



Vingt-deuxième session
New York, 4-14 décembre 2023

Rapport du Bureau sur la mise en place d'une procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives

I. Introduction et mandat

1. Le mandat relatif à la mise en place d'une procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives figure au paragraphe 83 de la résolution ICC-ASP/21/Res.2, adoptée par l'Assemblée des États Parties à sa vingt-et-unième session, le 9 décembre 2022 :

83. *Charge* le Bureau de poursuivre les consultations avec les États Parties, la Cour et la société civile, pour élaborer une procédure de contrôle pour l'ensemble des représentants élus de la CPI, et d'en rendre compte à l'Assemblée en amont de sa vingt-deuxième session afin que cette procédure de contrôle soit adoptée le plus tôt possible, au plus tard à la vingt-deuxième session de l'Assemblée, en tenant compte à la fois de l'examen des recommandations du Groupe d'experts indépendants sur ce point, des conclusions de l'exercice consistant à tirer des enseignements du processus de sélection du Procureur et de l'examen par le Bureau de la procédure de diligence raisonnable applicable aux candidats au poste de Procureur adjoint ;

2. Lors de la quatrième réunion du Bureau, le 12 avril 2023, la Présidente de l'Assemblée a présenté un premier projet de proposition de processus de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives de la Cour pénale internationale. La proposition a été préparée sur la base des procédures de diligence raisonnable *ad hoc* adoptées par le Bureau pour les élections du Procureur adjoint¹, du Greffier² et des juges³. Le Bureau a convenu que, comme l'exige le mandat de l'Assemblée, il serait nécessaire de nommer un facilitateur pour coordonner les consultations sur le sujet avec tous les États Parties, la Cour et la société civile, et de préparer une proposition actualisée tenant compte des points de vue exprimés.

3. Le 31 mai 2023, suite aux nominations des groupes de travail de New York et de La Haye, respectivement, le Bureau a nommé les co-facilitateurs suivants sur la mise en place d'un processus permanent de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives :

a) M. José Juan Hernández Chávez (Chili) ; et

¹ Voir ordre du jour et décisions de la cinquième réunion du Bureau (7 juillet 2021), annexe, disponible en anglais sur :

https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP20/Bureau05_agenda%20and%20decisions.pdf.

² Voir ordre du jour et décisions de la cinquième réunion du Bureau (8 juin 2022), annexe, disponible en anglais sur :

<https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-07/2022-Bureau5-agenda-decisions.pdf>.

³ Voir ordre du jour et décisions de la troisième réunion du Bureau (10 mars 2023), annexe, disponible en anglais sur :

https://asp.icc-cpi.int/sites/default/files/asp_docs/Bureau3-Agenda-Decisions.pdf.pdf.

b) M. Nicolás E. Ortiz Marín (Équateur).

II. Consultations informelles

4. Les co-facilitateurs ont organisé des consultations informelles le 6 juillet, le 5 septembre, le 31 octobre et le 10 novembre 2023, afin de faire avancer les travaux sur la proposition initiale relative à une procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives. Les réunions ont été organisées par liaison à distance, afin de permettre la participation de représentants à La Haye et à New York, et étaient ouvertes aux États Parties, aux États non parties, à la Cour et aux organisations non gouvernementales.

5. Lors de la réunion du 6 juillet 2023, les co-facilitateurs ont présenté l'évolution des processus de diligence raisonnable *ad hoc*, ainsi que le mandat visant à établir un processus de diligence raisonnable permanent, et ont présenté le projet de proposition initial. Ils ont noté que le processus décrit dans la proposition était assez similaire aux processus *ad hoc*, notamment celui adopté récemment pour les juges. Comme pour les procédures *ad hoc*, il a été proposé que la procédure permanente comporte deux éléments principaux : un examen approfondi des informations de référence et un canal confidentiel pour la réception des allégations de faute. Il a été envisagé que le Mécanisme de contrôle indépendant (MCI) joue un rôle important, comme il l'a fait dans les procédures *ad hoc* de diligence raisonnable.

