

MÉCANISME D'EXAMEN

Rapport du Mécanisme d'examen sur les avancées de ses travaux

I. Introduction

1. Le présent rapport du Mécanisme d'examen est soumis conformément au paragraphe 9 de la résolution ICC-ASP/19/Res.7, « Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome » (ci-après « la Résolution »), qui précise ce qui suit dans la partie pertinente :

« 9. *Prie* le Mécanisme d'examen (...) d'informer par écrit l'Assemblée des avancées de ses travaux, idéalement avant le 30 juin 2021 (...) ».

2. Lors de sa dix-huitième session, par la résolution ICC-ASP/18/Res.7, l'Assemblée décidait de commander un Examen par des experts indépendants « en vue de formuler des recommandations concrètes, réalistes et susceptibles d'être mises en pratique, destinées à améliorer les performances, l'efficacité et l'efficacé de la Cour et du système du Statut de Rome dans son ensemble »¹. À cette fin, l'Assemblée a nommé un Groupe d'experts indépendants afin qu'il formule des recommandations sur trois objets d'étude : la gouvernance, le judiciaire, et les poursuites et enquêtes². Le Groupe d'experts indépendants a soumis à l'Assemblée le 30 septembre 2020 son rapport final, intitulé « Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants – Rapport final »³, qui contient 384 recommandations se rapportant aux trois domaines relevant du mandat des experts et inclut une annexe avec un résumé des recommandations prioritaires.

3. Lors de sa dix-neuvième session, par la résolution ICC-ASP/19/Res.7, l'Assemblée a établi un Mécanisme d'examen sous les auspices de l'Assemblée, avec le mandat et la composition suivants :

« 4. *Décide* de créer un Mécanisme d'examen sous les auspices de l'Assemblée, conduit par deux représentants des États Parties spécialement affectés, dans le respect de la résolution ICC-ASP/18/Res.7, à la planification, à la coordination, au suivi et au compte rendu régulier, à la Présidence de l'Assemblée et au Bureau, de l'évaluation des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts indépendants et des éventuelles mesures supplémentaires, ainsi que des points soulevés aux paragraphes 18 et 19 de ladite résolution. Les deux représentants des États Parties seront assistés de trois points de contact pour les pays afin d'assurer une représentation géographique équitable. (...) »⁴.

4. Le 3 février 2021, le Bureau a nommé comme suit les membres du Mécanisme d'examen, représentant cinq groupes régionaux, par une procédure d'approbation tacite⁵ :

- S.E. l'Ambassadeur Paul van den IJssel (Pays-Bas) et S.E. l'Ambassadeur Michael Imran Kanu (Sierra Leone) au titre de représentants des États Parties ;
- le Bangladesh, le Chili et la Pologne au titre de points de contact pour les pays.

5. S'agissant de ses méthodes de travail, le Mécanisme d'examen a accepté d'accomplir ses tâches d'une manière concertée de façon à ce que les représentants des États Parties tiennent le rôle moteur

¹ Résolution ICC-ASP/18/Res.7, paragraphe 6 (https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res7-FRA.pdf)

² *Ibid.*, Annexe II

³ Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants – Rapport final – 30 septembre 2020 (ICC-ASP/19/16) https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/ICC-ASP-19-16-FRA-IER-Report-9nov20-1800.pdf

⁴ ICC-ASP/19/Res.7, paragraphe 4 https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/ICC-ASP-19-Res7-FRA-review-resolution-24Dec20-2200.cln.pdf

⁵ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19R/Bureau20.agenda%20and%20decisions-ENG.pdf (NdT. en anglais uniquement)

tandis que les points de contact pour les pays assurent l'appui et les contributions. Les membres du Mécanisme seraient chargés d'entrer en contact avec leurs groupes régionaux respectifs et de les informer par écrit des avancées de ses travaux. Le Mécanisme se réunirait aussi souvent que nécessaire afin de planifier ses travaux et de préparer la présentation des composantes respectives de son mandat comme requis par la résolution. Il a également décidé, à la lumière des délais stricts fixés dans la résolution, qu'il fixerait ses propres délais en interne. Les réunions du Mécanisme ont eu lieu virtuellement en raison de la mesure adoptée pour répondre à la pandémie du Covid19, mais aussi afin de permettre la participation tant de ses membres de La Haye que de ceux de New York.

