre statutaire et en examinant la jurisprudence en vigueur à la Cour à ce jour. Ils ont également présenté l'organisation de la représentation légale des victimes à la Cour, en

¹ ICC-ASP/9/Res.2.

² ICC-ASP/16/Res.6, paragraphe 80.

faisant état d'une étude relative à l'application de la règle 90 du Règlement de procédure et de preuve.

9. Le deuxième débat, intitulé « Représentation légale des victimes à la Cour – Comment a-t-elle lieu dans la pratique ? », a exposé les points de vue des praticiens qui exercent dans les salles d'audience et sur le terrain. Les experts ont fait part de leur expérience et présenté des réflexions, sur la coopération avec les victimes, et leur représentation, aux différentes phases de la procédure en vigueur à la Cour. Ils ont également exposé certaines des difficultés pratiques qu'ils rencontrent.

10. Les participants sont convenus qu'il était essentiel de rappeler la raison d'être de la participation des victimes à l'occasion du vingtième anniversaire du Statut de Rome. Il a été noté que, si le Statut de Rome offre plusieurs possibilités de participations aux victimes, le détail et les aspects pratiques les concernant restent à définir par le Règlement de procédure et de preuve et la jurisprudence de la Cour.

11. Les intervenants ont relevé qu'il était nécessaire d'assurer l'efficacité et l'utilité de la participation des victimes, qui ne devait pas être seulement symbolique. Il a été indiqué que les victimes rencontraient, non seulement des difficultés de fond, mais également des obstacles d'ordre logistique et administratif.

12. Les recommandations formulées ont inclus :

a) La communication d'informations aux victimes de manière claire, opportune (rapide) et efficace ;

b) La nécessité d'appliquer des procédures clairement définies – le formulaire de demande révisé et simplifié de la Cour pour les victimes a été salué par tous ;

c) La prestation de formations ciblées pour les intermédiaires et les représentants ; et l'élaboration de normes professionnelles et d'éthique ;

d) L'élaboration d'une stratégie clairement définie à l'échelle de la Cour sur la proximité et la collaboration avec les victimes ;

e) Le renforcement des meilleures pratiques communes, afin d'assurer la cohérence et la prévisibilité (facilitant la gestion des attentes), et la prise en considération de la nécessité d'accorder une certaine souplesse, afin que les approches soient adaptées aux circonstances de chaque affaire ;

f) L'élaboration de pratiques communes pour les aspects concrets de la participation des victimes aux procédures, par ex. implique-t-elle de présenter des éléments de preuve, d'interroger les témoins, etc. ?

g) La nécessité d'assurer l'équilibre entre les droits de l'accusé et les droits des victimes.

13. Le séminaire a été assidûment suivi par tous les niveaux de la Cour, les États Parties, les observateurs, la société civile et d'autres parties prenantes.

B. Amendement de la règle 26

14. En octobre 2017, le chef (à cette date) du Mécanisme de contrôle indépendant, M. Ian Fuller, a proposé, de façon informelle, d'amender la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve, afin qu'elle soit compatible avec le mandat du Mécanisme³. L'Assemblée⁴ a demandé au Groupe d'étude d'examiner les amendements apportés à cette règle, en consultation avec la Cour, et de communiquer ses recommandations au Groupe de travail sur les amendements, afin que ce dernier puisse à son tour formuler une recommandation à ce sujet à la dix-septième session de l'Assemblée.

15. Le Groupe d'étude sur la gouvernance s'est réuni au sujet du thème I à cinq occasions, afin de tenir des consultations informelles, et de déterminer si les États Parties devraient amender la règle 26. Ces consultations ont eu lieu le 19 avril, le 9 mai, le 14 juin, le 5 juillet et le 18 juillet. Les États Parties ont eu la possibilité d'exprimer leurs points de

³ Voir Rapport annuel du chef du Mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/16/8), annexe I.

⁴ ICC-ASP/16/Res.6, annexe, paragraphe 9-b).

vue sur les propositions d'amendements à ces consultations. Ils ont également été invités à adresser des observations écrites aux co-coordonnateurs. Le chef de Cabinet (par intérim) de la Présidence, M. Hiran Abtahi, a été invité à participer aux consultations, afin de fournir des informations sur le contexte juridique et de répondre aux questions des États. De même, le chef (par intérim) du Mécanisme de contrôle indépendant, Mme Judit Jankovic, a été invitée à participer aux échanges. Les États possédant le statut d'observateurs et les autres observateurs ont également été invités aux consultations informelles.

