



Vingtième session

La Haye, 6-11 décembre 2021

Réponse globale de la Cour pénale internationale à l'« Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants – Rapport final »

Analyse préliminaire des recommandations et informations relatives aux activités pertinentes menées par la Cour

Table des matières

INTRODUCTION	5
I. GOUVERNANCE	7
A. Gouvernance unifiée	7
B. Gouvernance des Chambres (environnement et culture de travail, structure, gestion et organisation)	20
C. Gouvernance du Bureau du Procureur	23
D. Gouvernance du Greffe	38
II. RESSOURCES HUMAINES	45
A. Général	45
B. Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel	45
C. Intimidation et harcèlement	45
D. Gestion des ressources humaines	48
E. Adéquation des ressources humaines - Recrutement	49
F. Engagements de courte durée, recrutement local	51
G. Évaluation du comportement professionnel	52
H. Formation et perfectionnement du personnel	53
I. Multilinguisme	54
J. Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel	54
III. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	59
A. Cadre éthique	60

B.	Prévention des conflits d'intérêts.....	62
IV.	PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES	65
A.	Généralités	65
B.	Responsabilité des juges	68
V.	PROCESSUS BUDGÉTAIRE.....	71
A.	Le processus budgétaire de la Cour	71
B.	Comité du budget et des finances (CBF)	73
C.	Renforcer le trilogue	74
D.	Assemblée des États parties	75
E.	Autres questions.....	75
VI.	INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE.....	77
A.	Efficiences.....	77
B.	Efficacité.....	78
VII.	RELATIONS EXTÉRIEURES.....	79
A.	Relations avec l'ONU	79
B.	Rôle du Bureau de liaison de New York auprès de l'ONU	80
C.	Relations avec les agences de l'ONU et les autres organisations internationales et régionales.....	81
D.	Relations avec les organisations de la société civile et les médias	82
E.	Stratégie de communication.....	86
F.	Stratégie de sensibilisation.....	87
G.	Mesures politiques extérieures contre la Cour.....	89
VIII.	ÉLECTION DE LA PRÉSIDENTE	91
IX.	MÉTHODES DE TRAVAIL	93
A.	Formation initiale et perfectionnement continu	93
B.	Service à temps complet des nouveaux juges.....	95
C.	Code d'éthique judiciaire.....	96
D.	Collégialité judiciaire.....	96
X.	EFFICACITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE	97
A.	Phase préliminaire	97
B.	Stade du procès.....	100
C.	Appels interlocutoires.....	103
D.	Gestion des transitions aux Chambres	104
XI.	ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES	104
XII.	SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE	107
A.	Sélection initiale des situations et des affaires : examens préliminaires.....	107
B.	Sélection et hiérarchisation des affaires et des auteurs de crimes.....	109

C.	Hiérarchisation, mise en sommeil et clôture des situations	112
XIII.	EXAMENS PRÉLIMINAIRES	114
A.	Préoccupations concernant la Section des examens préliminaires.....	114
B.	Durée des activités d'examen préliminaire et délais applicables	116
C.	Complémentarité et complémentarité positive	119
D.	Transparence des examens préliminaires.....	123
XIV.	ENQUÊTES	123
A.	Stratégie d'enquête	124
B.	Techniques et outils d'enquête	125
C.	Présence de la Division des enquêtes sur le terrain dans les pays de situation	135
D.	Évaluation et analyse des éléments de preuve	136
XV.	MÉCANISMES INTERNES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ AU SEIN DU BUREAU DU PROCUREUR	138
A.	Examen des éléments de preuve : examen interne et examen par des pairs.....	138
B.	Suivi du procès	140
C.	Enseignements tirés de l'expérience.....	141
XVI.	DÉFENSE ET AIDE JUDICIAIRE.....	144
A.	Représentation institutionnelle	144
B.	Aide judiciaire	147
XVII.	PARTICIPATION DES VICTIMES	149
A.	Description du système.....	149
B.	Fonctionnement du système.....	149
C.	Reconnaissance des victimes en tant que participants	150
D.	Préoccupations au sujet du système dans son ensemble	151
E.	Représentation légale des victimes	151
F.	Retrouver les victimes au cours de la phase de réparations	152
XVIII.	VICTIMES : RÉPARATIONS ET ASSISTANCE	154
A.	Cadre et fonctionnement du régime de participation des victimes mis en place par le Statut de Rome	154
B.	Questions juridiques liées aux réparations.....	154
C.	Le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat : gouvernance et fonctionnement.....	162
XIX.	ORGANES DE CONTRÔLE	166
A.	Relations entre l'AEP et la Cour.....	166
B.	Mécanismes de contrôle internes et externes.....	167
C.	Secrétariat de l'AEP	168
XX.	AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES	169
XXI.	DÉVELOPPEMENT DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE	169

Annexes	171
Annexe I : Analyse juridique visant à préciser le cadre de gouvernance de la CPI à la lumière de questions soulevées dans le Rapport des experts	171
Annexe II : Documents visés à la note de bas de page 44 (présenté par la Présidence de la Cour).....	182
Annexe III : Réponse au Rapport des experts : l'impact d'un système de durée de service maximale sur le Bureau du Procureur	186
Annexe IV : Observations du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes à l'attention de l'Assemblée des États parties au travers du Mécanisme d'examen	197
Annexe V : Observations distinctes présentées au Mécanisme d'examen.....	205
A) Bureau de l'audit interne.....	205
B) Mécanisme de contrôle indépendant.....	208
C) Bureau du conseil public pour la Défense	214
D) Bureau du conseil public pour les victimes	2233
E) Conseil du syndicat du personnel	224

INTRODUCTION

1. La Cour pénale internationale (« la Cour » ou « la CPI ») soumet le présent document en application du paragraphe 5 de la résolution ICC-ASP/19/Res.7 de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome (« l'Assemblée » ou « l'AEP »), par laquelle l'Assemblée demandait à la Cour de présenter au Mécanisme d'examen, au Bureau et à tous les États parties une réponse globale au document intitulé « 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 y figurant et des informations relatives aux activités pertinentes que la Cour a déjà entreprises. Il convient de relever qu'en réponse à une requête du Président de la Cour, le Bureau de l'AEP a accordé une prorogation de délai de deux semaines pour la présentation de la réponse de la Cour, soit jusqu'au 14 avril 2021.
2. La Cour salue le rapport d'examen préparé par les experts indépendants (« le Rapport des experts » ou « le Rapport ») et s'engage pleinement à en examiner avec attention tous les aspects, dans le but d'identifier en particulier celles des recommandations qui s'appuient sur des faits, que l'on peut traduire en actes, qui sont compatibles avec le Statut de Rome (« le Statut ») et qui sont axées dans la pratique sur la réalisation d'améliorations mesurables.
3. C'est la Cour elle-même qui a demandé qu'un examen soit mené par des experts indépendants et elle a fait tout son possible pour soutenir pleinement le processus. Dès le début de l'initiative, elle a considéré le processus d'examen indépendant comme une étape nécessaire dans la vie de l'institution, qui plus est conforme à la stratégie de la Cour et à son engagement à constamment améliorer la réalisation effective de la mission qui est la sienne. Elle a donc participé sans réserve au processus d'examen par des experts indépendants, nouant activement des contacts constructifs avec les experts, leur fournissant un grand nombre de documents et d'informations, et donnant la possibilité à son personnel d'exprimer librement ses points de vue aux experts.
4. Les experts se sont véritablement efforcés de mobiliser la Cour à tous les niveaux et de l'aider à élaborer une feuille de route dans l'intérêt de son renforcement et de celui du système de justice internationale pénale du Statut. Ils ont dû pour cela faire face à des attentes élevées, des contraintes temporelles extrêmes et des restrictions imputables à l'incidence de la pandémie de COVID-19. La tâche ne fut donc pas facile.
5. Le Rapport des experts qui a résulté de ce processus est un document exhaustif qui porte sur un large éventail de domaines importants et souvent complexes nécessitant une interaction et une coordination des divers acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Cour, ainsi que les opinions et décisions de ceux-ci. Par conséquent, la Cour souligne la nature préliminaire de la présente réponse globale, ce qui est également conforme à la résolution de l'AEP. Elle a préparé sa réponse globale en parallèle à ses activités courantes et à un calendrier très chargé des juges et du Procureur¹, à la transition vers une nouvelle Présidence de la Cour, au remplacement d'un tiers des juges de la Cour et à l'élection de nouveaux présidents des différentes sections, ainsi qu'aux préparatifs à l'arrivée d'un nouveau Procureur. Il est donc impératif de laisser de la marge dans certains domaines pour continuer de perfectionner les mesures et même pour revoir les interventions initiales au cours des prochaines étapes du processus².
6. S'agissant des étapes suivantes, la Cour travaillera avec encore plus d'ardeur à ses processus internes en faveur d'un examen global de tous les domaines abordés dans le Rapport et dont la responsabilité première lui revient, dans le but notamment d'identifier des priorités parmi les recommandations susceptibles d'être traduites en actions à court ou moyen

¹ L'activité judiciaire au cours des premiers mois de l'année 2021 s'est traduite par deux arrêts importants, deux procès soumis à un calendrier d'audiences chargé, l'annonce d'un verdict et le prononcé d'une ordonnance de réparation, une procédure de fixation de peine dans le cadre d'une affaire, des procédures préliminaires s'agissant de trois suspects récemment transférés à la CPI, y compris des procédures de confirmation des charges, et une décision sur la compétence de la Cour rendue suite à une requête présentée par le Procureur.

² En ce qui concerne la branche judiciaire (à savoir la Présidence et les Chambres), la Cour souligne tout particulièrement que les vues exprimées dans le présent document – notamment les sections I B, VIII, IX, X et XI, ainsi que certains aspects des sections XVII et XVIII – sont sans préjudice d'autres positions que la plénière des juges de la Cour pourrait adopter collectivement à l'avenir après examen minutieux des différents domaines en question.

terme en produisant des bénéfices tangibles et avec les ressources existantes, et de planifier la suite en matière de mise en œuvre en vue d'atteindre des résultats concrets.

7. Certaines parties du processus interne de la Cour seront largement spécifiques à chaque organe ; ainsi, les Chambres ont donné le coup d'envoi d'un examen interne exhaustif des recommandations énoncées aux sections I B, VIII, IX, X et XI, en consultant le Greffe, en tant que de besoin, au sujet de questions ayant trait aux ressources humaines, à l'informatique et au budget. D'autres parties du processus auront un caractère distinctement interorganes, comme celles concernant les sections II à VIII.