6. Le Mécanisme d'examen note que dans la résolution, l'Assemblée a souligné qu'il « travaillera de manière inclusive et transparente, en concertation régulière avec l'ensemble des États Parties, les trois organes de la Cour, la société civile et les autres parties prenantes concernées »⁶. À la suite de leur nomination, les membres du Mécanisme d'examen se sont immédiatement mis au travail et, conformément aux principes d'inclusion et de transparence, ont tenu de grandes concertations tout au long du processus avec les États Parties, les points de contact de la Cour⁷ et toutes les parties prenantes concernées. Ces dernières comprennent les Mandataires de l'Assemblée, le Comité du budget et des finances, les bureaux indépendants de la Cour⁸, le Conseil du syndicat du personnel, la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI) et l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale (ABCPI). Le Mécanisme d'examen a également tenu des réunions avec la Présidente de l'Assemblée, Mme Silvia Fernández de Gurmendi, à de multiples reprises, et ce, à chaque étape de son travail. Le Mécanisme d'examen a aussi invité toutes les parties prenantes concernées à faire connaître leurs opinions lors des deux premières étapes de son travail, à savoir le classement des recommandations et questions restant à examiner, ainsi que la proposition d'un plan d'action complet afin de garantir inclusion et transparence dans son travail comme indiqué par l'Assemblée ; le Mécanisme entend continuer ses travaux de même manière tout au long de la durée de son mandat.

7. À la suite de la prière de l'Assemblée que le Mécanisme d'examen, « en étroite coordination avec les points de contact de la Cour et les Mandats de l'Assemblée concernés, [tienne régulièrement] informés tous les États Parties, par l'intermédiaire des groupes de travail du Bureau, du processus d'examen, y compris des éventuels obstacles rencontrés »⁹, le Mécanisme d'examen a régulièrement communiqué les avancées de ses travaux au Bureau¹⁰, au Groupe de travail de New York¹¹ et au Groupe de travail de La Haye, et a dialogué avec leurs membres¹². Le Mécanisme continuera de fournir ces informations tout au long de son mandat.

II. Mandat du Mécanisme d'examen

8. Le mandat du Mécanisme d'examen tel que précisé dans la résolution consiste en quatre composantes, chacune devant être présentée avec une échéance spécifique¹³.

a) Proposition de classement des recommandations des experts indépendants et des questions restant à examiner

9. La première étape du mandat du Mécanisme d'examen a consisté à présenter « au Bureau pour examen, par l'intermédiaire de ses groupes de travail, en coopération avec les points de contact de la Cour et en étroite concertation avec tous les États Parties, les Mandataires de l'Assemblée et la société

⁶ ICC-ASP/19/Res.7, paragraphe 11

⁷ M. James Stewart, Procureur adjoint, M. Hiram Abtahi, Chef de Cabinet de la Présidence, et M. Osvaldo Zavala Giler, Assistant spécial principal auprès du Greffier

⁸ Bureau de l'audit interne ; Mécanisme de contrôle indépendant ; Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes ; Bureau du conseil public pour les victimes ; et Bureau du conseil public pour la Défense

⁹ ICC-ASP/19/Res.7, paragraphe 9

¹⁰ Les 18 février, 8 avril, 12 mai et 2 juin 2021

¹¹ Les 9 mars, 27 avril et 26 mai 2021

¹² Les 4 mars, 15 avril et 18 mai 2021

¹³ ICC-ASP/19/Res.7, alinéas a) et b) du paragraphe 4, et paragraphe 9

civile, une proposition de classement des recommandations des experts indépendants et des questions restant à examiner selon l'entité responsable (l'Assemblée, la Cour ou les deux) desdites questions d'ici le 30 avril 2021 »¹⁴.

10. Le Mécanisme d'examen a noté que la première date-butoir fixée par la résolution était le 31 mars 2021, à savoir que les points de contact de la Cour étaient priés « de présenter au Mécanisme d'examen, au Bureau et à tous les États Parties une réponse globale à l'Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome par des experts indépendants – Rapport final, ainsi qu'une analyse préliminaire des recommandations qu'il contient et des informations relatives aux activités déjà entreprises par la Cour à cet égard d'ici le 31 mars 2021 »¹⁵. Le 22 mars 2021, la Cour a demandé à ce que la date-butoir pour la présentation de sa réponse générale soit repoussée de deux semaines, soit au 14 avril 2021, afin de donner à la nouvelle Présidence de l'institution, élue le 11 mars 2021, un temps suffisant pour se familiariser avec le sujet en question. Le Mécanisme d'examen, en concertation avec le Président de l'Assemblée des États Parties, a soumis cette demande au Bureau aux fins d'examen. Le 30 mars 2021, le Bureau a autorisé l'extension du délai, tout en notant que celle-là n'aurait d'incidence ni sur le calendrier général ni sur les autres dates-butoirs du processus d'examen telles que fixées dans la résolution.