16. Un projet d'amendement a été adopté par consensus pour la règle 26 au terme des échanges. Conformément à leur mandat, les co-coordonnateurs ont adressé le projet d'amendement au Groupe de travail sur les amendements dans un rapport en date du 2 août, lequel a été adopté au titre du thème I (voir annexe). Le rapport a recommandé au Groupe de travail sur les amendements d'examiner le projet d'amendement, dans la perspective de formuler une recommandation, afin que l'amendement soit soumis à l'adoption de l'Assemblée des États Parties à sa dix-septième session. Il a également recommandé au Groupe de travail sur les amendements de ne pas revenir sur la formulation convenue, à moins que cela ne soit absolument nécessaire, en raison des longues négociations ouvertes, tenues à La Haye, et du consensus formé.

17. Le 2 octobre, les co-coordonnateurs ont présenté (par vidéo), à une réunion du Groupe de travail sur les amendements, les travaux conduits sur le thème I relatifs à l'amendement de la règle 26.

C. Retraite judiciaire

18. À une réunion tenue le 26 octobre, le Groupe d'étude a été informé, par la Présidence de la Cour, des derniers travaux conduits par les juges pour accélérer la procédure pénale, notamment la retraite judiciaire tenue les 27 et 28 septembre à La Haye.

19. Le conseiller juridique de la Présidence et chef de Cabinet (par intérim) de la Présidence, M. Hiran Abtahi, a expliqué que la retraite des juges, tenue en 2018, avait été centrée sur l'importance de développer une culture judiciaire collégiale, ainsi que sur plusieurs aspects de la procédure judiciaire. La retraite a permis aux juges d'avoir des échanges, en privé, sur l'amélioration de la conduite des procédures judiciaires et le fonctionnement global de la Branche judiciaire. Les thèmes abordés au cours des deux jours de la retraite concernaient la collégialité judiciaire, l'éthique, les différents aspects de la phase des réparations ayant lieu lors des procédures, les modalités de la participation des victimes aux procédures et l'évolution juridique actuellement suivie par la Cour.

D. Travaux futurs

20. Le Groupe d'étude a l'intention de poursuivre le dialogue noué avec la Cour, en vue d'accroître l'efficacité et l'efficacités de cette dernière ; d'assurer la meilleure utilisation possible des ressources de la Cour ; de préserver intégralement l'indépendance judiciaire de la Cour et la qualité de ses travaux ; et de garantir les droits de l'accusé et les droits des victimes.

21. Une réunion plénière relative au thème I aura ainsi lieu à la dix-septième session de l'Assemblée, sur « Les réalisations et les difficultés de la participation des victimes et de la représentation juridique des victimes vingt ans après l'adoption du Statut de Rome ».

III. Thème II : Aspects de la gouvernance

22. Le mandat relatif au thème II pour 2018 est défini par la résolution générale adoptée à la seizième session de l'Assemblée. Dans cette résolution, l'Assemblée s'est félicitée des travaux que la Cour conduit avec constance sur la question des indicateurs de résultats, et a espéré poursuivre le dialogue qu'elle a nouée avec la Cour à ce sujet, en gardant à l'esprit que cette dernière doit mettre en œuvre l'approche qu'elle a choisie pour produire des résultats susceptibles de former la base de nouveaux échanges. L'Assemblée a en outre demandé au Groupe d'étude d' « assurer le suivi de cette question et, lorsque cela est nécessaire, de poursuivre le dialogue engagé sur l'évolution des indicateurs », et invité

la Cour à « continuer de communiquer au Groupe d'étude tout fait actualisé qui concerne l'élaboration d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs ».

23. L'Assemblée a également invité la Cour à « assurer le suivi du recours à des intermédiaires dans le cadre de son Groupe de travail sur les intermédiaires, en vue de préserver l'intégrité du processus judiciaire et les droits des accusés », et prié la Cour d'« informer, les États Parties, s'il y a lieu, des faits nouveaux importants concernant le recours aux intermédiaires, ce qui pourrait amener la Cour à modifier ses directives ».

24. Le programme de travail relatif au thème II a été communiqué le 28 mars 2018. Il était centré sur les indicateurs de résultats et, plus particulièrement, sur le renforcement du dialogue noué entre les États Parties et la Cour, qui permet à cette dernière de constituer un forum sur les progrès accomplis dans ce domaine. Les co-coordonnateurs ont proposé, aux fins de s'acquitter du mandat, de maintenir le contact avec les principales parties prenantes de la Cour, au sujet des indicateurs de résultats et des intermédiaires, et d'organiser, lorsque des faits nouveaux ont eu lieu dans ces domaines, des réunions, afin d'en prendre acte et de les examiner.