6. Reconnaisant le rôle important d'un mécanisme permanent de diligence raisonnable dans le renforcement des processus électoraux, le développement d'un tel mécanisme a été soutenu. Considéré comme une bonne base de discussion, le projet initial a reçu un accueil positif et il a été convenu que la procédure, au moins dans sa forme initiale, devrait être limitée aux fonctionnaires élus de la Cour auxquels le Statut de Rome applique le critère de « haute moralité ». Dans le même temps, certaines suggestions ont été faites concernant des éléments du projet qu'il serait utile de clarifier ou d'approfondir. Les co-facilitateurs ont ensuite invité les participants à formuler des observations écrites sur le projet de proposition, et une compilation des observations reçues a été diffusée le 4 août 2023.

7. Lors de la réunion du 5 septembre 2023, un échange de vues a eu lieu sur les propositions écrites reçues et sur les ajustements éventuels à apporter au projet de proposition. Les co-facilitateurs ont indiqué qu'ils prépareraient un projet de proposition révisé, en tenant compte des propositions écrites reçues et des commentaires formulés au cours de la réunion. Le 25 octobre 2023, les co-facilitateurs ont diffusé un projet de proposition révisé. La proposition révisée a été discutée lors de la réunion du 31 octobre 2023. Les co-facilitateurs ont diffusé un autre projet révisé, le 7 novembre 2023, qui a été examiné lors de la réunion du 10 novembre 2023. Un dernier projet révisé, daté du 14 novembre 2023, a été diffusé et approuvé le 16 novembre 2023.

8. Différents points de vue ont été exprimés visant à savoir si la procédure devait ou non chercher à définir le concept de « haute moralité ». Certains États Parties souhaitaient que la procédure contienne une définition claire et explicite. D'autres États Parties s'inquiétaient de la difficulté de parvenir à une conclusion sur une telle définition et notaient les implications qu'une telle définition pourrait avoir pour des concepts similaires dans d'autres régimes juridiques. Bien que la procédure, et en particulier le canal confidentiel, soit axée sur les allégations de « faute », il a été souligné que la haute moralité était un concept plus large.

9. En outre, certains États Parties ont fait valoir que la portée de la notion de « faute » ne devrait pas être interprétée de manière étroite ou limitée, afin de la concilier avec la conception large de la notion de « haute moralité ». En ce sens, la nécessité pour le MCI d'englober le plus grand nombre possible de fautes potentielles a été fortement défendue, dont celles survenues en dehors du lieu de travail. Les co-facilitateurs ont indiqué que la procédure visait à trouver un équilibre prudent et à fournir un mécanisme viable, et que la disposition relative au casier judiciaire permettrait également de saisir les comportements pertinents en dehors du lieu de travail.

10. Certains États Parties ont souhaité la mise en place d'un mécanisme permettant de recevoir des plaintes anonymes par le canal confidentiel, dans un premier temps au moins. Toutefois, il a également été reconnu qu'il serait difficile de mettre en place un système solide pour les plaintes anonymes sans modifier de manière significative les ressources et le mandat du MCI. Il a été souligné que les plaintes anonymes étaient autorisées dans le cadre du mandat

du MCI s'agissant du personnel et des fonctionnaires élus de la Cour. Dans le même temps, il a également été noté que le MCI disposait de modalités spécifiques pour faire appliquer ses enquêtes en interne, ce qui lui permettrait d'atténuer les risques supplémentaires associés aux plaintes anonymes.

11. Lors des consultations, certaines préoccupations ont été exprimées quant à la nécessité d'empêcher, dans la mesure du possible, toutes représailles à l'encontre des plaignants. Pour répondre à cette préoccupation, un libellé supplémentaire a été introduit dans le projet afin de préciser que les représailles devaient être considérées comme une forme de faute et qu'elles seraient soumises à la même évaluation et au même traitement par le MCI dans le cadre de la procédure que d'autres formes de faute.

12. L'importance de l'égalité de traitement des candidats a été notée et il a été souligné que le MCI devrait garantir un traitement équitable lors de la mise en œuvre de la procédure.