11. Dans le respect des principes de transparence et d'inclusion, le Mécanisme a tenu des réunions distinctes avec les États Parties et toutes les parties prenantes concernées, et le 12 mars 2021, les a invités à présenter par écrit leurs commentaires sur le classement des recommandations des experts indépendants, en utilisant un modèle de classement préalablement préparé. Le Mécanisme d'examen a étudié tous les commentaires transmis par les États Parties et les parties prenantes dans l'élaboration du classement des recommandations et des questions restant à examiner.

12. Le 30 avril 2021, conformément à la date-butoir fixée à l'alinéa a) du paragraphe 4 de la résolution ICC-ASP/19/Res.7, le Mécanisme d'examen a présenté au Bureau et aux États Parties le classement des recommandations et des questions restant à examiner¹⁶.

13. Le Bureau a étudié et adopté le classement des recommandations et des questions restant à examiner le 31 mai 2021, soit un jour après la date-butoir du 30 mai fixée au paragraphe 6 de la résolution, car les membres du Bureau ont eu besoin de davantage de temps pour négocier les termes de la décision. Dans cette dernière, le Bureau a notamment salué les efforts du Mécanisme d'examen pour être inclusif et transparent dans l'exercice de son mandat, dans le cadre de ce processus piloté par les États, et sa réassurance que les États Parties seront impliqués dans les discussions sur l'évaluation et la mise en œuvre des recommandations, qu'elles aient été attribuées à la Cour ou à l'Assemblée, dans le respect des mandats existants, ainsi que de l'indépendance, tant du judiciaire que des fonctions d'enquête et de poursuites¹⁷. L'implication des États Parties dans les discussions sur les recommandations, quelle que soit leur attribution, constitue un élément important des travaux futurs sur l'examen de la Cour, et plusieurs États Parties ont cherché à obtenir l'assurance qu'ils auraient la possibilité de participer à ces discussions.

¹⁴ ICC-ASP/19/Res.7, alinéa a) du paragraphe 4

¹⁵ *Ibid.*, paragraphe 5

¹⁶ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP20/Categorization%20of%20the%20IER%20Recommendations-final.29Apr21.1945.pdf

(NdT. en anglais uniquement)

¹⁷ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP20/Bureau%20decision-Categorization.31May21.2400.docx.pdf

(NdT. en anglais uniquement)

b) Proposition de plan d'action complet aux fins de l'évaluation des recommandations du Groupe d'experts indépendants, comprenant les conditions d'éventuelles mesures supplémentaires

14. À la suite de la présentation du classement des recommandations le 30 avril 2021, le Mécanisme d'examen en est arrivé à la deuxième étape de son mandat, une proposition de plan d'action complet aux fins de l'évaluation des recommandations du Groupe d'experts indépendants, comprenant les conditions d'éventuelles mesures supplémentaires¹⁸. À cette étape de ses travaux également, le Mécanisme d'examen a consulté les États Parties, les points de contact de la Cour et toutes les parties prenantes concernées au sujet des trois composantes du plan d'action explicitées dans la résolution, soit : l'attribution des recommandations ; le classement des recommandations par priorité, fondé sur l'annexe I du rapport sur l'examen par des experts indépendants ; et un calendrier de l'étude des recommandations. Le Mécanisme s'est appuyé sur les contributions des Mandataires de l'Assemblée, dont le rôle était crucial pour cette étape étant donné leurs connaissances institutionnelles.

15. S'agissant de l'attribution des recommandations, le Mécanisme a demandé à toutes les parties prenantes de donner leur opinion sur les acteurs qu'elles envisageraient de charger de l'examen des recommandations et d'une action ultérieure possible¹⁹. À cet égard, ont été diffusés un format préalablement proposé ainsi qu'un modèle d'attribution préparé par le Mécanisme d'examen. Le Mécanisme a choisi de travailler par l'intermédiaire de structures déjà existantes dans l'Assemblée afin d'éviter de surcharger celle-ci avec de nouvelles structures. Dans la mesure du possible, le Mécanisme a donc attribué les recommandations sur la base des plates-formes existantes. Conformément à la résolution, les questions restantes n'ayant pas été attribuées spécifiquement ont été reprises par le Mécanisme d'examen même²⁰. S'agissant du classement des recommandations par ordre de priorité, le Mécanisme d'examen a noté que les experts avaient indiqué des domaines prioritaires à l'Annexe IA, tout en reconnaissant que les États et la Cour pourraient avoir des priorités autres. L'Annexe IA a donc constitué un point de départ, et le Mécanisme a adopté une démarche pour hiérarchiser les recommandations en se fondant sur l'annexe des experts et les diverses communications des parties prenantes. Le classement par ordre de priorité se reflète également dans le calendrier de l'évaluation. S'agissant du calendrier d'étude des recommandations, le Mécanisme d'examen l'a compris comme désignant le moment où l'évaluation des recommandations était terminée et où il est décidé de prendre (ou non) des mesures supplémentaires, et non comme le temps nécessaire à leur mise en œuvre. Le Mécanisme a proposé d'indiquer des échéances semestrielles, ce qui permettrait de la souplesse tout en introduisant une contrainte de temps, élément important.