8. Le Statut a créé la CPI comme une institution internationale de type particulier – une cour de justice. Les différents mécanismes de soutien administratif créés par le Statut visent tous à permettre à la Cour de s'acquitter de sa mission avec efficacité. Par conséquent, comme développé plus avant dans le présent document, l'existence, les activités et la crédibilité de la Cour sont entièrement sous-tendues par l'indépendance des juges et du Procureur. Ces principes fondamentaux ont orienté la préparation de la présente réponse globale de la Cour et continueront de jouer ce rôle au cours de l'évaluation détaillée à venir et, le cas échéant, de la mise en œuvre par la Cour des recommandations issues du Rapport des experts³.

9. La Cour s'engage pleinement à tenir le Mécanisme d'examen, le Bureau et l'Assemblée informés de près des progrès accomplis dans le cadre de son examen interne des recommandations du Rapport qui concernent les domaines susmentionnés dont la responsabilité première lui revient, et de toute autre action prévue, en particulier en matière de mise en œuvre.

10. La Cour relève que, peut-être en raison des considérables contraintes de temps susvisées, la bonne pratique habituelle suivie dans le cadre d'exercices similaires au sein des cours et tribunaux internationaux et consistant à solliciter les commentaires de l'institution au cours de la phase de rédaction n'a pas eu lieu dans le cas du Rapport des experts⁴. Par conséquent, dans sa réponse, la Cour relèvera certaines inexactitudes sur le plan tant du droit que des faits. Elle le fera dans l'optique de renforcer et de faciliter le processus d'examen, qui devrait se fonder sur l'ensemble des faits et des informations disponibles.

11. La Cour relève en outre que, dans certains cas limités, lorsqu'elle considère que les recommandations des experts ne peuvent pas être traduites en actions en tant que telles, elle s'est efforcée d'identifier l'objectif recherché par les experts, et propose une solution de rechange qu'il est possible de traduire en actions et qui est réalisable à court ou à long terme.

12. La Cour rappelle que, dans sa résolution ICC-ASP/18/Res.7, l'Assemblée a décidé d'aborder un certain nombre de sujets dans le cadre du processus d'examen élargi par le biais des facilitations de son Bureau, plutôt que par l'intermédiaire de l'examen par les experts, et que ces sujets comprennent notamment la coopération des États avec la Cour (ainsi que la non-coopération), qui est une question qui revêt une importance capitale pour les activités de l'institution. La Cour est prête à travailler avec l'Assemblée et les États parties pour avancer sur cette question et sur d'autres questions également primordiales en vue d'atteindre la meilleure réalisation possible des objectifs du Statut.

13. À la demande du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, en plus des opinions exprimées par celui-ci dans certains paragraphes de la section XVIII, comme indiqué ici, un document contenant les commentaires et observations du Conseil de direction sur le Rapport des experts est joint en tant qu'annexe IV au présent document.

14. Par souci de commodité, la numérotation des sections dans la réponse globale de la Cour suit la numérotation adoptée dans le Rapport des experts.

³ Voir aussi *infra*, observations et commentaires de la Cour relatifs aux recommandations R1 à R11, et annexe I.

⁴ Voir, p. ex., Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), *Report on the Special Court for Sierra Leone* – présenté par l'expert indépendant Antonio Cassese, 12 décembre 2006, disponible (en anglais) sur : <http://www.TSRSL.org/Documents/Cassese%20Report.pdf>, par. 25 ; Assemblée générale des Nations Unies, Évaluation des méthodes de travail du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie – Rapport du Bureau des services de contrôle interne, 12 mai 2016, document de l'ONU, A/70/873-S/2016/441, disponible sur : <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/70/873>, par. 4.

Considérations relatives à l'ensemble de la Cour

I. GOUVERNANCE

A. Gouvernance unifiée

Observations et commentaires de la Cour relatifs aux recommandations R1 à R11

15. La structure de gouvernance de la Cour, telle qu'énoncée dans le Statut, jette les bases des activités et opérations de la Cour et définit les principes fondamentaux de l'indépendance des juges et du Procureur. Par conséquent, dans sa réponse, la Cour met en exergue cette partie du Rapport des experts, concernant les recommandations R1 à R11.

1. Structure de la Cour

Recommandations

R1. *Le Modèle des Trois strates de gouvernance devrait être utilisé comme outil pour assurer une gouvernance efficace et efficiente, clarifier la structure hiérarchique, et améliorer la coopération entre les parties prenantes.*

R2. *CPI/Cour : La strate 1, activité judiciaire et poursuites, relève de la Présidence, des juges et du Procureur, respectivement, et exige une indépendance absolue. Elle ne peut faire l'objet d'un audit ni par les États parties, ni par l'Assemblée des États parties, ni par des éléments extérieurs. Les États parties doivent s'abstenir de jouer de leur rôle au sein de la CPI/OI pour influencer l'activité judiciaire et les poursuites. La Présidence et le Procureur sont à la tête de la strate 2. C'est l'audit de l'activité judiciaire et des poursuites, mené par des pairs, qui devrait permettre de les amener à rendre des comptes. Pour évaluer l'efficacité de la strate 2, il est aussi utile de comparer les indicateurs de performance de l'administration de la justice entre les différents tribunaux. Le Greffe fournit un appui aux strates 1 et 2, à savoir que le Greffier coopère avec le Procureur et agit sous la direction du Président de la Cour.*

R3. *Il devrait être fait appel à un comité d'audit non permanent pour effectuer l'audit des activités d'administration de la justice aux Chambres et au Bureau du Procureur. Ce comité d'audit judiciaire devrait être constitué de juges et de procureurs nationaux ou internationaux, encore en poste ou non, ayant une expérience pertinente, qui seraient désignés de la même façon que les membres du comité recommandé à la recommandation R113 (p. 106).*

R4. *La CPI/OI devrait fonctionner comme une organisation unifiée, avec une structure hiérarchique verticale. Le Greffier est le chef de l'administration de la Cour, il a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des processus administratifs, et notamment du budget. Il consulte sur ce point les autres dirigeants de la Cour, mais c'est à lui que revient la décision finale. Il devrait être donné pleinement effet au principe d'une Cour unique au sein de la strate 3 en appliquant et en interprétant de façon uniforme, eu égard à tous les membres du personnel, indépendamment de l'organe où ils travaillent, les processus administratifs, les normes d'éthique, le règlement du personnel, les valeurs de l'organisation, les processus disciplinaires, et ainsi de suite. Il faudrait, pour tous les aspects relatifs à la CPI/OI, donner la priorité à des instruments et à des approches uniformes à l'échelle de la Cour. Il faudrait éviter les doublons ou les groupes de travail parallèles dans les différents organes. Tout le personnel devrait être traité de la même façon, indépendamment de l'organe où il travaille, et être uni autour des mêmes valeurs partagées par l'ensemble de l'organisation.*

R5. *L'approche uniformisée vers laquelle tend le principe de Cour unique devrait aussi s'appliquer aux unités et bureaux indépendants au sein de la Cour. Les efforts faits à l'échelle de la Cour pour évaluer l'efficacité au moyen des indicateurs de performance clés devraient s'étendre à ces bureaux indépendants. En tant qu'unités relevant du système instauré par le Statut de Rome, tous ces bureaux devraient élaborer et aligner leurs stratégies sur le Plan stratégique de la Cour.*

R6. *Le prochain Procureur qui entrera en fonctions est encouragé à déléguer autant que possible au Greffe les services ou activités du Bureau du Procureur liés aux questions administratives (strate 3). Le Bureau du Procureur et le Greffe devraient se consulter sur ce point et sur la mesure dans laquelle le Greffe a la capacité d'appuyer les besoins du Bureau du Procureur. Il est conseillé aux États parties d'aborder cette question avec les candidats au poste de Procureur.*

R7. *Le Greffe doit être le moteur de la plus grande intégration des bureaux ou des unités qui effectuent des tâches similaires au sein de la Cour, afin de renforcer les capacités en regroupant ou en réaffectant les ressources, et d'éviter les chevauchements d'activités.*

2. Processus décisionnel et cadre juridique interne

Recommandations

R8. *Chaque organe devrait se concentrer sur son activité principale, tel que prescrit par le Statut de Rome et interprété à l'aide du Modèle des Trois strates de gouvernance. Ce modèle devrait être utilisé pour préciser les domaines de responsabilité et les voies hiérarchiques, ce qui déboucherait sur des processus décisionnels plus efficaces et efficaces. C'est en fonction de la question considérée que le responsable du processus sera déterminé. Il faut établir une distinction claire entre la personne à qui revient la décision finale et celles qui doivent être consultées. Les responsables de la Cour ne devraient pas pouvoir mettre leur veto sur des questions qui ne relèvent pas de leurs responsabilités.*

R9. *Le Greffier devrait être le seul responsable de l'élaboration, de la mise à jour, de l'interprétation et de la mise en œuvre des instruments législatifs internes concernant les questions administratives internes (CPI/OI). Le Greffier devrait être tenu de consulter le Procureur et le Président dans le cadre du Conseil de coordination sur les objectifs stratégiques, mais il ne devrait pas avoir besoin de l'approbation de ce Conseil pour la formulation finale et le détail de la mise en œuvre des textes. La pratique consistant à consulter tous les organes, à impliquer tous les chefs d'organe, les membres de leurs équipes et leurs bureaux des affaires juridiques sur des questions de détail devrait être abandonnée. Là où cela est nécessaire, il faudrait fixer des délais précis pour les consultations, et considérer qu'un accord est tacitement donné à leur expiration.*

R10. *Le Greffier devrait faire régulièrement rapport à l'Assemblée des États parties sur la durée du processus de consultation interorganes pour tous les documents juridiques internes relevant de la strate 3.*

R11. *Un Conseil de coordination étendu (CoCo+) devrait se tenir régulièrement entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) que sont le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, pour permettre une coordination stratégique au plus haut niveau et donner à l'ensemble de la Cour le moyen de travailler en harmonie au service d'objectifs communs.*

Modèle des Trois strates de gouvernance

16. Dans leurs conclusions, les experts ont relevé que la gouvernance actuelle de la Cour était marquée par des tensions. Ils ont également observé que certains États avaient exprimé des préoccupations quant à leur incapacité à orienter et façonner l'institution, et la Cour s'est parfois montrée inquiète du fait que le contrôle exercé par les États pouvait être perçu comme une incursion dans des questions qui sont centrales à l'indépendance des Chambres et du Procureur.