A. Indicateurs de résultats

25. Une réunion, tenue le 19 juillet 2018 sur le thème II, a été centrée sur le quatrième objectif fixé par la Cour pour les indicateurs de résultats : « Les victimes ont accès à la Cour ». Le Groupe d'étude a entendu la présentation faite par le chef de la Section de la participation des victimes et des réparations (Grefte), M. Philipp Ambach. Cette présentation avait pour objet d'aider les États à mieux comprendre les statistiques relatives aux résultats, que la Cour publie au titre du quatrième objectif. La présentation a été centrée sur le point de vue de la Section de la participation des victimes et des réparations à l'égard de cet objectif. Il a toutefois été noté que d'autres parties du système exerçaient également des fonctions essentielles dans ce domaine, notamment les bureaux extérieurs, les représentants légaux des victimes, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Fonds au profit des victimes et la Section de l'information et de la sensibilisation.

26. Le chef de la Section de la participation des victimes et des réparations a rappelé les principaux points des trois rapports établis par la Cour sur l'élaboration des indicateurs de résultats. Il a fourni des chiffres actualisés sur les différents indicateurs quantitatifs, notamment le nombre de documents reçus par sa Section, les types de demandes reçues et la répartition des demandeurs par sexe. Dans l'ensemble, le nombre des activités a augmenté et les chiffres restent irréguliers. Le chef de la Section a relevé que les indicateurs qualitatifs relatifs aux effets produits par la Cour sur les victimes et les communautés affectées étaient difficiles à mesurer. Les contraintes posées aux ressources et aux capacités rendent également difficile tout mesurage des effets produits sur le terrain. Les aspects propres à chaque situation ou affaire modifient nécessairement les indicateurs. Il en va également de même pour les innovations et les approches propres à chaque affaire. Il a été indiqué qu'il était nécessaire d'intégrer les approches et les collaborations établies avec les acteurs extérieurs concernés, afin d'avoir une idée claire des effets produits.

27. Les États ont accueilli favorablement la présentation, et ses informations utiles, et exprimé leur soutien aux travaux conduits par la Cour sur les indicateurs de résultats. Il a également été indiqué qu'il importait de déterminer si les indicateurs actuels réalisaient leurs objectifs.

B. Travaux futurs

28. Le Groupe d'étude a l'intention de poursuivre ses travaux sur les indicateurs de résultats, en gardant à l'esprit que la Cour a besoin de temps et d'une marge de manœuvre suffisante pour mettre en œuvre l'approche qu'elle souhaite adopter, et obtenir des résultats susceptibles de former une base à un dialogue constructif.

29. Le Groupe d'étude continuera donc de suivre les progrès accomplis dans ce domaine, et celui du recours aux intermédiaires, et recevra des rapports pertinents de la Cour à ce sujet. Il constituera un forum pour la poursuite du dialogue noué entre les États Parties et la Cour, le cas échéant.

IV. Recommandations

Le Groupe d'étude, par le biais du Bureau, présente les recommandations suivantes aux fins d'examen par l'Assemblée :

A. Pour inclusion dans la résolution générale :

L'Assemblée des États Parties,

1. *Se félicite* de la poursuite du dialogue organisé entre les États Parties et la Cour aux fins de conforter le cadre institutionnel du système mis en place par le Statut de Rome et d'accroître l'efficacité et l'efficacé de la Cour tout en préservant intégralement son indépendance judiciaire ;
2. *Prend acte* du rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance⁵ ;
3. *Proroge* d'une année supplémentaire le mandat du Groupe d'étude, tel que défini dans la résolution ICC-ASP/9/Res.2, et prolongé dans les résolutions ICC-ASP/10/Res.5, ICC-ASP/11/Res.8, ICC-ASP/12/Res.8, ICC-ASP/13/Res.5, ICC-ASP/14/Res.4, ICC-ASP/15/Res.5 et ICC-ASP/16/Res.6 ;
4. *Encourage* la Cour à poursuivre les travaux qu'elle conduit sur l'élaboration d'une pratique commune, en 2019, en particulier sur la participation des victimes ;
5. *Se félicite également* du dialogue noué entre les États Parties, la Cour, les membres de la société civile et les praticiens, lors de la réunion plénière tenue sur la participation des victimes, à la dix-septième session de l'Assemblée, qui a été centrée sur les réalisations et les difficultés de la participation et de la représentation des victimes vingt ans après l'adoption du Statut de Rome ;
6. *Invite* les États Parties à continuer d'examiner les propositions d'amendements du Groupe de travail sur les enseignements ;
7. *Se félicite* des travaux conduits avec constance par la Cour sur le thème des indicateurs de résultats considérés comme un outil important de l'accomplissement de ses fonctions ;
8. *Espère* poursuivre le dialogue qu'elle a noué avec la Cour à ce sujet, en gardant à l'esprit que cette dernière doit mettre en œuvre l'approche qu'elle a choisie pour produire des résultats susceptibles de former le base de nouveaux échanges ;