16. Dans l'intérêt d'une transparence et d'une inclusion continues, comme indiqué dans la résolution de l'Assemblée, le Mécanisme d'examen a invité tous les États Parties et toutes les parties prenantes concernées à soumettre des commentaires par écrit sur les trois éléments du plan d'action. Outre ces commentaires, le Mécanisme d'examen a étudié les opinions reçues de diverses parties prenantes, dont le Procureur (alors juste élu, maintenant pleinement entré en fonction), l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale (ABCPI), et des organisations de la société civile²¹.

17. Le Mécanisme d'examen a soumis au Bureau, le 30 juin 2021, la proposition de plan d'action complet aux fins de l'évaluation des recommandations du Groupe d'experts indépendants, comprenant les conditions d'éventuelles mesures supplémentaires²², conformément à l'alinéa b) du paragraphe 4 de la résolution. Le plan d'action complet est actuellement examiné par le Bureau en vue de son adoption d'ici au 30 juillet 2021²³.

¹⁸ ICC-ASP/19/Res.7, alinéa b) du paragraphe 4

¹⁹ *Ibid.*, i) de l'alinéa b) du paragraphe 4

²⁰ *Ibid.*, ii) de l'alinéa b) du paragraphe 4

²¹ Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), American Bar Association (ABA, Barreau américain), Asian Justice and Rights (AJAR, droits et justice en Asie), Human Rights Watch (HRW, surveillance des droits de l'Homme), Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), et Mouvement fédéraliste mondial (WFM, World Federalist Movement)

²² <http://...>

²³ ICC-ASP/19/Res.7, paragraphe 6

III. Autres sujets

a) *Plate-forme de discussion*

18. Les consultations avec les États Parties, la Cour et la société civile ont montré la nécessité d'une plate-forme où tous pourraient débattre de l'évaluation et de la mise en œuvre des recommandations. Le Mécanisme d'examen a noté que, si la question du forum de discussion ne figurait pas dans la résolution, il avait été fait allusion à la nécessité de tels débats dans la note d'introduction qu'il avait soumise avec le rapport sur le classement²⁴. Le Mécanisme a noté que ce point avait fait partie de la décision du Bureau datée du 31 mai 2021. Dans la note d'introduction, le Mécanisme avait encouragé les États Parties à avoir recours (de préférence) aux Mandataires ou mandats existants de l'Assemblée pour débattre de l'évaluation et/ou de la mise en œuvre des recommandations, évidemment sans porter atteinte à l'indépendance tant du judiciaire que des fonctions d'enquête et de poursuites ni à l'intégrité du Statut de Rome. Ce point est particulièrement important lorsqu'on prend en compte la nature globale de certaines des recommandations.

19. Le Mécanisme d'examen a considéré que toutes les recommandations, quel que soit leur classement, seraient discutées dans la facilitation ou le mandat de l'Assemblée pertinents, tandis que le Mécanisme fonctionnerait comme mandataire lorsqu'il n'en existe aucun. La Cour elle-même a encouragé le Mécanisme d'examen à explorer les différentes options possibles en matière de plates-formes de discussion, en reconnaissant que la Cour, l'Assemblée et la société civile sont susceptibles de se transmettre les unes aux autres des éléments précieux, qu'une recommandation particulière soit classée comme relevant exclusivement de la Cour, ou bien de l'Assemblée, ou des deux. Le niveau de discussion dépendrait de la nature de la question, certaines recommandations demandant un examen plus complexe et détaillé que d'autres, toujours dans le respect de l'indépendance tant du judiciaire que des fonctions d'enquête et de poursuites. Dans certains cas, un rapport écrit ou oral relativement à une recommandation particulière suffirait probablement, alors que dans d'autres, une discussion approfondie serait nécessaire.