17. Pour répondre à ces tensions, les experts ont formulé des recommandations afin de modifier la gouvernance de la Cour, en vue de renforcer l'indépendance des juges et du Procureur et de permettre une supervision efficace et appropriée de ses fonctions administratives par l'AEP. En particulier, dans le cadre de leur examen, les experts ont identifié un «Modèle des Trois strates de gouvernance» pour la Cour, et leurs recommandations sont formulées conformément à ce modèle. Les experts pensent que le Modèle des Trois strates de gouvernance et leurs recommandations de changement sont compatibles avec les dispositions du Statut, et apportent des éclaircissements quant à la place

qui revient à la surveillance par l'AEP, réduisant les tensions et, ce faisant, améliorant la gouvernance de l'institution.

18. La Cour salue l'examen de ces questions importantes dans le Rapport. Elle reconnaît l'existence de ces tensions et croit qu'une initiative visant à renforcer l'indépendance de la Cour arrive à point nommé et qu'elle est nécessaire pour l'avenir à long terme de l'institution. Elle reconnaît en outre que la supervision efficace par l'AEP de l'administration de la Cour et de son efficacité représente un pilier essentiel pour garantir le succès d'une organisation internationale, sa légitimité à long terme et sa viabilité. La Cour reconnaît enfin que le Statut a créé une institution complexe et qu'une solution efficace sera forcément une solution complexe.

19. Pour expliquer certaines caractéristiques de la Cour, il est intéressant et utile d'avoir recouru à une description claire et simple des activités de la Cour comme consistant en trois strates distinctes – activité judiciaire et poursuites, administration de la justice et administration de la Cour. Cependant, pour comprendre pleinement la gouvernance de la Cour, il est impératif de bien comprendre deux facteurs fondamentaux supplémentaires. Premièrement, conformément au Statut, les trois strates n'ont pas été conçues pour fonctionner indépendamment les unes des autres. Deuxièmement, le Bureau du Procureur a été délibérément créé comme une unité indépendante.

20. En préparant sa réponse aux recommandations des experts sur la gouvernance, qui se fondent sur le Modèle des Trois strates de gouvernance, la Cour a mené un examen détaillé des dispositions du Statut et, essentiellement, des travaux préparatoires qui sous-tendent la raison du cadre de gouvernance actuel de la Cour⁵. Cette analyse est jointe au présent document en annexe I⁶.

21. Comme développé à l'annexe, les auteurs du Statut ont clairement compris que les Trois strates de gouvernance identifiées dans le modèle sont intimement liées ; l'indépendance des activités judiciaires et de poursuites est entièrement étayée par l'administration de la justice, et l'administration de la justice dépend entièrement de l'administration de la Cour. Pour donner un exemple évident, citons les mesures administratives (par exemple la capacité de recruter et de conserver un personnel dûment qualifié) qui ont une incidence directe sur la réalisation des activités judiciaires et des poursuites. L'analyse de la Cour montre que la création de cette autorité et cette responsabilité redditionnelle unitaires essentielles était une décision délibérée de la part des auteurs du Statut, conçues pour protéger l'indépendance d'une institution judiciaire permanente qu'ils pressentaient susceptible de faire l'objet de pressions politiques exceptionnelles.

22. Il convient de souligner que les auteurs du Statut, au moment de sa rédaction, avaient devant eux tous les exemples de gouvernance des institutions internationales examinées par les experts, mais ont décidé de suivre une voie différente. La preuve se retrouve dans la structure hiérarchique des services du Greffier, lequel est clairement placé sous l'autorité du Président et non sous la direction de l'AEP. Le Statut prévoit que la responsabilité de la bonne administration de la Cour incombe à la Présidence, à l'exception du Bureau du Procureur⁷, et désigne le Greffier comme responsable principal de l'administration de la Cour⁸, chargé des aspects non judiciaires de l'administration de la Cour et du service de la Cour, y compris du Bureau du Procureur, sans préjudice des fonctions et attributions du Procureur⁹. Le Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour¹⁰. La proposition énoncée dans le Rapport de créer une relation hiérarchique unique, du Greffier aux États parties, allant

⁵ Rapport de la Cour sur les mesures pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes, ICC-ASP/9/34, 3 décembre 2010.

⁶ Les conséquences pratiques de la structure de gouvernance suggérée justifient à l'avenir une réflexion approfondie. Par exemple, s'il était compatible avec le Statut de Rome pour le Greffe d'exercer à lui-seul l'entière responsabilité du cadre juridique interne de la Cour et si la Présidence/le Président et le Procureur n'avaient qu'un rôle consultatif à cet égard, cela signifierait que l'intégralité des textes administratifs actuels de la Cour, basés sur les *Modalités de promulgation des textes administratifs*, ICC/PRES/D/G/2003/001, lesquelles ne reflètent pas une telle situation, pourraient eux-mêmes être considérés illégaux, et cela aurait de lourdes conséquences s'agissant de la responsabilité de la Cour. C'est ce qui est indirectement reconnu à la note de bas de page 34 du Rapport des experts.

⁷ Statut, article 38-3-a.

⁸ Statut, article 43-2.

⁹ Statut, article 43-1.

¹⁰ Statut, article 43-2.

au-delà de la supervision de la gestion de l'administration de la Cour, est en contradiction avec cette notion.

23. Il est tout aussi important de relever que les dispositions du Statut créant l'indépendance du Bureau du Procureur reconnaissent clairement que pour être indépendant, l'autorité et la responsabilité redditionnelle du Procureur doivent être étendues aux trois strates du modèle. Ce fut là une décision délibérée et fondamentale de la part des auteurs pour protéger cette indépendance. Le Statut prévoit clairement que le Bureau du Procureur est indépendant¹¹ et que le Procureur a toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et les autres ressources¹².

24. De cette manière, le Statut soutient une structure fondamentale comparable à une séparation des pouvoirs, entre l'Assemblée et la Cour, et au sein de la Cour même, par le biais de sa distribution des responsabilités administratives entre les organes qui la composent. Les textes juridiques, commentaires et travaux préparatoires pertinents qui sont disponibles montrent clairement l'intention et la raison que les États avaient de créer un système de gouvernance particulier comme celui qu'énonce le Statut – et que la Cour est par conséquent tenu d'appliquer.

25. Le Statut, y compris les préceptes fondamentaux de l'indépendance des juges et du Procureur, ne permettent pas la primauté des décisions prises par un organe sur la plupart des domaines d'administration de la Cour¹³. En outre, la dévolution de la responsabilité administrative à un seul bureau crée un risque important de concentration d'influence et de pouvoir autour d'un seul organe, en particulier en combinaison avec une structure de responsabilité redditionnelle double pour le Greffier, dont les enjeux particuliers sont facilement prévisibles¹⁴.

26. Aidée de cette analyse de l'interprétation des fondements de la gouvernance énoncée dans le Statut, la Cour a examiné avec minutie les recommandations formulées par les experts qui se fondent sur une analyse contextuelle suggérant que le texte du Statut est suffisamment flexible pour permettre une séparation organisationnelle en trois strates, que l'indépendance du Procureur n'est confinée qu'aux deux premières strates et que l'AEP a bien un pouvoir de gestion direct sur le Greffier. La Cour est d'avis que le libellé des dispositions doit être compris dans le contexte des critères fondamentaux de la conception du Statut, et cela nous mène à conclure que la formulation très claire du Statut relativement à des questions aussi fondamentales que l'indépendance n'accorde pas la flexibilité nécessaire pour apporter des changements radicaux à la gouvernance.

27. Conformément à ce qui précède, si l'on souhaite analyser la gouvernance de la Cour à travers le prisme du Modèle des Trois strates, il convient alors de bien comprendre que les trois strates existent en tant que structure unifiée au sein de la Cour et, séparément, en tant que construction unifiée au sein du Bureau de Procureur. En conséquence, il existe deux types de pouvoir eu égard aux questions administratives au sein de la Cour : un au Bureau du Procureur, et un dans le reste de la CPI. La Cour partage l'avis des experts selon lequel le principe de « Cour unique » s'applique à ces deux types de la strate administrative et devrait fonctionner pour garantir un maximum d'efficacité, y compris en exploitant les synergies, en réduisant les doublons et en assurant la coordination nécessaire sur les questions transversales. La Cour convient également avec les experts que l'examen de la Cour par l'AEP est ancré à juste titre dans le domaine administratif, auquel il se cantonne, là où le principe de « Cour unique » déploie ses effets.

28. La Cour partage aussi l'avis des experts selon lequel bien que l'AEP ne devrait pas examiner ses deux premières strates, il serait utile de pouvoir le faire de manière indépendante. Elle salue donc l'idée de mettre en place un comité d'audit judiciaire non permanent le moment venu, et lorsque les ressources nécessaires seront disponibles.

29. Comme nous l'expliquons ci-après de manière détaillée, les responsables de la Cour, dans le cadre de leurs activités stratégiques ou quotidiennes, mettent progressivement en

¹¹ Statut, article 42-1.

¹² Statut, article 42-2.

¹³ À cet égard, les termes de référence utilisés lors de l'examen des experts énonçaient clairement la condition importante suivante : l'exercice devait prendre soin de préserver la pleine indépendance des juges et du Procureur.

¹⁴ Le Rapport des experts suggère que le Greffier agit sous la direction de la Présidence pour les strates 1 et 2 et qu'il est redevable envers l'AEP pour la strate 3. Rapport des experts, par. 35 et 36.

œuvre le modèle de gouvernance de la CPI conformément au Statut, avec succès et efficacité. Parallèlement, la Cour convient qu'il existe encore des domaines à améliorer, notamment la rapidité du processus de prise de décisions et les synergies, en conséquence de quoi, comme il est expliqué dans les rapports adressés à l'AEP, elle s'est constamment efforcée de continuer d'améliorer et de simplifier ses processus à cet égard.

30. La Cour a donc identifié plusieurs actions, compatibles avec le Statut, qu'elle s'engage à mener conformément à son objectif général d'amélioration continue. Étant donné que certains de ces aspects sont orientés vers des actions concrètes, et bien qu'ils soient présentés comme des exemples dans cette section plus générale se rapportant au Modèle des Trois strates de gouvernance, ils seront développés plus avant dans les sections spécifiques auxquelles ils se rapportent.

La gestion de la CPI dans la pratique

31. À la lumière des conclusions des experts, la Cour considère qu'il est utile de souligner certains aspects pertinents de la façon de réaliser son modèle de gouvernance existant et ses fonctions de gestion dans la pratique, et d'envisager des manières d'atteindre les objectifs issus de l'examen des experts, notamment celui de réduire les tensions entre les organes de la Cour et l'Assemblée et de garantir une certaine prévisibilité en matière de gouvernance.