B. Pour inclusion dans les mandats joints à la résolution générale :

Au sujet du Groupe d'étude sur la gouvernance,

- a) *invite* la Cour à poursuivre le dialogue organisé avec les États Parties aux fins de conforter le cadre institutionnel du système mis en place par le Statut de Rome et de renforcer la bonne organisation et l'efficacité de la Cour, tout en préservant pleinement son indépendance judiciaire ;
- b) *prie* le Groupe d'étude de rendre compte de ses activités à sa dix-huitième session ;
- c) *prie* le Groupe d'étude d'assurer le suivi de cette question et, lorsque cela est nécessaire, de poursuivre le dialogue engagé sur l'évolution des indicateurs ;
- d) *encourage* la Cour à communiquer au Groupe d'étude tout fait nouveau concernant l'élaboration d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs ;
- e) *invite* la Cour à suivre le recours qui est fait aux intermédiaires, par le biais de son Groupe de travail sur les intermédiaires, afin de préserver l'intégrité de la procédure judiciaire et les droits de l'accusé ; et
- f) *prie* la Cour d'informer, le cas échéant, les États Parties de tout fait important concernant le recours aux intermédiaires qui pourrait justifier un amendement des directives de la part de la Cour ;

⁵ ICC-ASP/17/36.

Annexe

Rapport du Groupe d'étude sur la gouvernance (thème I) relatif à l'amendement de la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve

I. Introduction

1. Le mandat relatif au thème I du Groupe d'étude sur la gouvernance pour 2018 résulte de l'annexe I de la résolution générale. Le paragraphe suivant éclaire le présent rapport :

Le paragraphe 9-b déclare (l'Assemblée des États Parties) « *demande au Groupe d'étude sur la gouvernance d'examiner les amendements apportés à la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve, proposés par le chef du Mécanisme de contrôle indépendant, en consultation avec la Cour, et de communiquer ses recommandations au Groupe de travail sur les amendements, afin que ce dernier puisse à son tour formuler une recommandation à ce sujet à la dix-septième session de l'Assemblée* ».

2. Le mandat d'enquête du Mécanisme de contrôle indépendant a été approuvé par l'Assemblée à sa douzième session¹. Dans son rapport annuel au Bureau, en date du 17 octobre 2017, l'ancien chef du Mécanisme, M. Ian Fuller, a souligné que le mandat du Mécanisme relatif à la réception des plaintes concernant un manquement par un juge, le Procureur, un procureur adjoint, le Greffier ou le Greffier adjoint (« les responsables élus »), et à la conduite d'enquêtes les concernant, n'était pas pleinement conforme aux procédures définies à la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour. Il a ajouté qu'une série provisoire de procédures avait été temporairement mise en place, par le Mécanisme, aux fins de l'administration de ces cas ; et qu'il était toutefois nécessaire de rechercher une solution permanente en harmonisant le Règlement de procédure et de preuve avec le mandat du Mécanisme².

II. Mandat du Mécanisme de contrôle indépendant

3. Comme indiqué ci-dessous, le mandat du Mécanisme prévoit qu'il recevra les plaintes concernant un manquement par un responsable élu, notamment un juge, et conduira une enquête à son sujet. Il prévoit en outre que les plaintes déposées contre un responsable élu soient présentées à l'examen du Mécanisme qui appréciera si elles doivent, ou non, faire l'objet d'une enquête :

« Le Mécanisme peut recevoir des rapports concernant des fautes ou des fautes graves, et entreprendre des enquêtes à leur sujet, y compris dans le cas d'éventuels actes illicites commis par un juge, le Procureur, un procureur adjoint, le Greffier et le Greffier adjoint de la Cour (ci-après « les responsables élus ») » (ICC-ASP/12/Res.6, paragraphe 28 de l'annexe).

« Tous les signalements de fautes ou de fautes graves, y compris d'éventuels actes illicites, concernant un responsable élu... reçus par la Cour doivent être soumis au Mécanisme » (ICC-ASP/12/Res.6, paragraphe 33 de l'annexe).

« Le Mécanisme examine comme il convient toute demande portant sur une faute alléguée qui lui est signalée ; toutefois, le Mécanisme conserve le pouvoir discrétionnaire de décider des questions sur lesquelles il entend procéder à des enquêtes. Les sujets sur lesquels le Mécanisme ne souhaite pas engager d'enquêtes sont portés à la connaissance de l'entité concernée afin qu'elle prenne les mesures qui s'imposent » (ICC-ASP/12/Res.6, note de bas de page 8)³.

¹ Documents officiels ... douzième session ... 2013 (ICC-ASP/12/20), volume I, partie III, résolution ICC-ASP/12/Res.6.