13. Différents points de vue ont été échangés sur l'opportunité d'établir un calendrier précis pour les différentes étapes de la procédure. Dans le même temps, il a été noté que la procédure devrait s'appliquer à plusieurs processus électoraux différents, avec des éléments très variés, notamment des éléments qui pourraient être modifiés lors de futures élections. C'est pourquoi le projet prévoit une certaine souplesse pour permettre au MCI d'élaborer un calendrier précis pour chaque procédure au fur et à mesure qu'elle se présente.

14. Au cours des consultations informelles, il a été souligné qu'il pourrait être nécessaire d'examiner plus avant l'interaction entre la procédure de diligence raisonnable et d'autres mandats et procédures, notamment le mandat de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge⁴, la procédure de nomination et d'élection des juges, du Procureur et des Procureurs adjoints de la Cour pénale internationale⁵, et le mandat opérationnel du MCI. Bien que les co-facilitateurs aient estimé que ces éléments dépassaient le cadre de leur mandat, il a été convenu qu'il serait opportun que le Bureau examine la question plus avant afin de faciliter la mise en œuvre de la procédure de diligence raisonnable. Il a également été noté que toute décision future concernant le processus d'élection des représentants élus respectifs devrait tenir compte de la procédure de diligence raisonnable.

15. S'agissant de l'incidence de la procédure de diligence raisonnable sur les futures ressources du MCI, il a été souligné qu'il était difficile d'estimer avec précision le niveau de financement qui serait nécessaire au MCI pour mettre en œuvre la procédure au cours d'une année donnée. L'Assemblée devrait examiner toute incidence sur les ressources dans les années à venir dans le cadre du projet de budget-programme pour l'exercice en question.

16. S'agissant de la future mise en œuvre de cette procédure de diligence raisonnable, les co-facilitateurs estiment qu'il est pertinent de renforcer la visibilité du travail du MCI à cet égard, afin de s'assurer que les parties prenantes concernées sont informées de la procédure en question.

III. Conclusion et recommandation

17. Sur la base des consultations informelles, il est recommandé à l'Assemblée d'adopter le projet de procédure de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives figurant à l'annexe I du présent rapport, ainsi que le projet de texte de résolution figurant à l'annexe II du présent rapport.

⁴ ICC-ASP/10/36, annexe, tel qu'amendé par les résolutions ICC-ASP/18/Res.4 et ICC-ASP/21/Res.2.

⁵ Résolution ICC-ASP/3/Res.6, tel qu'amendée.

Annexe I

[Projet] Procédure de diligence raisonnable pour les candidats aux postes de fonctionnaires élus à la Cour pénale internationale

Introduction

1. La procédure de diligence raisonnable suivante pour les candidats aux fonctions électives de la Cour pénale internationale (ci-après « la procédure de diligence raisonnable ») s'applique à tous les candidats aux postes de juge, de Procureur, de Procureur adjoint, de Greffier et de Greffier adjoint de la Cour pénale internationale (« la Cour »).
2. La procédure de diligence raisonnable est conduite par le Mécanisme de contrôle indépendant (« le MCI ») avec l'assistance du Greffe de la Cour et du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, selon que de besoin.
3. La procédure de diligence raisonnable vise uniquement à aider les États Parties et/ou l'autorité chargée du processus électoral¹, selon le cas, à déterminer s'il peut y avoir des préoccupations pertinentes quant à savoir si les candidats jouissent, comme l'exige le Statut de Rome, d'une « haute moralité ». Elle est sans préjudice d'autres efforts ou mécanismes visant à évaluer les aptitudes et compétences professionnelles des candidats.