32. Les événements hors du commun survenus en 2020 ont mis la gouvernance de la Cour à rude épreuve. Sous la direction du Conseil de coordination, la Cour a fait preuve de résilience et s'est montrée capable de répondre avec rapidité et flexibilité aux défis, ce qui lui a non seulement permis d'assurer la continuité de ses activités, mais aussi de faire progresser dans la mesure du possible ses plans stratégiques visant à améliorer ses résultats et son fonctionnement. Elle a tiré de nombreux enseignements utiles de cette expérience et sa structure de gouvernance en est ressortie renforcée et mieux préparée à relever les défis à venir.

33. S'agissant de la relation entre le Président et le Greffier, en application de l'article 43-2, et de la Présidence, conformément à l'article 38-3, une lecture du Rapport des experts donne l'impression que le Greffier subit lourdement la supervision du Président¹⁵. En réalité, le pouvoir du Président à l'égard du Greffier se caractérise plutôt par sa légèreté et sa flexibilité. Conformément aux textes, c'est une relation de supervision sur le Greffier. Tout au long de ces processus, chaque organe s'acquitte des responsabilités que les textes lui confient.

34. La nature précise de la relation entre le Président et le Greffier peut évidemment varier en fonction de la personne qui exerce ses fonctions à un moment particulier. Depuis des années, la Présidence et le Greffier, ainsi que le Procureur, entretiennent d'excellentes relations personnelles. Il existe un dialogue et une résolution des problèmes *de facto*, constants et constructifs entre les trois cabinets où de nombreuses questions interorganes sont traitées conformément aux instructions des chefs d'organes, et des réunions hebdomadaires et des consultations continues ont lieu entre le Greffier et le Président/la Présidence, ainsi que le Procureur, le cas échéant. Dans le cadre de ses actions et de ses initiatives, le Greffier bénéficie généralement du plein soutien de la Présidence. Cela a par exemple été clairement le cas tout au long de la pandémie actuelle de COVID-19 pour les travaux de l'équipe de gestion de crise, à laquelle tous les organes participent activement sous la houlette du Greffe et du Bureau du Procureur, ainsi que dans le cadre de la réponse donnée par la Cour, dans la collaboration et l'entraide, au décret américain 13928 en date du 11 juin 2020 et à la désignation des responsables dans le décret du 2 septembre 2020. Ces exemples illustrent la capacité de la Cour à fonctionner efficacement, en faisant montre d'unité et dans l'urgence, dans le cadre des structures de gouvernance existantes.

35. Bien que la relation entre la Présidence et le Greffier soit en pratique une relation légère et flexible, sous le sceau de la supervision, la coordination et la coopération, le Président doit cependant donner un sens réel au libellé clair de l'article 43-2 qui dit que « [l]e Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour ». Toutefois, cela doit se comprendre dans le contexte de la capacité administrative très modeste de la Présidence. En effet, celle-ci s'appuie sur les informations fournies par le Greffe, et elle reste axée sur la

¹⁵ Voir, p. ex., Rapport des experts, par. 52, 53 et 56.

supervision et la coordination, ce qui implique de poser des questions fondamentales concernant des sujets centraux de la responsabilité de la Présidence en matière de bonne administration de la Cour¹⁶, et *non* sur la microgestion et la duplication administrative des tâches¹⁷.

36. La supervision de la Présidence à cet égard est en grande partie exercée par le biais de forums bien établis, tels que le Conseil de coordination¹⁸, ce qui garantit qu'elle n'est pas trop contraignante et permet aussi la bonne coordination de certaines questions transversales clés entre les trois principaux organes de la Cour. Des réunions ad hoc sont également organisées en fonction des besoins. Par l'entremise du Conseil de coordination, les responsables élus devant s'acquitter de responsabilités de gestion¹⁹ disposent d'un forum de coordination et de prise de décisions susceptible d'être rapidement déployé si nécessaire. Le personnel doté d'un savoir-faire particulier est régulièrement convié à offrir des informations au Conseil de coordination et à prendre la parole devant celui-ci, selon les besoins.

37. Avec le Bureau du Procureur et le Greffe, la Présidence coordonne également le leadership stratégique et administratif général de la Cour, les trois organes participant à des projets concernant par exemple le Plan stratégique à l'échelle de la Cour, les indicateurs clés de performance et les textes administratifs²⁰. Bien qu'il soit toujours possible de chercher à améliorer les méthodes de travail et que les procédures soient parfois plus lentes à progresser, en raison notamment d'une lourde charge de travail du personnel impliqué et des ressources limitées plutôt que d'une réticence à avancer, il convient de relever que les procédures pertinentes sont déjà capables d'être déployées efficacement et le sont régulièrement dans la pratique. Ainsi, dans le contexte des mesures urgentes requises en réponse à la crise de la COVID-19, la Présidence a supervisé la rédaction et la promulgation d'une directive complexe, qui a impliqué une consultation interorganes et le Conseil du syndicat du personnel, en seulement trois semaines – un temps record pour tout type de texte administratif à la Cour. En outre, la Cour soutient pleinement le principe sous-jacent qui vise à favoriser une culture de cohésion et de cohérence, y compris une culture axée sur davantage d'uniformité et des approches applicables à l'échelle de la Cour, en tant que de besoin²¹.

38. Les processus et les politiques de la Cour, y compris ceux relatifs au budget, se conforment strictement au Statut et au Règlement financier et règles de gestion financière de la Cour. Pour la préparation du budget, le Greffe publie des politiques après avoir consulté les autres organes de la Cour. Les processus et les politiques propres au budget font aussi l'objet de discussions et sont convenus avec le Comité du budget et des finances (CBF). Par le truchement du Conseil de coordination, les organes de la Cour offrent un leadership et une coordination pour l'élaboration d'hypothèses au sommet concernant l'exercice budgétaire et l'objectif financier général de la Cour, et chaque Grand Programme suit la même approche

¹⁶ Cf. Rapport des experts, par. 53.

¹⁷ La Présidence cherche souvent à obtenir la contribution du Greffe et des informations de sa part, même lorsque la prise de décisions relève de sa propre responsabilité, comme par exemple pour l'appel lancé aux juges en 2018 afin qu'ils exercent leurs fonctions à temps complet. Aussi, avant de prendre toute décision à ce sujet, l'ancienne Présidence avait organisé plusieurs réunions avec les directions concernées du Greffe, et ce, pour s'assurer que ses décisions soient conformes aux paramètres budgétaires existants.

¹⁸ Règlement de la Cour, norme 3.

¹⁹ La Présidence précédente et la Présidence actuelle ont cherché à garantir la participation de tous les membres de la Présidence aux réunions du Conseil de coordination.

²⁰ À titre d'exemple, s'agissant des textes administratifs, la Présidence a des obligations particulières, conformes à sa responsabilité vis-à-vis de la « bonne administration de la Cour ». Celles-ci consistent à : veiller à la qualité juridique, et prendre en considération les intérêts généraux de la Cour et agir en coordination avec le Procureur, dont elle recherche l'accord. Par exemple, la nature des interventions de la Présidence dans l'administration interorganes est ancrée dans des objectifs aussi divers et importants que la quête de la réduction de la responsabilité potentielle de la Cour devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, la recherche de cohérence avec les textes administratifs équivalents au sein des Nations Unies, et la quête d'une compréhension compatible des objectifs stratégiques communs. S'agissant de la rédaction des textes administratifs, les services juridiques respectifs des trois organes entretiennent des relations étroites fondées sur le respect, et se consultent régulièrement dans le but de réduire la duplication des fonctions. Tous conviennent que la duplication inutile des fonctions est des plus regrettables.

²¹ Rapport des experts, par. 48. C'est par exemple sur l'insistance de la Présidence en 2019 qu'un programme détaillé pour la mise à jour nécessaire des textes administratifs de la Cour a été présenté par le Greffe. En outre, la Présidence a chapeauté et garanti la mise au point de certains modèles de documents consensuels qui peuvent être rapidement appliqués et adaptés, favorisant ainsi uniformité et cohérence, tant en interne qu'avec les parties prenantes externes.

tout en maintenant cependant un processus de prise de décisions pour son propre projet de budget, appliquant ainsi avec succès le principe de « Cour unique ».

39. Cela a été reconnu également par les organes de contrôle de la Cour, tels que l'AEP, dont la récente résolution relative au budget de la Cour « ...[s]alu[ait] les efforts continus déployés par la Cour en vue de mettre pleinement en œuvre le principe de “Cour unique” durant l'établissement du projet de budget programme, ces efforts ayant permis d'améliorer le processus budgétaire ». De plus, le Comité du budget et des finances, dans ses commentaires en réponse au rapport des auditeurs externes, a relevé que : « ... [l]e fonctionnement du Conseil de coordination et d'autres mécanismes de coordination sur différents sujets et programmes illustrent les mesures concrètes prises pour appliquer le principe de “Cour unique” », et a de la même manière confirmé avoir remarqué les progrès accomplis par la Cour dans la préparation et la mise en œuvre du budget à l'aide du principe de « Cour unique ». De même, dans son allocution en clôture de la 35^e session du Comité sur le projet de budget-programme pour 2021, le président du CBF a mentionné que le principe de « Cour unique » était en cours de mise en œuvre²².

Améliorer les dispositions actuelles en matière de gouvernance et d'administration de la CPI

40. La voie à suivre pour répondre aux recommandations formulées par les experts doit se caractériser par le plein respect du Statut de Rome et des principes qui le sous-tendent. Après examen des objectifs reflétés dans les recommandations des experts, la Cour est capable de souligner de nombreux domaines d'amélioration qui peuvent être et ont déjà été examinés.

41. La Cour, sous la direction du Conseil de coordination, a pris des mesures importantes au cours des trois dernières années pour améliorer la gouvernance de l'institution. Elle a désormais mis en place un ensemble de plans stratégiques alignés qui couvrent tous ses organes. Elle a renforcé sa gestion stratégique du risque, qu'elle a accordée avec le Plan stratégique. Elle a établi des données relatives à la performance qu'elle s'est engagée à publier chaque année et qu'elle continue de perfectionner et de développer. Dans son plus récent projet de budget, elle a pris les premières mesures pour réunir la planification stratégique, la gestion des risques et le budget au sein d'une approche unifiée et cohérente.