² Voir Rapport annuel du chef du Mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/16/8), annexe I, paragraphes 1 et 2.

³ Idem, paragraphe 4.

III. Règle 26

4. Les articles 46 et 47 du Statut de Rome portent sur la perte de fonctions d'un juge, du Procureur, d'un procureur adjoint, du Greffier ou du Greffier adjoint, ainsi que sur les sanctions disciplinaires qui s'appliquent à ces personnes. Les règles 24 et 25 du Règlement de procédure et de preuve présentent les définitions de la faute lourde et du manquement grave aux devoirs de la charge, aux fins des articles 46 et 47. La règle 26 du Règlement de procédure et de preuve exige que toute plainte concernant un responsable élu soit transmise à la Présidence, assistée dans cette tâche par « un ou plusieurs juges ». Les règlements 119 et 120 du Règlement de la Cour présentent dans le détail les procédures qui seront suivies par la Présidence à la réception d'une plainte⁴.

5. L'actuelle règle 26 stipule que :

« Aux fins de l'article 46, et de l'article 47, toute plainte concernant l'un des comportements visés dans les règles 24 et 25, doit indiquer les motifs sur lesquels elle se fonde, l'identité du plaignant, et présenter tout élément de preuve disponible. Les plaintes restent confidentielles » (règle 26-1 du Règlement de procédure et de preuve).

« Toutes les plaintes seront transmises à la Présidence, qui peut également agir d'office, et qui écarte, conformément au Règlement de la Cour, les plaintes anonymes ou manifestement non fondées, et transmet les autres plaintes à l'organe compétent. La Présidence est assistée dans cette tâche par un ou plusieurs juges selon un roulement automatique, conformément au Règlement de la Cour » (règle 26-2 du Règlement de procédure et de preuve).

6. Afin d'assurer la compatibilité de la règle 26 avec le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant, l'ancien chef du Mécanisme a proposé, de façon informelle, l'amendement suivant à la règle :

« Proposition de révision pour la règle 26

Réception et recevabilité des plaintes

1. Aux fins du paragraphe 1 de l'article 46, et de l'article 47, toute plainte concernant l'un des comportements visés dans les règles 24 et 25, doit indiquer les motifs sur lesquels elle se fonde, l'identité du plaignant, et présenter tout élément de preuve disponible. Les plaintes restent confidentielles.

2. Toutes les plaintes seront transmises au Mécanisme de contrôle indépendant et adressées en copie à la Présidence.

3. Le Mécanisme de contrôle indépendant écartera les plaintes anonymes ou clairement abusives. Il conduira une enquête pour chaque plainte qui n'a pas été écartée. Un rapport sera transmis à la Présidence pour chacune de ces enquêtes, en incluant les éléments de preuve rassemblés dans le cadre de la procédure.

4. À la réception du rapport d'enquête mentionné au paragraphe 3, la Présidence nommera un ou plusieurs juges aux fins de l'examen dudit rapport, selon un roulement automatique, conformément au Règlement, et formulera une recommandation à l'intention de la Présidence, au sujet de la nécessité d'écarter, ou non, la plainte au motif qu'elle est manifestement non fondée.

5. La Présidence déterminera si la plainte est écartée au motif qu'elle est manifestement non fondée. Toutes les plaintes qui n'auront pas été écartées seront transmises par la Présidence à l'organe compétent, comme le prévoient les paragraphes 2 et 3 de l'article 46 du Statut de Rome, et les règles 29 et 30 du Règlement de procédure et de preuve⁵ ».

⁴ Idem, paragraphe 5.

⁵ Idem, appendice I.

IV. Consultations informelles

7. Le Groupe d'étude sur la gouvernance s'est réuni au sujet du thème I à cinq reprises, afin de tenir des consultations informelles, et de déterminer si les États Parties devraient amender la règle 26. Ces consultations ont eu lieu le 19 avril, le 9 mai, le 14 juin, le 5 juillet et le 18 juillet. Les États Parties ont eu la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur la proposition d'amendement à ces consultations. Ils ont également été invités à adresser des observations écrites aux co-coordonnateurs du thème I. Le chef de Cabinet (par intérim) de la Présidence, M. Hiran Abtahi, a été invité à participer aux consultations, afin de fournir des informations sur le contexte juridique et de répondre aux questions des États. De même, le chef (par intérim) du Mécanisme de contrôle indépendant, Mme Judit Jankovic, a été invitée à participer aux échanges. Les États possédant le statut d'observateurs et les autres observateurs ont également été invités aux consultations informelles.

