

**Dix-huitième session**

La Haye, 2-7 décembre 2019

Rapport du Bureau sur le réexamen 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 (ci-après « le Mécanisme »)¹. L'Assemblée a décidé que les travaux et le mandat opérationnel du Mécanisme feraient l'objet d'un réexamen de l'Assemblée à sa quinzième session. Cependant, compte tenu de la longueur du processus de recrutement pour le premier chef du Mécanisme, celui-ci n'est entré en fonction qu'en octobre 2015 et l'Assemblée avait reconnu qu'il ne serait pas possible de réaliser le réexamen à l'occasion de la quinzième session en 2016. Afin de donner au nouveau chef suffisamment de temps pour acquérir l'expérience nécessaire en vue de guider convenablement le réexamen, par l'Assemblée, des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme, le Bureau a décidé à sa réunion du 13 juillet 2016, que le réexamen aurait lieu à la dix-septième session de l'Assemblée en 2018 une fois qu'un délai suffisant se sera écoulé pour le Mécanisme avec une dotation convenable en personnel.

2. À sa seizième session, l'Assemblée des États Parties a rappelé la recommandation faite par le Bureau à sa cinquième réunion en 2016² selon laquelle les travaux et le mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, feraient l'objet d'un réexamen complet à la dix-septième session de l'Assemblée. En ce qui concerne le Mécanisme de contrôle indépendant, l'Assemblée a décidé qu'elle procèdera à un réexamen complet des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant à sa dix-septième session³. À sa dix-septième session, l'Assemblée a pris note des progrès accomplis, prié le Bureau de poursuivre sans délai le réexamen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme et d'en rendre compte à la dix-huitième session de l'Assemblée, et prié le Bureau d'envisager d'amender le mandat du Mécanisme afin d'inclure les enquêtes relatives aux allégations portées contre d'anciens fonctionnaires de la Cour dans son examen du mandat opérationnel du Mécanisme⁴.

3. Le 7 février 2019, le Bureau de l'Assemblée a décidé de nommer à nouveau l'Ambassadeur Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivie) modérateur pour le réexamen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme.

4. Le modérateur a réalisé des consultations et tenu des réunions d'information afin de faciliter l'échange d'information entre les États Parties et les autres parties intéressées.

¹ ICC-ASP/12/Res.6, annexe.

² https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2016-Bureau-05-13Jul2016.pdf

³ ICC-ASP/16/Res.6, annexe I, Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersessions, par. 15.

⁴ ICC-ASP/17/Res.5, annexe I, Mandats de l'Assemblée des États Parties pour la période intersessions, par. 15.

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

5. En 2019, le Groupe de travail de La Haye (ci-après « le Groupe de travail ») a tenu quatre consultations sur le réexamen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme (les 10 juillet, 12 septembre, 17 octobre et 6 novembre). La facilitation n'était ouverte qu'aux États Parties, au Mécanisme et à la Cour, conformément à la décision du Bureau du 18 octobre 2017 par laquelle celui-ci adoptait l'Accord sur la participation d'États observateurs aux réunions de l'Assemblée des États Parties⁵. À la demande d'une délégation, le modérateur est resté saisi de la question.

6. Au cours des réunions, le Chef du Mécanisme a actualisé les délégations sur les travaux du Mécanisme et les possibilités d'allègement de son mandat et de ses obligations de reddition de comptes, notamment pour ce qui est des questions de confidentialité, et a indiqué que le Mécanisme n'est pas encore pleinement intégré au cadre normatif de la Cour et qu'il y avait encore des améliorations à y apporter. Le Chef du Mécanisme a également indiqué qu'un cadre de réexamen du Mécanisme à trois paliers pourrait s'axer sur : i) l'allègement du mandat du Mécanisme, dont le but et la mission devraient se concentrer sur les enquêtes de haut niveau, ainsi que de la compétence du Mécanisme (qui lui est délégué par l'Assemblée des États Parties) et ses limites, le cas échéant ; ii) l'élaboration de dispositions de niveau opérationnel dans le cadre d'un document applicable à l'ensemble de la Cour, dans lequel il est précisé, notamment, les droits et responsabilités du personnel de la Cour ; et iii) l'élaboration de procédures normalisées précisant l'obligation de chaque organe de coopérer pleinement avec le Mécanisme et comprenant des garanties pour ce qui est du pouvoir discrétionnaire pour la poursuite et de l'indépendance judiciaire, tout en tenant compte des questions de confidentialité.