42. La Cour reconnaît que le Conseil de coordination n'inclut pas dans sa forme actuelle tous ses bureaux indépendants (Secrétariat du Fonds au profit des victimes, Secrétariat de l'AEP, Mécanisme de contrôle indépendant, Bureau de l'audit interne). Notre expérience indique que le système actuel présente des avantages, en permettant aux personnes clés qui influencent le plus le fonctionnement de la Cour de s'en servir comme forum pour avoir des discussions et des débats ouverts et prendre des décisions. Les crises survenues en 2020 prouvent amplement les avantages de disposer d'un groupe réduit et axé sur la prise de décisions. Cependant, dans le cadre de l'élaboration de la planification stratégique et de la gestion des risques, la Cour est consciente de la valeur de la recommandation des experts d'organiser des séances élargies du Conseil de coordination auxquelles participeraient tous les autres bureaux afin de discuter formellement de ces questions.

43. Les experts recommandent également que les deux bureaux indépendants au sein du Greffe, à savoir le Bureau du conseil public pour la Défense et le Bureau du conseil public pour les victimes, soient aussi présents lors de ces séances élargies du Conseil de coordination. Le Greffier est actuellement chargé de veiller à ce que les intérêts des victimes et de la Défense que sert le Greffe soient pleinement pris en considération dans le cadre de toutes les délibérations du Conseil de coordination. Cependant, la présence des deux bureaux indépendants aux sessions élargies de Conseil de coordination servirait de preuve du rôle

²² Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-troisième session, ICC-ASP/18/15, 27 septembre 2019, par. 246 ; *Briefing by the Chair of the Committee on Budget and Finance on the work of its thirty-fifth session*, 8 octobre 2020 ; Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-cinquième, ICC-ASP/19/15, 13 octobre 2020 ; Résolution de l'Assemblée des États Parties sur le projet de budget-programme pour 2021, le Fonds de roulement pour 2021, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépense pour 2021 et le Fonds en cas d'imprévu, ICC-ASP/19/Res.1, 16 décembre 2020.

central que jouent les droits des victimes et de la Défense à la Cour lors de l'examen de la planification stratégique et des risques.

44. Dans ses commentaires en réponse au rapport des auditeurs externes, le CBF « [...] [TRADUCTION] a relevé les efforts déployés par la Cour pour établir des procédures efficaces au sein du cadre du Statut de Rome par le biais de la mise en œuvre de projets de synergies dont les résultats ont été communiqués à l'Assemblée et au Comité ». En effet, en 2016 et en 2017, la Cour a mené des exercices interorganes exhaustifs permettant de recenser les synergies, dans le cadre desquels elle a identifié, au moyen de consultations inclusives et approfondies, les domaines qui marchent bien, mais aussi les cas de double emploi et les insuffisances dans ses activités. Elle a proposé et mis en œuvre des solutions pour ces domaines à améliorer. Les domaines ainsi examinés étaient les suivants : les fonctions relatives à l'analyse, les services linguistiques, les ressources humaines, les relations extérieures et l'information du public, l'approvisionnement, la planification des missions, l'informatique, la gestion des témoins, ainsi que la gestion et la technologie de l'information²³.

45. Un examen interne de ce type s'est poursuivi depuis la conclusion de l'exercice en 2017, bien qu'il n'ait pas adopté la même structure établie ni donné lieu à un rapport annuel. Étant donné que les situations et opérations, ainsi que la charge et les méthodes de travail de la Cour évoluent, il est nécessaire de poursuivre l'analyse de certains domaines interorganes. Le processus de planification stratégique de la Cour est le contexte idoine pour ce faire, ayant lui-même évolué au fil des ans, passant de plans très généraux ou spécifiques à chaque organe à des plans stratégiques coordonnés et orientés sur des actions concrètes tels qu'introduits en 2019. Le fait de continuer d'optimiser le processus de planification stratégique mènera à davantage de rationalisation, d'intégration, de gains d'efficacité et d'efficacité des pratiques de gestion. Des indicateurs clés de performance mesurables et orientés sur des actions concrètes seront une composante essentielle de ce processus.

46. Voici la liste des domaines prioritaires, également identifiés par les experts, pour lesquels une rationalisation et des améliorations sont encore possibles :

- a) Une meilleure optimisation des opérations entre le Greffe et le Bureau du Procureur²⁴ par l'intermédiaire d'une meilleure utilisation des ressources existantes, notamment du personnel, le cas échéant²⁵ ;
- b) Un développement accru de l'utilisation qui est faite à l'heure actuelle des indicateurs clés de performance²⁶ ;
- c) Enquêtes financières et arrestations : une optimisation de la coordination croissante entre le Bureau du Procureur et le Greffe, y compris une meilleure clarification des rôles et des responsabilités et un apport en ressources ;
- d) L'élaboration d'un nouveau modèle quant à la présence sur le terrain du Bureau du Procureur, en consultation avec le Greffe, et une optimisation des opérations sur le terrain entre le Greffe et le Bureau du Procureur²⁷ ;
- e) L'amélioration des procédures et pratiques de recrutement, en tant que de besoin, et la dispense de formations ; la consolidation du cadre de renforcement du leadership avec des évaluations à 360 degrés ; et la garantie d'une dotation en ressources appropriée concernant les services des ressources humaines de la Cour ; et
- f) La gestion de l'information.

47. De fait, le Greffe est déjà en train d'engager des consultants externes pour examiner les processus qu'il supervise – par exemple dans les domaines de la planification des missions/voyages, des achats, du recrutement, etc. Les examens visent à restructurer les processus et à offrir un cadre de référence adéquat pour établir les indicateurs clés de performance concernant les fonctions affectées (comme indiqué par le Greffe dans la présentation de son plan stratégique). Les projets sont menés avec la participation active des

²³ Voir, p. ex., Rapport de la Cour sur les synergies interorganes, CBF/28/12 (mars 2017) ; Rapport de la Cour sur les synergies interorganes, CBF/26/13 (avril 2016) ; Second rapport de la Cour sur les synergies interorganes, CBF/27/08 (août 2016) ; Rapport de la Cour sur l'identification des domaines d'optimisation conjointe, CBF/25/24 (30 juillet 2015).

²⁴ (R7, 99, 73, 287 et 330).

²⁵ (R92, 95, 101 et 253).

²⁶ (R146 à 148, 248 et 250).

²⁷ (R80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 94, 167, 280, 292, 293, 294, 295, 296, 297 et 298).

fonctions des autres organes qui sont impliquées dans les processus à l'examen, en tant que contributeurs ou clients. Dans certains cas, l'issue peut être une recommandation de changer les systèmes qui appuient le processus.

48. En outre, la Cour s'engage à favoriser une culture de transparence du processus de prise de décisions à l'échelle de toute l'organisation, y compris en améliorant la responsabilité redditionnelle par le biais de l'élaboration de procédures de consultation clairement définies et de la réalisation des objectifs à l'échelle de l'organisation. Elle cherche également à simplifier davantage les processus, à établir des rôles plus clairement définis pour chaque organe dans le cadre des divers processus administratifs, ainsi qu'à veiller à ce que les échéances fixées pour les différentes étapes de tels processus administratifs soient plus strictement respectées. Elle a notamment pour but de faciliter le renforcement d'une culture de la préparation et de la responsabilisation en matière d'atteinte de résultats. Cela inciterait à aborder ces processus de façon plus systématique et planifiée.

49. Dans le but de simplifier les processus, la Cour entend examiner minutieusement le Rapport des experts, en particulier les aspects de celui-ci qui évoquent la mobilisation considérable des ressources que demandent les processus administratifs de la Cour, et ne prendrait pas le risque de compliquer davantage une structure de gouvernance déjà complexe, ni de porter atteinte à l'équilibre délicat atteint dans le Statut de Rome.

50. Enfin, tout en soulignant la nécessité de respecter pleinement les principes de responsabilité eu égard à sa gestion et à son administration et de s'y conformer, la Cour pense qu'une simplification importante des mécanismes de contrôle de l'Assemblée et des modalités de compte rendu y afférentes lui permettrait de se concentrer sur l'élaboration et la mise en œuvre concrètes des améliorations envisagées. Elle relève que les mêmes responsables sont habituellement chargés à la fois du développement et de la mise en œuvre de ces mesures, ainsi que des rapports les concernant, et que le temps consacré à un domaine correspond à du temps perdu dans un autre.

Étapes suivantes

51. La Cour comprend l'objectif visé dans le cadre de l'examen des experts, à savoir améliorer et développer davantage la gouvernance de l'organisation, et, dans ce contexte, elle se félicite des nombreuses idées et recommandations présentées. Toutefois, pour les raisons expliquées ci-dessus et développées de manière plus approfondie dans l'annexe sur les travaux préparatoires, le Modèle des Trois strates de gouvernance avancé par les experts à la recommandation R1 ne satisfait pas aux critères de conception fondamentaux du Statut de Rome. Le modèle nécessiterait des changements radicaux et entraînerait également des risques considérables. Les domaines d'amélioration identifiés dans le Rapport ne sont pas d'une ampleur telle à justifier de s'écarter de manière aussi draconienne des dispositions existantes, ce qui créerait de nouvelles difficultés tant pour la Cour que pour l'Assemblée.

52. Les dirigeants de la Cour sont d'avis qu'il est tout aussi facile, et même plus direct, d'obtenir les avantages recherchés dans les recommandations concernant la gouvernance unifiée en améliorant les bonnes pratiques de gestion de la Cour et en mettant en œuvre les plans portant sur les améliorations supplémentaires que la Cour exposera en détail dans sa réponse globale.

53. En effet, les dirigeants de la Cour reconnaissent pleinement qu'il est possible de renforcer davantage la gouvernance de l'organisation. En se fondant sur les progrès accomplis ces dernières années, la Cour a déjà identifié un ensemble concret de propositions qu'elle entend inclure dans son prochain cycle de planification stratégique 2022-2024, et qui comprennent : le renforcement de la gouvernance en alignant davantage les propositions budgétaires sur la planification stratégique et la gestion des risques, et la mise en œuvre des recommandations des auditeurs externes sur la simplification de la présentation du budget, en travaillant sur un éventail distinct de fonctions exécutées par le Bureau du Procureur et le Greffe là où nous pensons qu'il est possible de trouver davantage de synergies.

54. Il convient également de relever que la mise en œuvre de diverses recommandations issues du Rapport des experts dans son ensemble aidera à améliorer le fonctionnement de la Cour, mais qu'elle posera également des difficultés pour la Cour et pour l'Assemblée dans les prochaines années, compte tenu du nombre de ces recommandations, de leur ampleur, de

leur complexité et des coûts et risques dérivés. La Cour ayant déjà renforcé sa gouvernance et été mise à rude épreuve par des conditions très difficiles en 2020, ses dirigeants sont convaincus qu'ils sont bien placés pour aborder les défis à venir grâce au cadre de gouvernance actuel, et rechignent à procéder aux changements plus radicaux, assortis des risques inhérents, qui sont recommandés dans le Rapport.