8. Les co-coordonnateurs ont relevé que l'amendement avait été proposé en vue d'harmoniser le Règlement de procédure et de preuve avec le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant. Les plaintes concernant un manquement par un responsable élu étaient précédemment adressées à la Présidence, conformément à la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve, alors que depuis l'approbation du mandat du Mécanisme, par l'Assemblée, à sa douzième session, ces plaintes sont transmises au Mécanisme et adressées en copie à la Présidence. Conformément à l'article 46 du Statut de Rome, la décision concernant la perte de fonctions est prise par l'Assemblée, ou par les juges eux-mêmes, selon le responsable élu concerné.

9. M. Hiran Abtahi a décrit les procédures qui régissent les plaintes concernant les responsables élus, ainsi que le rôle joué par le Mécanisme de contrôle indépendant depuis l'approbation de son mandat opérationnel. Il a expliqué l'évolution suivie par le Règlement de la Cour pour les règles relatives aux « Révocation et mesures disciplinaires »⁶, définies dans le Règlement de procédure et de preuve, et les modalités de leur mise en œuvre.

10. Il a signalé que le Statut de Rome régissait deux types de manquement, à savoir la faute lourde, susceptible de conduire à une révocation⁷, et la faute d'une gravité moindre, susceptible de valoir des sanctions disciplinaires au responsable élu⁸. Les articles 46 et 47 stipulent que la procédure qui s'applique est celle prévue par le Règlement de procédure et de preuve. De même, la règle 26 décrit la procédure applicable aux plaintes reçues aux fins du paragraphe 1 de l'article 46 et de l'article 47, à savoir que toutes les plaintes seront transmises à la Présidence, qui écarte, conformément au Règlement de la Cour, les plaintes manifestement non fondées et transmet les autres plaintes à l'organe compétent ; et la Présidence est assistée dans cette tâche par un ou plusieurs juges.

11. Au sujet des amendements proposés pour la règle 26, M. Abtahi a noté que l'Assemblée avait, à sa douzième session, chargé le Mécanisme de contrôle indépendant de procéder aux enquêtes concernant des membres du personnel ou des responsables élus, tandis que le Règlement de procédure et de preuve, adopté en 2002, préalablement à cette session, ne fixait aucun rôle pour le Mécanisme dans les procédures disciplinaires relatives aux plaintes pour fautes concernant les responsables élus. Depuis l'établissement du Mécanisme, la pratique a évolué, puisque la Présidence transmet, à leur réception, les plaintes au Mécanisme, qui fait rapport des résultats des enquêtes entreprises à leur sujet à la Présidence, qui adresse à son tour ce rapport à un collège de trois juges⁹. L'ancien chef du Mécanisme a proposé un amendement qui tient compte de la pratique suivie depuis la douzième session de l'Assemblée, et vise à combler la discontinuité créée dans le Règlement de procédure et de preuve.

12. La majorité des États Parties s'étant exprimés lors des consultations ont soutenu la nécessité d'un amendement, même si leurs vues différaient au sujet de sa formulation. Il a

⁶ Règles 23-32.

⁷ Article 46 (Perte de fonctions).

⁸ Article 47 (Sanctions disciplinaires).

⁹ La règle 120 du Règlement de la Cour (Procédure applicable dans le cas prévu à la disposition 2 de la règle 26.) stipule qu' : « Afin de déterminer si une plainte est anonyme ou manifestement non fondée, la Présidence est assistée de trois juges ».

été indiqué que les plaintes concernant les responsables élus devaient être traitées de façon équitable et exhaustive, et que la cohérence entre le Règlement de procédure et de preuve et le mandat du Mécanisme était nécessaire. Plusieurs délégations ont proposé des changements pour les amendements présentés par M. Fuller. Plusieurs délégations ont également pris acte de la nécessité d'éviter tout conflit d'intérêt éventuel, entre les fonctions des personnes chargées de juger et celles des personnes qui doivent être jugées, et de procéder à une enquête en toute indépendance et impartialité.

13. En préparation de la réunion du 14 juin, les co-coordonnateurs ont proposé deux options générales pour la formulation de l'amendement, en tenant compte des observations faites par les délégations :

i) L'option 1 reprend la formulation présentée par l'ancien chef du Mécanisme, M. Ian Fuller, et prend en considération les observations faites par plusieurs délégations. Cette option maintient le rôle confié à la Présidence et aux juges dans les enquêtes et assure la prise en considération du mandat du Mécanisme.

ii) L'option 2 annule le rôle confié à la Présidence et aux juges à la phase des enquêtes et confie au seul Mécanisme la responsabilité de conduire les enquêtes, en tenant compte des observations faites par plusieurs délégations.