Examen des informations de référence

4. L'ouverture de la procédure de nomination des candidats aux fonctions de juge ou de tout avis de vacance de poste de représentant élu doit fournir des informations sur cette procédure de diligence raisonnable et inclure l'obligation pour les candidats de remplir un questionnaire détaillé qui leur sera fourni par le MCI, en donnant leur accord pour contacter d'anciens employeurs et employés, les autorités de l'État ou des établissements universitaires, le cas échéant.
5. Le Secrétariat de l'Assemblée ou l'autorité chargée du processus électoral, selon le cas, fournit au MCI les nominations des États ou la liste des noms des candidats avec toutes les pièces justificatives jointes.
6. Le MCI prend contact avec les candidats et leur demande de remplir un questionnaire détaillé et de donner leur accord pour pouvoir contacter leurs anciens employeurs et employés, les autorités de l'État ou les établissements universitaires.
7. Lorsqu'il envoie le questionnaire et la demande de consentement aux candidats conformément au paragraphe 6, le MCI indique aux candidats un délai approprié pour la soumission de leur candidature et les informe des conséquences du non-respect de ce délai, telles qu'elles sont énoncées au paragraphe 8. Une copie de cette communication du MCI est également adressée aux États Parties qui ont présenté leur candidature (le cas échéant).
8. Le MCI informe la Présidence de l'Assemblée de tout manquement d'un candidat à soumettre un questionnaire rempli ou à fournir le consentement requis dans les délais impartis. Le MCI inclut également dans son rapport à la Présidence de l'Assemblée des informations sur les répercussions de ce manquement sur sa capacité à évaluer le candidat conformément au paragraphe 23 et, sur cette base, peut recommander que le candidat soit écarté de l'élection.
9. Le MCI procède à une vérification approfondie des antécédents judiciaires, académiques et professionnels des candidats avec l'aide des sections concernées du Greffe, le cas échéant. Cette vérification comprend l'examen et l'analyse d'informations provenant de

¹ Sans préjudice des décisions futures de l'Assemblée, on entend par « autorité chargée du processus électoral » : la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge ; tout comité établi, pour l'élection du Procureur, du Procureur adjoint, du Président de la Cour, du Greffier et du Greffier adjoint.

sources ouvertes et des contacts avec d'anciens employeurs et, dans la mesure du possible, avec des employés susceptibles d'avoir travaillé avec les candidats.

10. Les États Parties s'engagent à aider pleinement le MCI à répondre à toute demande de renseignements concernant cet examen, et à répondre à toute demande du MCI en temps opportun.

Canal confidentiel pour la réception et l'examen des allégations de faute

11. Aux fins de la présente procédure de diligence raisonnable, on entend par « faute » les violations des droits de l'homme, les incidents de harcèlement sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, y compris le harcèlement sexuel, l'abus de pouvoir, la discrimination et les brimades, ainsi que tout autre manquement éthique ou juridique de nature grave, tels que la fraude ou la corruption².

12. Dès qu'elle aura reçu les candidatures ou la liste des noms, le MCI ouvrira un canal confidentiel pour la réception des allégations de faute à propos de tout candidat nommé par un État ou figurant sur une liste publique fournie à l'Assemblée des États Parties.

13. L'ouverture d'un canal confidentiel est communiquée à tous les États Parties par le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties et cette nouvelle est relayée par le biais du site Internet et des comptes de réseaux sociaux de la Cour, ainsi que dans le cadre des efforts de diffusion déployés par les États Parties et la société civile en vue de pouvoir fournir des informations à ce sujet aux organismes et associations professionnelles concernés. En particulier, les États Parties ayant désigné des candidats à la fonction de juge veillent à ce que la procédure de soumission d'informations par le canal confidentiel, y compris les modalités de réception et de traitement des allégations reçues, soit communiquée aux organisations dans lesquelles le candidat a travaillé ou travaille actuellement, en indiquant que l'intéressé est candidat à un poste de juge à la Cour.

14. Le canal confidentiel pour la réception des allégations reste ouvert pendant une période déterminée par le MCI pour chaque élection, qui ne peut en aucun cas être inférieure à soixante (60) jours. En cas de prolongation de la période de présentation des candidatures, le MCI veille, le cas échéant, à assurer l'égalité de traitement entre les candidats.