Observations et commentaires de la Cour relatifs aux recommandations R12 à R20

3. Contenu du cadre juridique interne

Recommandations

R12. *Le cadre juridique interne de la Cour devrait être réexaminé pour recenser et modifier au besoin les instruments juridiques internes archaïques ou contraires aux principes exposés dans les décisions que le Tribunal administratif de l'OIT a rendues à l'encontre de la Cour. Un processus systémique devrait aussi être mis en place pour vérifier la conformité du cadre juridique interne de la Cour avec les décisions de ce tribunal, dès que possible après qu'il a rendu une décision concernant la Cour, et ce, pour recenser et mettre en œuvre les modifications nécessaires.*

R13. *Les experts recommandent aussi à la Cour de s'inspirer des procédures administratives de l'ONU comme point de départ pour élaborer ses politiques nouvelles. S'il le faut, l'approche pourra exceptionnellement être ajustée aux besoins de la Cour pour tenir compte de différences comme la taille et la mission de l'organisation. Le recours au régime commun des Nations Unies devrait aussi inciter la Cour et l'Assemblée des États parties à revoir leur décision d'utiliser le Tribunal administratif de l'OIT plutôt que le Tribunal d'appel des Nations Unies.*

Aperçu des conclusions

55. En se fondant sur le processus préconisé par les experts, le Rapport recommande à la Cour d'examiner les textes administratifs archaïques ou ces textes qui sont contraires aux décisions du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) dans ses affaires. En outre, les experts proposent de mettre en place un système visant à examiner la conformité du cadre juridique interne de la Cour avec toute nouvelle décision du TAOIT relative à la Cour. À cet égard, étant donné que la Cour applique le régime commun des Nations Unies, le Rapport souligne l'importance de suivre les procédures administratives onusiennes comme base, en ne s'écartant qu'exceptionnellement et légèrement de celles-ci pour les questions qui sont propres à la structure ou à la mission de la Cour. Selon les experts, cela permettra d'éviter des processus gourmands en ressources consistant à élaborer des instruments juridiques *ex nihilo*. Enfin, comme la Cour applique le régime commun des Nations Unies, les experts recommandent que la Cour et l'AEP réexaminent la décision de recourir au TAOIT plutôt qu'au Tribunal d'appel des Nations Unies. Comme indiqué dans le Rapport, cela éviterait les conflits d'interprétation et de mise en œuvre en veillant à la conformité.

Analyse

56. La Cour partage l'avis des experts au sujet de l'importance de revoir les textes administratifs et les politiques internes archaïques. En effet, avant l'examen réalisé par les experts, le Greffe, en consultation avec d'autres organes de la Cour, avait déjà commencé à revoir les textes administratifs internes clés en vue de les mettre à jour ou de les promulguer, selon le cas. Ce travail se poursuit. En outre, un système est en place par lequel chaque nouvelle décision du TAOIT se rapportant à la Cour est analysée pour mettre en œuvre en interne les enseignements à en tirer et pour identifier, le cas échéant, tout besoin de mettre à jour les politiques existantes. La Cour est également d'accord avec les experts au sujet de leur recommandation de s'inspirer des procédures administratives de l'ONU comme point de départ pour élaborer ses politiques nouvelles. Ce processus est déjà appliqué s'agissant de tous les nouveaux textes administratifs ainsi que lors du réexamen des textes existants.

57. La Cour relève que le régime commun des Nations Unies représente des normes, méthodes et dispositions standard appliquées en matière de traitements, d'indemnités et de prestations au personnel des Nations Unies (ONU), à certaines de ses agences spécialisées et à un certain nombre d'autres organisations internationales. Par conséquent, ce régime est conçu pour éviter de graves disparités dans les conditions générales d'emploi, pour éviter la concurrence entre organisations dans le cadre des recrutements et pour faciliter les échanges de personnel. Il s'applique à plus de 52 000 fonctionnaires en service dans plus de 600 lieux d'affectation. Il est à noter que le Tribunal d'appel des Nations Unies et le TAOIT sont tous deux compétents à l'égard des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies. Bien que la recommandation des experts de passer sous la juridiction du Tribunal d'appel des Nations Unies soit peut-être d'une certaine utilité, il s'agit là d'une question complexe qui nécessitera un examen minutieux, car elle aurait des répercussions financières importantes et nécessiterait d'ajuster considérablement le cadre juridique interne de la Cour.

4. Culture de travail à la Cour

Recommandations

R14. *La Cour, et en particulier son personnel d'encadrement, doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance interne et modifier la culture de travail à la Cour. Plus spécifiquement, la Cour devrait tenter de mettre un terme à l'ambiance extrêmement litigieuse et conflictuelle qui règne dans un contexte de gestion des ressources humaines. Cela peut se faire, par exemple, par une communication plus transparente et régulière de la part des responsables à l'intention du personnel. Ainsi, dans la pratique, les décisions du Conseil de coordination pourraient être communiquées rapidement et efficacement au personnel ou à l'organe concerné, et il faudrait faire en sorte de donner au personnel la possibilité de nouer un dialogue constructif et utile avec les responsables, au niveau des bureaux, des unités, des sections, des organes et de la Cour.*

R15. *Une action résolue doit faire suite à l'engagement pris par l'Assemblée des États parties et la Cour de parvenir à l'égalité des sexes et d'assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion de toutes les personnes affiliées à la Cour, indépendamment de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes doivent être complétées par la prise en compte systématique des sexes.*

R16. *Le recrutement du personnel d'encadrement devrait être plus axé sur les compétences managériales et le leadership. Le renforcement des capacités devrait aussi servir à développer plus avant les compétences de leadership du personnel d'encadrement.*

R17. *Le projet de cadre de renforcement du leadership et l'enquête sur le bien-être du personnel devraient recevoir l'appui effectif de la Cour et de ses dirigeants.*

R18. *Le taux d'arrêts maladie devrait être comparé avec ceux des autres juridictions et organisations internationales pour déterminer si la situation à la Cour est semblable, meilleure ou moins bonne que dans les autres institutions similaires.*

R19. *Mener régulièrement des enquêtes telles que le sondage sur la motivation du personnel et l'enquête sur le bien-être du personnel, et comparer le taux d'arrêts maladie au moyen d'une méthodologie cohérente permettrait aussi de surveiller l'évolution des résultats. Cette comparaison dans le temps donnerait une indication des progrès et aiderait les personnes concernées à prendre leurs décisions.*

R20. *Le syndicat du personnel peut et devrait jouer un rôle d'appui important dans le processus de renforcement de la confiance au sein de la Cour ainsi que dans la modification de sa culture, en promouvant et en appliquant une approche collaborative et coopérative.*

Aperçu des conclusions

58. En se fondant sur les observations reçues du personnel à tous les niveaux, les experts ont découvert que la Cour semble souffrir d'un climat de méfiance en interne et il a été fait état d'une approche antagoniste entre les organes qui n'est pas propice à la coopération et à la collaboration. Dans le cadre de leurs consultations, les experts ont relevé que la Cour était perçue comme trop bureaucratique, trop rigide, manquant de leadership et ne rendant pas compte de ses actions. Le Rapport met en exergue le besoin de prendre des mesures décisives

pour garantir l'égalité entre les sexes à la suite de l'engagement exprimé en ce sens par l'AEP et la Cour. Il est noté que des conclusions à cet effet ont également été incluses ailleurs dans le Rapport. Les experts soulignent la nécessité d'interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes, y compris le recours à des interlocuteurs privilégiés pour les questions de genre et le harcèlement sexuel et autre, dans le respect des meilleures pratiques suivies en la matière par des partenaires tels qu'ONU Femmes. Les experts soulignent la nécessité d'assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion des personnes LGBTIQ+ et se félicitent à cet égard de l'existence d'ICCQ, réseau informel pour la diversité des sexes et des genres à la Cour. Il est indiqué dans le Rapport que le recrutement des supérieurs hiérarchiques devrait se concentrer davantage sur les aptitudes à gérer et à diriger. Le Rapport souligne en outre le besoin de renforcer les capacités chez les supérieurs hiérarchiques pour consolider ces aptitudes. À ce sujet, les experts félicitent la Cour pour son récent projet intitulé « Cadre de renforcement du leadership ». Ils signalent en outre les préoccupations concernant le bien-être du personnel qui, à la lumière de la dynamique interne perçue, peut souffrir de stress entraînant des arrêts maladie de longue durée, notamment pour épuisement professionnel. Les experts se félicitent de la judicieuse initiative que constitue l'enquête sur le bien-être du personnel et ajoutent qu'elle devrait, dans son suivi, être appuyée de manière adéquate. Ils soulignent que le personnel d'encadrement doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance interne et modifier la culture de travail à la Cour, dans le but de mettre un terme à l'ambiance litigieuse et conflictuelle qui y règne. Selon les experts, il est possible d'atteindre cet objectif par le biais d'une communication ouverte et d'une mobilisation des dirigeants, y compris en communiquant les décisions pertinentes du Conseil de coordination. Le Rapport met l'accent sur le rôle du Conseil du syndicat du personnel pour combler le fossé qui sépare le personnel des responsables.

Analyse

59. La Cour s'engage pleinement à renforcer la confiance interne et à améliorer sa culture de travail. Cela a en effet été identifié comme un but stratégique dans le plan stratégique du Greffe (2019-2021)²⁸, et le Bureau du Procureur a mené un certain nombre d'initiatives au cours du mandat du Procureur en exercice en faveur de la création d'une culture de travail positive. Cela a entre autres pris la forme d'un groupe de travail à cette fin, de l'adoption d'un code de conduite pour le Bureau du Procureur et des valeurs institutionnelles fondamentales que sont le dévouement, l'intégrité et le respect (avec des formations obligatoires), de messages du Procureur à son personnel sur la conduite attendue de la part du personnel de la CPI, ainsi que d'un certain nombre de projets liés au genre. Les valeurs institutionnelles du Bureau du Procureur sont censées orienter tous les aspects du travail du Bureau et définir les attentes vis-à-vis de l'ensemble de son personnel. Le Bureau du Procureur s'est efforcé de créer une culture de travail marquée par la responsabilisation à tous les niveaux, tant en termes de performance que de conduite professionnelle. Le Bureau du Procureur a pour priorité de continuer sur cette voie et il bénéficie du Rapport des experts dans le cadre de la mise en œuvre de ce type de démarches.