14. À la réunion tenue le 14 juin, toutes les délégations qui se sont exprimées ont fait part de leur préférence pour l'option 2, la majorité d'entre elles ayant souligné l'importance de désigner clairement les personnes chargées des enquêtes. Il a été indiqué que le rôle de la Présidence, initialement défini dans la règle 26, était rendu inutile par la création d'un mécanisme indépendant. De nouvelles consultations ont ainsi eu lieu aux fins de reformuler cette option.

15. La possibilité d'autoriser les plaintes anonymes dans certaines circonstances a été examinée de manière approfondie. Il a été accepté que ces plaintes ne doivent pas être automatiquement écartées par le Mécanisme. Plusieurs délégations ont souligné que, si les plaintes anonymes ne doivent pas être la norme, il existe des situations où les plaignants peuvent, à juste titre, souhaiter ne pas communiquer leur identité, par exemple lorsqu'ils dénoncent des abus. Il a été convenu qu'en règle générale, l'identité du plaignant devrait être notifiée et que les plaintes anonymes ne devraient pas être automatiquement écartées, étant entendu que le Mécanisme pourrait exceptionnellement mener une enquête sur une plainte anonyme. Les délégations sont parvenues à une solution de compromis pour la formulation du paragraphe 1 de l'amendement, en assurant la cohérence avec la suppression du mot « anonyme », au paragraphe 3, qui préoccupait certaines délégations.

16. Au sujet des critères qui s'appliquent à toute mise à l'écart d'une plainte, plusieurs délégations n'ont pas approuvé la proposition de M. Fuller, qui autorise la mise à l'écart des plaintes « clairement abusives ». Si le concept est connu des juridictions civiles, sa signification et son champ d'application ne sont pas clairement établis pour toutes les délégations.

17. Les délégations sont ainsi convenues de garder l'expression « manifestement non fondées » comme principal critère de toute mise à l'écart d'une plainte. Quelques délégations se sont néanmoins inquiétées du fait que l'expression pourrait être interprétée dans un sens large.

18. La question de la confidentialité a été examinée dans le détail. Si plusieurs délégations ont accepté le fait que les plaintes doivent rester confidentielles, elles ont fait la distinction entre la plainte, en elle-même, et les résultats de l'enquête la concernant, et souhaité s'assurer que ces derniers seraient rapportés à l'Assemblée des États Parties et aux autres organes compétents. Plusieurs délégations ont souligné le fait que le Mécanisme est un organe de l'Assemblée des États Parties ; et que l'établissement des rapports pourra être effectué d'une façon qui préserve la confidentialité du plaignant, et permet à l'Assemblée d'être informée des travaux du Mécanisme dans le cadre de ses fonctions de contrôle et de gouvernance.

19. Il a été demandé d'inclure une formulation obligeant le Mécanisme à produire un rapport dans lequel il présentera les raisons qui l'ont conduit à écarter les plaintes, afin d'assurer la transparence. Des délégations ont estimé que ce rapport devrait être transmis à l'Assemblée des États Parties et à la Présidence de la Cour.

20. Dans le même esprit, plusieurs délégations ont fortement soutenu l'exigence qui est faite au Mécanisme de transmettre les résultats de chaque enquête engagée, ainsi que ses recommandations, à l'Assemblée des États Parties et à tout autre organe compétent ou autres organes compétents, comme le prévoient les articles 46 et 47 du Statut de Rome, et les règles 29 et 30 du Règlement de procédure et de preuve. L'inclusion expresse de l'Assemblée des États Parties garantit que cette dernière est tenue informée des résultats de toutes les enquêtes.

21. Au terme de longues négociations, un consensus a été formé pour le texte suivant :

Amendement de la règle 26

« Réception et recevabilité des plaintes

1. Aux fins du paragraphe 1 de l'article 46, et de l'article 47 du Statut de Rome, toute plainte concernant l'un des comportements visés dans les règles 24 et 25, doit indiquer les motifs sur lesquels elle se fonde, et, le cas échéant, toute preuve disponible ; elle peut aussi inclure l'identité du plaignant. Les plaintes restent confidentielles.

2. Toutes les plaintes seront transmises au Mécanisme de contrôle indépendant, qui peut également, d'office, ouvrir une enquête. Toute personne soumettant une plainte de ce type peut en outre décider de soumettre une copie à la Présidence de la Cour, aux fins d'information uniquement.

3. Le Mécanisme de contrôle indépendant évaluera les plaintes et écartera celles qui sont manifestement non fondées. Lorsqu'une plainte sera ainsi écartée comme étant manifestement non fondée, le Mécanisme de contrôle indépendant motivera sa décision dans un rapport qui sera transmis à l'Assemblée des États Parties et à la Présidence.