Examen des allégations de faute

15. Toute allégation est accompagnée d'informations et de documents pertinents, pour autant qu'ils soient à la disposition du plaignant.

16. Le MCI accuse réception de toute allégation reçue et explique la procédure d'examen ainsi que la manière dont les informations reçues seront traitées. Le plaignant est également informé qu'il peut être contacté par le MCI pour communiquer des détails additionnels sur ses allégations, et que s'il ne fournit pas ces informations complémentaires, l'allégation risque ne pas être examinée plus avant. Les plaintes anonymes ne sont pas acceptées.

17. L'allégation et son examen par le MCI sont confidentiels et le restent à tout moment. L'identité du plaignant ne sera en aucun cas divulguée sans son consentement préalable. Ce n'est que si l'allégation ne peut être examinée et évaluée sur la base des preuves corroborantes disponibles et que la divulgation s'avère nécessaire pour garantir une procédure régulière que le MCI peut demander le consentement du plaignant à une telle divulgation. Lorsque ces conditions sont réunies et qu'il n'obtient pas le consentement requis du plaignant, le MCI écarte l'allégation et interrompt son examen.

18. Le MCI examine d'abord l'allégation pour déterminer si elle est constitutive d'une faute. Dans le cas contraire, et s'il s'agit plutôt de préoccupations concernant les qualifications, les aptitudes ou les performances passées du candidat, le MCI transmet les informations pertinentes, en tenant compte des éventuelles craintes du plaignant concernant

² Dans ce contexte, les définitions du harcèlement, du harcèlement sexuel, de l'abus de pouvoir et de la discrimination sont celles qui figurent dans l'instruction administrative de la Cour pénale internationale relative au harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et à l'abus de pouvoir (ICC/AI/2022/003) du 6 avril 2022, disponible en ligne.

le respect de la confidentialité, au président de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge ou à l'autorité chargée du processus d'élection, selon le cas.

19. Lorsque l'allégation est constitutive d'une faute, le MCI examine sa crédibilité, notamment en obtenant des informations et des détails supplémentaires de la part du plaignant, soit par écrit, soit dans le cadre d'un entretien, et en corroborant, dans la mesure du possible, les informations obtenues.

20. Le MCI évalue également la matérialité de l'allégation, en déterminant le type de faute en cause et sa gravité.

21. Toute allégation jugée crédible et substantielle par le MCI est soumise au candidat, afin de lui donner la possibilité d'y répondre de manière complète et équitable, soit par écrit, soit dans le cadre d'un entretien. Tout candidat désigné contacté par le MCI dans ce contexte sera avisé de ne pas exercer de représailles à l'encontre du plaignant et sera informé des conséquences de telles représailles, telles qu'elles sont définies au paragraphe 22.

22. Si le MCI reçoit des allégations de représailles de la part du candidat à l'encontre du plaignant, il évalue la crédibilité et le fondement de telles allégations comme étant constitutives d'une faute, conformément à la présente procédure. Si une allégation de représailles est jugée crédible et importante, le MCI en informe l'État Partie qui a présenté la candidature (le cas échéant) et le président de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge ou à l'autorité chargée du processus d'élection. Le MCI inclura également cette information dans son rapport à la Présidence de l'Assemblée.

Rapport

23. À l'issue du processus d'examen et dans le délai fixé pour chaque processus électoral, le MCI soumet à la Présidence de l'Assemblée un rapport portant sur les doutes éventuels qu'il a identifiés quant à la haute moralité de l'un quelconque des candidats désignés à des fonctions électives, conformément au paragraphe 1. En particulier, il évalue si les allégations formulées sont étayées par des preuves crédibles et matérielles, de l'avis du MCI, pour susciter des inquiétudes quant à la haute moralité de l'intéressé. Une copie de ce rapport est transmise au président de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge ou à l'autorité chargée du processus d'élection, le cas échéant.