7. Concernant les obligations de reddition de comptes, il a été proposé que le Chef du Mécanisme présente un rapport semestriel plutôt que trimestriel au Bureau, ainsi qu'un rapport annuel à l'Assemblée, faisant état du nombre et du type de plaintes reçues en cours d'exercice, ainsi que de tout autre détail pertinent, dont le résultat des enquêtes et des évaluations préliminaires et toute mesure de suivi éventuelle. Ces rapports ne divulgueraient pas le nom des parties en cause et respecteraient les droits des membres du personnel, dont le droit à la confidentialité. Le Chef du Mécanisme a indiqué qu'un tel régime de reddition de comptes allait dans le droit fil d'autres organes de contrôle similaires, en particulier au sein du système des Nations Unies.

8. Concernant l'indépendance opérationnelle du Mécanisme et la reddition de comptes, le Chef du Mécanisme a pris note du rôle de contrôle formel du Président de l'Assemblée, ainsi que du rapport administratif au Greffier pour tout ce qui concerne les ressources humaines, l'approvisionnement et le budget, entre autres. Le Chef du Mécanisme a indiqué qu'il avait consulté le Greffe avant de fixer les limites des obligations de rapport administratif tout en respectant l'indépendance du Mécanisme.

9. Concernant la fonction d'enquête du Mécanisme, le Chef du Mécanisme a relevé l'importance d'une meilleure définition des pouvoirs d'enquête du Mécanisme et souligné le besoin d'élaborer de robustes dispositions concernant la confidentialité et la protection des sources d'allégations. De plus, le Chef a pris note du besoin de bien circonscrire le domaine de compétence du Mécanisme, à savoir si le Mécanisme devrait être le seul organe d'enquête de fautes, étant donné l'existence de diverses instances d'enquête entre le système de la Cour et le Mécanisme, ainsi que les questions de compétences exclusives, primaires et concurrentes. Le Chef a relevé que les fonctions d'inspection et d'évaluation du Mécanisme sont actuellement sous-employées et que celles-ci chevauchent d'autres mécanismes de contrôle interne de la Cour.

10. Le Chef du Mécanisme a également relevé le chevauchement de compétences entre le Mécanisme et le Conseil consultatif de discipline sur certaines questions, par exemple pour ce qui est des cas de harcèlement. Le Chef a estimé qu'un tel chevauchement de compétences devrait être enrayé et que le Conseil consultatif de discipline pourrait jouer un rôle dans le processus disciplinaire après la conclusion des enquêtes du Mécanisme.

⁵ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ASP2017-Bureau06-décision-FRA-ObsvrStates.pdf

Concernant le chevauchement de compétences potentiel entre le Mécanisme et le Bureau de l'audit interne, le Chef du Mécanisme a estimé que s'il y a potentiel de chevauchement en théorie, il n'y en a eu aucun dans la pratique, et qu'il ne devrait pas y en avoir pour peu que les deux organes communiquent et coordonnent bien leurs pratiques. Le Chef a ajouté que ces deux organes examinent actuellement les possibilités de collaboration et d'éclaircissement des questions relatives aux compétences sur les processus et aux responsabilités de reddition de comptes à l'Assemblée.

11. Le Chef du Mécanisme a soulevé la question de l'attribution de compétence en cas de désaccord entre le Chef du Mécanisme et le chef d'un organe de la Cour, et proposé que le Président de l'Assemblée intervienne dans de telles situations. Les autres questions soulevées incluaient les différences d'interprétation par les différents organes de la Cour d'une même instruction administrative, le rôle des organes de contrôle interne, et le besoin d'alléger les mandats et procédures de ceux-ci.

12. Les organes de la Cour ont répondu à la question du modérateur concernant la création d'un code de conduite professionnelle pour l'ensemble de la Cour. Dans leur réponse, les organes ont indiqué que la Cour ne dispose pas d'un code de conduite professionnelle pour l'ensemble de la Cour, mais qu'en raison de la nature différente des diverses fonctions et postes au sein de l'Organisation, la Cour s'était dotée de différents codes de conduite professionnelle ciblés (par exemple, le Code d'éthique judiciaire⁶, le Code de conduite professionnelle des conseils⁷, le Code de conduite des fonctionnaires⁸, le Code de conduite du Bureau du Procureur⁹ et d'autres codes pour le personnel spécialisé, comme les enquêteurs). Tous ces codes de conduite respectent les normes internationales et sont semblables à ceux d'autres cours et tribunaux. Le groupe de travail a encouragé la Cour à poursuivre ses travaux dans ce domaine.