4. Toutes les autres plaintes feront l'objet d'une enquête par le Mécanisme de contrôle indépendant, qui en transmettra les résultats, assortis de ses recommandations, à l'Assemblée des États Parties et à tout autre organe compétent ou autres organes compétents, comme précisé dans les articles 46 et 47 du Statut de Rome et dans les règles 29 et 30. »

22. M. Abtahi a commenté le texte convenu, en indiquant que la version actuelle ne contrevenait clairement à aucune norme supérieure du système mis en place par le Statut de Rome, et qu'une suite pouvait être donnée aux amendements en raison de leur incidence inexistante sur le Statut de Rome. Le Règlement de la Cour devra faire l'objet d'amendements ou de suppressions, qui seront effectuées après l'adoption de l'amendement apporté à la norme supérieure, soit le Règlement de procédure et de preuve. Le chef (par intérim) du Mécanisme a également indiqué qu'elle se félicitait du texte amendé approuvé, même si elle notait que le mandat du Mécanisme devra faire l'objet d'une révision, afin que l'amendement soit « opérationnel ».

23. Les co-coordonnateurs ont souligné que la règle 26 avait simplement pour objet de fixer la procédure applicable à la réception et à la recevabilité des plaintes. Le détail des modalités des enquêtes, et de l'application pratique de la règle 26, devrait être fixé par le mandat du Mécanisme et son Manuel opérationnel, et mis en conformité avec la règle 26 qui lui est supérieure.

24. Si elle est approuvée, la procédure applicable à la proposition d'amendement de la règle 26 pourrait être mise en œuvre par le Mécanisme sans délai. Plusieurs ajustements et modifications devraient être envisagés pour le mandat du Mécanisme et son Manuel opérationnel, afin d'assurer la mise en application pratique de la règle 26 après sa modification (si elle est approuvée). Il s'agit notamment :

a) De la confidentialité et de l'établissement de rapports – nécessité d'assurer l'équilibre entre l'obligation de transparence et l'obligation de confidentialité et de respecter la politique du Mécanisme relative à la divulgation documentaire ;

b) De l'application du critère « manifestement non fondées » – nécessité de déterminer si de nouvelles orientations doivent être fournies ;

c) Du traitement des plaintes anonymes.

25. Aux fins d'affiner ces ajustements et ces modifications, les co-coordonnateurs ont tenu des consultations avec la facilitation, au sujet de l'examen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme.

V. Conclusion

26. Conformément au mandat qui leur a été confié à ce sujet, les co-coordonnateurs transmettent, par la présente, au Groupe de travail sur les amendements, la proposition d'amendement de la règle 26¹⁰, qui a été convenue par consensus par le Groupe d'étude sur la gouvernance. Les co-coordonnateurs recommandent au Groupe de travail sur les amendements d'examiner le projet d'amendement dans la perspective de formuler une recommandation à ce sujet, afin que l'amendement soit soumis à l'adoption de l'Assemblée des États Parties à sa dix-septième session.

27. Aux fins d'améliorer les méthodes de travail et l'efficacité de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires, et en raison des longues négociations ouvertes tenues à La Haye, et du consensus formé, les délégations recommandent fortement au Groupe de travail sur les amendements de ne pas revenir sur la formulation convenue, à moins que cela ne soit absolument nécessaire.

¹⁰ Voir appendice I au présent rapport.

Appendice I

Règle 26 Réception et recevabilité des plaintes

1. Aux fins du paragraphe 1 de l'article 46, et de l'article 47 du Statut, toute plainte concernant l'un des comportements visés dans les règles 24 et 25, doit indiquer les motifs sur lesquels elle se fonde, et, le cas échéant, toute preuve disponible ; elle peut aussi inclure l'identité du plaignant. Les plaintes restent confidentielles.

2. Toutes les plaintes seront transmises au Mécanisme de contrôle indépendant, qui peut également, d'office, ouvrir une enquête. Toute personne soumettant une plainte de ce type peut en outre décider de soumettre une copie à la Présidence de la Cour, aux fins d'information uniquement.

3. Le Mécanisme de contrôle indépendant évaluera les plaintes et écartera celles qui sont manifestement non fondées. Lorsqu'une plainte sera ainsi écartée comme étant manifestement non fondée, le Mécanisme de contrôle indépendant motivera sa décision dans un rapport qui sera transmis à l'Assemblée des États Parties et à la Présidence.

Toutes les autres plaintes feront l'objet d'une enquête par le Mécanisme de contrôle indépendant, qui en transmettra les résultats, assortis de ses recommandations, à l'Assemblée des États Parties et à tout autre organe compétent ou autres organes compétents, comme précisé dans les articles 46 et 47 du Statut et dans les règles 29 et 30.

Appendice II

Voir ICC-ASP/16/8, annexe I.