20. Le Mécanisme d'examen a débattu en termes généraux avec les parties prenantes des options possibles en matière de plates-formes de discussion, cette idée rencontrant un appui général. Par conséquent, le Mécanisme a décidé d'inclure des indications de plates-formes proposées pour la discussion de recommandations dans le plan d'action complet. Une discussion plus détaillée avec les Mandataires de l'Assemblée des États Parties pourrait s'avérer nécessaire (voir aussi la note d'introduction au plan d'action complet).

b) *La préparation de la vingtième session de l'Assemblée des États Parties*

21. Le Mécanisme d'examen a débattu avec les États Parties de la manière de procéder jusqu'à la vingtième session de l'Assemblée. Il a rappelé que l'Assemblée avait prié les mandataires de « présenter au Bureau les résultats de son étude, y compris les actions déjà entreprises et les propositions de suites à donner avant le 1^{er} novembre 2021 »²⁵ tandis que la feuille de route pour les facilitations exigeait que leurs rapports soient soumis au Bureau d'ici au 8 novembre 2021. Le Mécanisme a demandé les opinions des mandataires à ce sujet et continuera de débattre de ce point avec eux.

22. En outre, le Mécanisme d'examen a commencé à réfléchir aux résultats de ses travaux et à leurs conséquences pour la vingtième session de l'Assemblée. Il attire l'attention du Président et des mandataires de l'Assemblée des États Parties sur la nécessité d'étudier si l'Assemblée devrait adopter une résolution spécifique sur les résultats des travaux du Mécanisme d'examen ou si les mandats générés par le processus d'examen devraient être inclus dans la résolution générale ou bien s'il

²⁴ Proposal for categorization of the Independent Experts Review Recommendations and remaining Review issues Introductory note, paragraphe 7 : https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP20/Proposal%20for%20categorization.final.28Apr21.1845b.pdf (NdT. en anglais uniquement)

²⁵ ICC-ASP/19/Res.7, paragraphe 7

conviendrait de combiner les deux. Il a aussi noté qu'une décision de procédure serait nécessaire si l'Assemblée souhaitait étendre le mandat du Mécanisme d'examen.

c) Participation de la société civile

23. Le Mécanisme d'examen a attiré l'attention des mandataires de l'Assemblée sur le fait que, conformément aux principes de transparence et d'inclusion, il était nécessaire de garantir que les organisations de la société civile soient invitées à participer aux réunions de toutes les facilitations. Il a toutefois été noté que les réunions de certaines facilitations, celle sur le budget par exemple, avaient traditionnellement été ouvertes aux seuls États Parties. À cet égard, il a été suggéré que les réunions destinées à débattre du budget de la Cour restent à huis clos, mais que celles portant sur les recommandations du Groupe d'experts indépendants soient ouvertes à toutes les parties prenantes.

IV. Remerciements

24. Les représentants des États Parties (coprésidents) du Mécanisme d'examen tiennent tout d'abord à exprimer leur profonde gratitude aux points de contact pour les pays, Mme Monica Mosammat Shahanara, Mme Nawrid Sharmin et M. Nasir Uddin (Bangladesh), M. Jaime Moscoso et M. José Juan Hernández (Chili), et Mme Paulina Dudzik et M. Władysław Manteuffel (Pologne) pour leur soutien et leur contribution précieuse aux travaux du Mécanisme.

25. Dans son ensemble, le Mécanisme souhaiterait également exprimer sa gratitude aux trois points de contact de la Cour, M. James Stewart, Procureur adjoint, M. Hiran Abtahi, Chef de Cabinet de la Présidence, et M. Osvaldo Zavala Giler, Assistant spécial principal auprès du Greffier, pour la collaboration et le haut degré d'engagement manifesté dans le cadre des travaux du Mécanisme, et salue les efforts accomplis malgré des processus de transition complexes pour le Judiciaire et le Bureau du Procureur.

26. Le Mécanisme salue également le soutien et les conseils fournis tels que demandés par la Présidente de l'Assemblée, Mme Silvia Fernández de Gurmendi, et par les vice-présidents, Monsieur l'Ambassadeur Robert Rae (Canada) et Madame l'Ambassadrice Kateřina Sequensová (République tchèque). Le Mécanisme est extrêmement redevable au Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, et en particulier à Mme Gaile Ramoutar, pour l'assistance efficace et pertinente dont le Mécanisme a bénéficié tout au long de ses travaux.