13. Le Chef du Mécanisme a pris note des amendements visant à alléger les travaux du Mécanisme et ses obligations en matière de reddition de comptes, et à renforcer son indépendance opérationnelle et ses pouvoirs d'enquête. Ces amendements couvraient aussi certaines questions de confidentialité et la question de la responsabilité du Mécanisme même. Le Chef a indiqué que ces changements s'ancraient dans les pratiques exemplaires d'autres organisations comparables des Nations Unies. Il a également abordé la question de la capacité de son Bureau à s'acquitter de son mandat.

14. Le Chef du Mécanisme a pris note des amendements proposés concernant les pouvoirs d'enquête du Mécanisme, qui font du Mécanisme l'unique organe habilité à recevoir des plaintes et allégations. Si le Mécanisme décidait de ne pas ouvrir d'enquête sur une plainte, il renverrait la plainte au chef d'organe concerné, qui prendrait des mesures appropriées. Les amendements proposés confèreraient un rôle plus actif au Mécanisme en présentant une liste de sujets d'évaluations à l'étude de l'Assemblée. Le chef du Mécanisme a relevé qu'une attention particulière avait été accordée à la coordination des travaux avec ceux du Bureau de l'audit interne, ceci afin d'éviter les chevauchements.

15. Concernant l'intégration du Mécanisme dans le cadre normatif de la Cour, le Chef du Mécanisme a indiqué qu'il s'était entretenu avec les divers organes de la Cour pour clarifier des ambiguïtés contenues dans des documents internes périmés de la Cour, qui datent depuis avant la création du Mécanisme en 2019, notamment des questions concernant le mandat du Mécanisme et les mesures de suivi et disciplinaires à prendre à la suite des conclusions du Mécanisme. Le Chef a également précisé que le Mécanisme ne participe pas aux décisions concernant les actions disciplinaires, qui relèvent plutôt des chefs d'organe¹⁰. Par contre, le Mécanisme peut prêter sa collaboration, si des précisions

⁶ https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A62EBC0F-D534-438F-A128-D3AC4CFDD644/140142/ICCBD020105_Fr.pdf

⁷ <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/COPCFra.pdf>

⁸ [https://www.icc-cpi.int/Vademecum/OT1036135_ICC%20AI%202011%20002%20\(FRA\)%20-%20CODE%20DE%20CONDUITE%20DES%20FONCTIONNAIRES.PDF](https://www.icc-cpi.int/Vademecum/OT1036135_ICC%20AI%202011%20002%20(FRA)%20-%20CODE%20DE%20CONDUITE%20DES%20FONCTIONNAIRES.PDF)

⁹ Promulgué en 2013, ce code s'applique à tous les employés du Bureau du Procureur et fonctionnaires élus : <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/oj/otp-COC-Fra.pdf>

¹⁰ En réaction au paragraphe 140 de la résolution ICC/ASP/17/Res.5, le 13 novembre 2019, le Bureau du Procureur a déposé un Rapport intérimaire (ICC-ASP/18/INF.5). Le Rapport précise que l'Assemblée recevra, à sa dix-neuvième session, un rapport couvrant l'ensemble de la Cour, sur les mesures déjà mises en place et celles qui seront prises pour renforcer encore davantage le cadre professionnel et d'éthique s'appliquant aux fonctionnaires élus.

sont nécessaires, par exemple pour ce qui est de ses processus d'enquête ou de ses conclusions.

16. Le Bureau du Procureur et le Greffe ont déposé des observations écrites sur le projet de proposition du Mécanisme. À la réunion de facilitation du 17 octobre, le Président de la Cour, le juge Chile Eboe-Osuji, a fait une intervention orale dans laquelle il donnait son point de vue sur les amendements proposés pour le Mécanisme. Dans son exposé, le Président de la Cour a relevé que la proposition d'étendre les pouvoirs du Mécanisme pourrait se solder par une importante érosion de l'indépendance judiciaire, et rappelé que le Mécanisme est un organe subsidiaire de l'Assemblée. Le Président de la Cour a conclu son intervention en notant que la meilleure approche consisterait à créer un Conseil de la magistrature qui, entre autres, assumerait la fonction d'enquête des plaintes portées contre les juges et fonctionnaires élus, et a indiqué qu'il déposerait une proposition formelle à cet effet.