24. Le rapport du MCI à la Présidence de l'Assemblée comprend également des informations sur le nombre total d'allégations reçues jugées insuffisamment crédibles ou importantes pour être soumises aux candidats, ou qui n'ont pas pu être examinées par le MCI, s'agissant notamment de plaintes anonymes, de l'absence de consentement du plaignant à la divulgation de son identité lorsque cela s'avère nécessaire ou d'allégations liées aux performances du candidat. Afin de préserver la confidentialité du processus, seules des informations générales sur les raisons du rejet de la plainte seront fournies.

25. Si une allégation a été présentée à un candidat, un bref résumé des faits allégués et de la réponse apportée par le candidat est inclus dans le rapport à la Présidence de l'Assemblée, de telle sorte que l'identité du plaignant ne soit pas divulguée et qu'aucun détail permettant de l'identifier ne soit révélé.

26. Au cas où le MCI n'est pas en mesure de parvenir à une conclusion définitive sur l'allégation au moment de la rédaction de son rapport à la Présidence de l'Assemblée, il indique s'il serait possible de prendre des initiatives d'enquête supplémentaires pour confirmer ou infirmer l'allégation, et ce que ces initiatives impliqueraient du point de vue du temps et des ressources requis, y compris tout impact qu'elles pourraient avoir sur l'ensemble de la procédure.

27. Le MCI fournit à tout candidat ayant reçu notification d'une allégation à son encontre les résultats de l'évaluation de cette dernière dans le même temps que le rapport est soumis à la Présidence de l'Assemblée. Dans ce cas, le MCI informe également le plaignant et l'État Partie qui a présenté la candidature (le cas échéant).

28. Le MCI soumet également à l'Assemblée un rapport contenant une vue d'ensemble de la procédure entreprise, ainsi que les enseignements tirés pour l'avenir.

Décision pour les prochaines étapes

29. Si le rapport du MCI contient des éléments qui, de son avis, sur la base de son évaluation du niveau suffisant de preuve, de crédibilité et de matérialité des faits allégués, conformément au paragraphe 23, peuvent susciter des inquiétudes quant à la haute moralité de l'un des candidats, la Présidence de l'Assemblée demande des observations écrites sur ces questions à l'autorité en charge du processus électoral, le cas échéant. La Présidence transmet au Bureau le rapport du MCI et les observations écrites reçues. La Présidence recommande également une ligne de conduite à adopter par le Bureau ou l'Assemblée, selon le cas, y compris, entre autres, la notification des États Parties sur les informations contenues dans le rapport du MCI.

Annexe II

Projet de formulation de la résolution générale

Il est recommandé d'inclure le paragraphe suivant dans la résolution générale, en remplacement du paragraphe 83 de la résolution adoptée par l'Assemblée à sa vingt-et-unième session (ICC ASP/21/Res.2) :

L'Assemblée des États Parties,

Rappelant sa décision¹ de charger le Bureau d'élaborer une procédure de vérification des antécédents de tous les représentants élus de la Cour, *salue* avec satisfaction le Rapport du Bureau sur la mise en place d'une procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives², *adopte* la procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives de la Cour pénale internationale (« la procédure permanente de diligence raisonnable ») qui figure à l'annexe [...] de la présente résolution, *demande* au Bureau d'envisager tout amendement à d'autres mandats et procédures qui pourrait s'avérer nécessaire pour mettre en œuvre la procédure de diligence raisonnable à l'avenir, et *souligne* que la procédure de diligence raisonnable devra être prise en compte dans toute décision future sur le processus d'élection des juges, du Procureur, du (des) Procureur(s) adjoint(s), du Greffier et du Greffier adjoint ;

En outre, il est recommandé d'inclure le paragraphe suivant dans l'annexe I de la résolution générale :

6. S'agissant des **élections**,

a)*bis* *demande* au Bureau de faire rapport à l'Assemblée lors de sa vingt-troisième session sur les amendements éventuels à d'autres mandats et procédures qui pourraient s'avérer nécessaires pour mettre en œuvre la procédure permanente de diligence raisonnable pour les candidats aux fonctions électives ;

¹ ICC-ASP/21/Res.2, par. 83.

² ICC-ASP/22/36.