60. Pour atteindre cet objectif, il est notamment important d'améliorer la communication avec le personnel. Les améliorations dans ce domaine peuvent par exemple s'inspirer de la gestion par la Cour des récentes crises, qu'il s'agisse de la pandémie de COVID-19 ou encore des sanctions prononcées par le gouvernement des États-Unis contre la Cour et certains de ses responsables. À cette fin, la communication avec le personnel et la mobilisation de celui-ci ont fait intégrées dans la stratégie de la Cour en matière de réponse à la crise. Cela a inclus de fréquents messages à l'intention de l'ensemble du personnel, des foires aux questions, des réunions générales et la création d'instances multidisciplinaires interorganes impliquant toutes les sections. En outre, un certain nombre d'initiatives stratégiques qui ont le potentiel d'améliorer la culture de travail à la CPI sont en cours, notamment le cadre de renforcement du leadership et de développement, le sondage sur la motivation du personnel, le Comité pour le bien-être et la motivation du personnel, la formation sur la lutte contre le harcèlement et la formation sur les préjugés inconscients.

²⁸ Cela vient s'ajouter, tout en le complétant, au but stratégique à l'échelle de la Cour de garantir un environnement de travail sûr accordant une place centrale au bien-être et au perfectionnement constant du personnel (plan stratégique de la Cour 2019-2021, but 7.)

61. En outre, la Cour s'engage pleinement à parvenir à l'égalité des sexes et à assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion de toutes les personnes affiliées à la Cour, indépendamment de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les dirigeants de la Cour ont un rôle important à jouer à cet égard, et confirment leur engagement de haut niveau vis-à-vis d'une approche stratégique globale de l'organisation concernant la promotion de la parité hommes-femmes. La Cour a déjà mené un certain nombre d'initiatives, notamment le Bureau du Procureur où une formation aux questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes a été menée, et où des objectifs en matière de parité aux postes de niveau supérieur ont été fixés comme priorité spécifique et objectif de performance pour l'organe. Des efforts supplémentaires seront fournis pour consolider les gains issus des initiatives déjà menées et de celles en cours. La Cour souligne en outre la récente nomination d'une Coordonnatrice pour l'égalité des genres, un projet démarré il y a quelques années. Le titulaire du poste, qui a été sélectionné parmi une réserve de candidats internes qualifiés, aidera les dirigeants à envisager de manière globale les initiatives menées en matière de genre, ainsi que la plateforme nouvellement établie en matière de questions de genre, qui permet la coordination de tous les acteurs internes, des unités et sections officielles aux groupes communautaires et initiatives qui développent ou développeront des actions et contribuent à ces efforts. La Cour a pour objectif de créer un poste budgété de coordonnateur pour l'égalité des genres dans l'année qui vient. Par l'intermédiaire de cette approche globale, des interventions ciblées en matière d'égalité des sexes se répandront à divers secteurs de la Cour, comme les ressources humaines, les services juridiques ou les mesures disciplinaires, ainsi qu'à l'Unité de santé au travail. La Cour souligne que des ressources adéquates, y compris les services d'appui requis, seront nécessaires pour soutenir ces efforts, en particulier pour financer l'inscription dans le budget, au grade requis, d'un poste de coordonnateur pour l'égalité des genres.

62. La Cour attribue de la valeur à la recommandation des experts d'axer les processus de recrutement du personnel d'encadrement davantage sur les compétences managériales et le leadership en misant sur les mesures prises jusqu'ici. Il convient de noter que le cadre de renforcement du leadership de la Cour est à présent intégré aux politiques d'évaluation des performances dans la catégorie des « compétences de base ». Un consultant externe débutera bientôt l'examen du processus de recrutement. L'examen portera sur la façon de mieux évaluer les compétences en matière de leadership dans le cadre des pratiques de recrutement. La mise en œuvre en interne et l'AEP pourraient jouer un rôle dans le cadre de l'adoption de priorités établies au cours du processus. À cet égard, la Cour examinera également comment mieux intégrer une dimension sur l'égalité des sexes dans les processus de recrutement et dans le travail d'amélioration des compétences du personnel d'encadrement. Cet objectif pourrait être atteint en accentuant la formation en matière de préjugés inconscients offerte au personnel participant aux processus de recrutement, en développant ou en modifiant les outils, processus et politiques de recrutement pour empêcher les partis pris fondés sur le sexe (et autres identités) et en continuant de faire la promotion du recrutement des femmes à des postes de responsabilité. En outre, on réfléchira à renforcer les connaissances du personnel d'encadrement en matière de mécanismes disciplinaires, de sorte qu'il puisse conseiller le personnel, ainsi que sa capacité de gérer, selon le cas, des situations conflictuelles au sein de ses équipes et d'agir efficacement pour prévenir et résoudre les problèmes liés aux partis pris, à la discrimination, à l'intimidation, au harcèlement (y compris le harcèlement sexuel) et aux abus de pouvoir.

63. La Cour relève la recommandation des experts de comparer les taux d'arrêts maladie aux données en provenance d'autres tribunaux internationaux. À cette fin, elle a mis en place un tableau de bord analytique détaillé des congés maladie. Il est procédé à l'heure actuelle à une comparaison avec d'autres organisations et la première analyse sera bientôt disponible.

64. Enfin, la Cour partage l'avis des experts selon lequel le Conseil du syndicat du personnel devrait jouer (et joue d'ailleurs) un rôle d'appui important dans le processus de renforcement de la confiance au sein de la Cour ainsi que dans la modification de sa culture. La Cour s'engage à identifier, le cas échéant, les possibilités de renforcer la collaboration dans le domaine des efforts stratégiques visant à améliorer la confiance au sein de la Cour et, dans ce contexte, elle rappelle avoir signé avec le syndicat du personnel, en juillet 2020, l'exhaustive Convention de reconnaissance qui vise à accroître la coordination à la Cour.

B. Gouvernance des Chambres (environnement et culture de travail, structure, gestion et organisation)

65. Les Chambres prennent note, avec intérêt, des recommandations présentées dans le Rapport des experts dans la partie intitulée « Gouvernance des Chambres ». La Présidence, en consultation avec les juges réunis en session plénière, prendra dûment en considération toutes ces recommandations dans le contexte du réexamen de la gestion des Chambres, de la structure de leurs effectifs et des arrangements administratifs connexes. Cette question est prioritaire pour la Présidence. Comme toujours, la Section des ressources humaines du Greffe sera consultée selon que de besoin.

66. À ce stade, compte tenu surtout du changement de composition de la Présidence de la Cour le 11 mars 2021, et du renouvellement d'un tiers du collège des juges à la même date, il n'est pas possible de prévoir d'échéancier pour les étapes suivantes du réexamen interne par les juges des questions évoquées dans ce chapitre. Toutefois, la Présidence est pleinement déterminée à traiter ces questions aussi tôt que possible et à informer le Mécanisme d'examen et l'Assemblée des États parties de tout développement à cet égard. En particulier, toute mesure envisagée qui aurait des répercussions budgétaires serait soumise à l'attention du CBF le plus tôt possible, suivant la pratique habituelle.

67. Les commentaires figurant ci-après au sujet des recommandations spécifiques présentées dans cette partie sont organisés en groupes thématiques.

1. La structure des Chambres et les politiques de recrutement et d'affectation du personnel juridique

R21. La Présidence devrait envisager d'adopter formellement une organisation flexible par équipes affectées à une affaire pour toutes les Chambres et les Sections.

R22. Pour une meilleure efficacité de la Cour et de la gestion de la charge de travail judiciaire, la Présidence devrait envisager de créer une équipe d'appui juridique préliminaire spécialisée qui serait dirigée par un juriste principal et qui serait au service exclusif de la Section préliminaire. Des équipes statiques similaires devraient être mises sur pied dans la Section des appels pour assurer la cohérence de la jurisprudence.

R23. La Présidence devrait renommer le poste de coordonnateur d'équipe en « référendaire », pour rendre compte du rôle et des responsabilités essentiels attachés à ce poste. Les référendaires devraient être recrutés spécifiquement pour ce rôle à la classe P-4. Ils devraient être affectés à une chambre ou à une affaire et non à un juge, pour une durée maximale de neuf ans.

R24. La Présidence devrait évaluer l'opportunité et la viabilité d'affecter de façon continue une affaire à une équipe qui la suivrait depuis la phase préliminaire jusqu'à la fin du procès.

R25. La Présidence devrait envisager d'élaborer et de promulguer des directives concernant l'affectation individuelle de juristes auprès des juges conformément aux besoins émanant de leurs responsabilités officielles.

R26. La Présidence devrait envisager d'organiser un cadre pour le transfert des juristes d'une Section à une autre.

68. Les Chambres prennent note de ces recommandations qui seront dûment prises en considération dans le cadre du réexamen de la structure des effectifs des Chambres, comme indiqué plus haut.

69. Certains éléments des recommandations ont déjà été incorporés dans les mesures prises par les Chambres pour optimiser leur fonctionnement. Par exemple, en octobre 2019, les juges ont adopté des « Directives relatives à la rédaction des jugements de la CPI » lors de leur retraite annuelle. Ces directives indiquent notamment qu'il est impératif que les juristes affectés à une chambre de première instance travaillent comme une seule unité coordonnée et envisagent la mise en place de sous-équipes au cours du processus de rédaction. Les recommandations des experts pourraient être intégrées à la suite des travaux sur la structure des équipes.

70. Ces travaux sur la structure et la composition des équipes portent actuellement sur les effectifs existants. Toutefois, toute modification de ces effectifs qui impliquerait un reclassement ou une création de postes conduirait inévitablement, en pratique, à une augmentation des ressources budgétaires nécessaires.

71. À l'avenir, la Présidence tiendra compte dans son examen de ces questions des règles et cadres de référence existants en matière de ressources humaines (en particulier au vu du régime commun des Nations Unies), ainsi que du poids de l'augmentation du budget de la Cour. En outre, ces recommandations devraient tenir compte du cycle de vie estimé des affaires à la Cour afin de faire une utilisation optimale des ressources.