17. En réaction au paragraphe 140 de la résolution ICC/ASP/17/Res.5, le 13 novembre 2019, le Bureau du Procureur a déposé un Rapport intérimaire¹¹. Le Rapport précise qu'à sa dix-neuvième session, l'Assemblée recevra un rapport couvrant l'ensemble de la Cour, sur les mesures déjà mises en place et celles qui seront prises pour renforcer encore davantage le cadre professionnel et d'éthique s'appliquant aux fonctionnaires élus. Étant donné la date de dépôt du document, le Groupe de travail de La Haye n'a pas eu le temps d'étudier le Rapport.

III. Recommandations

18. Les recommandations en annexe au présent Rapport sont soumises par l'intermédiaire du Bureau pour examen par l'Assemblée.

¹¹ ICC-ASP/18/INF5.

Annexe

Projet de texte à inclure dans la résolution d'ensemble

Mécanisme de contrôle indépendant

1. *Se félicite* des débats tenus en 2019 sur le réexamen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, et *souligne* l'importance de conclure ce réexamen et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa dix-neuvième session ;
2. *Prend note* de l'avant-projet de révision du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant présenté par son Chef dans le cadre des débats en 2019 ; et *prend note également* des observations sur cet avant-projet formulées par la Cour ;
3. *Se félicite* des initiatives complémentaires lancées par le Bureau, les organes de contrôle de l'Assemblée et la Cour afin de faire en sorte que les différents organes de la Cour allègent et actualisent leur code de conduite professionnelle respectif et ce, dans un souci de cohérence ;
4. *Réitère* l'importance cruciale de l'indépendance, de la transparence et de l'impartialité des travaux du Mécanisme de contrôle indépendant, qui doit être libre de toute influence indue ;
5. *Réaffirme* l'importance de la reddition de comptes du Mécanisme de contrôle indépendant aux États Parties concernant les résultats de ses activités ;
6. *Souligne* l'importance du respect des plus hautes normes professionnelles et d'éthique par tous les membres du personnel et fonctionnaires élus de la Cour, *prend note* de la nécessité de renforcer encore davantage le cadre professionnel et d'éthique des fonctionnaires élus, *reconnaît* le rôle et le travail crucial du Mécanisme de contrôle indépendant, *se félicite* des mesures prises par la Cour pour faire enquête sur l'incidence potentielle, sur les travaux de la Cour, des allégations de faute portées contre d'anciens fonctionnaires de celle-ci, *se félicite* du Rapport intérimaire soumis par le Bureau du Procureur¹, *prend note* de la recommandation du Bureau du Procureur, à savoir que l'Assemblée envisage d'étendre le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant pour autoriser les enquêtes sur les allégations de fautes qui auraient été commises par d'anciens fonctionnaires élus et membres du personnel pendant qu'ils étaient en fonctions et qui auraient émergé après leur démission, et *exhorte* la Cour à mener cette enquête de façon exhaustive et transparente, à cerner toute mesure de suivi que pourrait prendre la Cour ou l'Assemblée, et à en faire rapport à l'Assemblée bien avant sa dix-neuvième session ;
7. *Se félicite* des progrès réalisés dans l'harmonisation du Règlement de la Cour et du mandat du Mécanisme de contrôle indépendant et *encourage* la Cour, avec l'appui du Mécanisme de contrôle indépendant, selon que de besoin, à faire en sorte que tous les documents appropriés soient actualisés et harmonisés avec le mandat du Mécanisme de contrôle indépendant afin d'assurer la cohérence des règles applicables ;

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

Prie le Bureau de conclure le réexamen des travaux et du mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant, y compris l'examen des amendements au mandat pour couvrir les enquêtes sur les allégations faites contre d'anciens fonctionnaires, et d'en faire rapport à l'Assemblée à sa dix-neuvième session.

¹ Rapport intérimaire fourni par le Bureau du Procureur en réaction au paragraphe 140 de la résolution ICC/ASP/17/Res.5 (ICC-ASP/18/INF.5).