72. Un certain nombre de critères sont actuellement utilisés lorsqu'il s'agit d'affecter le personnel d'appui juridique aux sections, chambres et affaires en tenant compte des compétences spécifiques des juges assignés à ces sections et chambres dans la perspective de compléter ces compétences. Les Chambres pourraient en effet bénéficier de la mise au point de critères établis pour l'affectation du personnel qui seraient systématiquement appliqués. Ces critères pourraient comprendre, sans ordre particulier, ce qui suit :

- Représentation géographique et représentation équitable des hommes et des femmes.
- Connaissances linguistiques.
- Expérience (aussi bien au sein de la section/chambre concernée qu'au sein des Chambres dans leur ensemble).
- Expérience dans une affaire particulière.
- Expérience dans les systèmes juridiques - représentation des principaux systèmes juridiques du monde.
- Compétences juridiques en matière de droit relatif à certaines questions, y compris, mais s'en s'y limiter, celles des violences sexuelles et sexistes et des violences contre les enfants.

73. Depuis 2009, les Chambres ont mis en œuvre un système d'affectation flexible du personnel dans les Chambres qui permet le transfert entre sections des effectifs, y compris des juristes, et une utilisation flexible des ressources, ce qui permet en définitive aux Chambres de réaliser des économies. La Présidence continuera d'améliorer cette politique en affinant les critères d'affectation du personnel à d'autres sections.

2. Mise à jour des descriptifs de certains postes

R27. *La Présidence et le Greffier devraient mettre à jour le descriptif du poste de conseiller juridique des Sections (préliminaire, de première instance et des appels) et envisager le reclassement de ce poste*

R28. *La Présidence et le Greffier devraient envisager de revoir et d'harmoniser le descriptif des postes de Chef de cabinet, de responsable du personnel des Chambres et de conseiller juridique des Sections, et d'élaborer un descriptif pour celui de référendaire.*

R30. *La Présidence et le Greffier devraient envisager de mettre à jour le descriptif du poste de responsable du personnel des Chambres en spécifiant que son supérieur hiérarchique pour les questions administratives est le Greffier, et que s'agissant des questions judiciaires, c'est la Présidence, par l'intermédiaire du Chef de cabinet. Le responsable des Chambres devrait être placé sous l'autorité de la Présidence pour tout ce qui se rapporte aux strates 1 et 2, et sous celle du Greffier pour les questions relevant de la strate 3.*

R31. *La Présidence devrait envisager des mesures visant à investir des pouvoirs et des capacités requis le responsable du personnel des Chambres, notamment en lui déléguant davantage de ses responsabilités en matière administrative, de ressources humaines et autres.*

R36. *Le Greffier devrait mettre à jour le descriptif des fonctions des assistants administratifs des juges. Il doit être clairement précisé que ce sont des assistants administratifs et non personnels. Il faudrait aussi déterminer, à des fins de supervision et d'évaluation du comportement professionnel, qui sont les supérieurs hiérarchiques des assistants administratifs.*

74. Les Chambres prennent note de ces recommandations qu'elles prendront dûment en considération dans le cadre du réexamen de la structure de leurs effectifs, comme indiqué plus haut. Il convient de souligner que l'administration et les descriptifs de poste des effectifs des Chambres relèvent de la responsabilité de la Présidence, avec l'appui de la Section des ressources humaines. À cet égard, il est fait référence à la discussion figurant plus haut à la section I concernant le Modèle des Trois strates de gouvernance.

75. Toute harmonisation des postes clés au sein des Chambres devrait être entreprise dans le cadre d'une rationalisation plus large de la structure des effectifs qui serait axée sur les fonctions et responsabilités, l'évaluation du comportement professionnel et la supervision. Commencer par des postes spécifiques empêcherait et compromettrait tout processus d'harmonisation plus large.

3. Questions liées au recrutement et à l'évaluation du comportement professionnel

R29. La Présidence et le Greffier devraient veiller à assurer la diversité culturelle, notamment la représentation géographique des régions autres que l'Europe occidentale, s'agissant des juristes des Chambres.

R32. La Cour devrait envisager d'adopter une politique ou des directives spécifiant que les juges ne prennent pas part au recrutement du personnel d'appui juridique des Chambres, ni ne participent à l'évaluation de leur comportement professionnel. Les juges devraient être consultés par le responsable des Chambres sur les questions managériales, sur des questions de recrutement aux Chambres, d'affectation aux équipes et en ce qui concerne l'évaluation du comportement professionnel.

R37. Comme nous l'avons dit plus haut, les décisions relatives au recrutement n'ont pas à revenir aux juges. Le processus de recrutement doit être ouvert et sélectif et offrir des chances égales tant aux anciens stagiaires de la Cour qu'aux personnes qui n'y ont jamais effectué de stage.

76. Les Chambres, en étroite consultation avec la Section des ressources humaines, s'efforcent depuis longtemps d'accroître la diversité de leur personnel. Cela a consisté notamment à mettre en place des jurys aussi divers que possible et à travailler en coopération avec la Section des ressources humaines pour encourager les candidats les plus forts à faire acte de candidature tout en intégrant les impératifs de représentation géographique et de représentation équitable des hommes et des femmes. La Présidence, ainsi que tous les organes de la Cour, s'efforceront de renforcer cet aspect par une politique globale relative au recrutement du personnel. Pour ce qui est des Chambres, une meilleure représentation géographique et une représentation plus équitable des hommes et des femmes devraient passer, notamment, par davantage de diversité juridique et culturelle dans toute la structure des effectifs des Chambres.

77. Les Chambres travaillent de manière étroite avec la Section des ressources humaines afin de veiller à ce que tous les processus de recrutement et d'évaluation du comportement professionnel soient conformes, du point de vue juridique et des ressources humaines, au cadre de la Cour. Tous les processus de recrutement sont donc menés en tenant compte à la fois de la nécessité pour la Cour de recruter des personnes hautement qualifiées pour chaque poste et du respect des considérations pertinentes en matière de représentation géographique et de représentation équitable entre hommes et femmes.

78. La pratique habituelle au sein des Chambres est que la présence de juges au sein des jurys de recrutement est rare et exceptionnelle, ne se limitant qu'au recrutement aux postes les plus élevés. Cela étant dit, cette recommandation fera l'objet d'une attention plus poussée à l'avenir.

4. Contrats et développement professionnel du personnel juridique

R33. L'Assemblée des États parties, la Présidence et le Greffier devraient améliorer les conditions contractuelles du personnel juridique des Chambres, en particulier du personnel de classe P-2 et du personnel recruté à titre temporaire ; faire correspondre les effectifs aux besoins des Chambres et au budget-programme ; et proposer des contrats en fonction de la charge de travail des Chambres.

79. Les Chambres coopèrent pleinement avec le Greffe et l'Assemblée des États parties (en passant surtout par le CBF), selon les cas, pour réfléchir aux meilleures conditions contractuelles pour leur personnel, tout en tenant compte des considérations budgétaires ainsi que des exigences relatives à la charge de travail et, plus important encore, des conditions du régime commun des Nations Unies, lesquelles déterminent les conditions de service pour les différents types de contrats à la Cour. Actuellement, les Chambres ont recours aux différents modes contractuels prévus par le cadre de gestion des ressources humaines à la Cour afin de s'assurer qu'elles disposent des ressources suffisantes pour accomplir leur mandat.

R34. La Présidence devrait envisager d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de perfectionnement professionnel sur mesure à l'intention du personnel juridique.

80. La Présidence, en consultation avec les services concernés des Chambres, continuera d'organiser des activités de perfectionnement professionnel continu qui renforcent les compétences du personnel juridique des Chambres. La Présidence de la Cour s'engage pleinement à consacrer une attention particulière à cette question à l'avenir.

5. Autres questions

R35. La Présidence et le Greffier devraient pourvoir immédiatement le poste de coordonnateur administratif des Chambres.

81. Le recrutement à ce poste est en cours, le but étant de le pourvoir au deuxième trimestre de 2021.

C. Gouvernance du Bureau du Procureur

1. La structure du Bureau du Procureur (par. 117 à 125)

82. Les **Conclusions** présentent une description précise de la structure générale du Bureau du Procureur mais les modifications suivantes s'imposent :

- Paragraphe 117 : si le poste de procureur adjoint est toujours affecté à la Division des poursuites à de fins comptables et budgétaires (ce qui remonte à l'ancien Procureur), l'intéressé, qui rend compte au Procureur, supervise le fonctionnement des trois divisions (Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, Division des enquêtes et Division des poursuites) sous l'autorité et la direction du Procureur. Le manuel organisationnel de la Cour pénale internationale (2020) reflète de manière précise cette caractéristique structurelle du Bureau. Le Procureur adjoint dispose d'un assistant personnel mais pas d'un assistant spécial.
- Paragraphe 117 : il est à noter que l'acronyme anglais IKEMS correspond à « Information, Knowledge *and* Evidence Management Section » [nous soulignons]. (Cette correction devrait aussi figurer dans la liste des abréviations à la page 6 du Rapport des experts).
- Paragraphe 122 : la Section des avis juridiques s'acquitte de la plupart des responsabilités décrites mais ne pilote pas l'élaboration et l'application des plans stratégiques du Bureau du Procureur. Sous l'actuel Procureur, le chef de la Division des enquêtes a pris les rôles de l'élaboration des plans stratégiques sous l'autorité et la direction du Procureur, et de la coordination des contributions des autres membres de la direction et du personnel à leur rédaction. La responsabilité de la mise en œuvre des plans stratégiques incombe à tous les niveaux de direction.
- Paragraphe 124 : la date à partir de laquelle les équipes intégrées ont commencé à se charger des missions essentielles du Bureau du Procureur comporte une erreur typographique ; la création des équipes intégrées, à l'inverse des équipes communes, a constitué une innovation importante adoptée sous les auspices de l'actuel Procureur, entré en fonction en juin 2012, et cela est décrit de manière plus précise au paragraphe 162, note de bas de page 88, du Rapport.

83. La raison pour laquelle « l'objectif consistant pour le Bureau du Procureur à déléguer au Greffe autant de responsabilités administratives que possible », mentionné au paragraphe 125, n'est ni souhaitable ni nécessaire est expliquée ailleurs dans cette réponse (voir chapitre I.A plus haut sur la question de la gouvernance unifiée et surtout, les

recommandations R6, R89 et R90 du Rapport des experts). Un degré élevé de synergies a été réalisé entre le Bureau du Procureur et le Greffe (cela est documenté dans des rapports à l'Assemblée des États parties et les résolutions adoptées), ce que le CBF et l'Assemblée ont reconnu et ce dont ils se sont félicités. Cette coordination peut néanmoins être encore améliorée et les moyens de ce faire sont traités ailleurs dans cette réponse (voir la réponse de la Cour concernant la gouvernance, mentionnée plus haut).

2. Le cadre réglementaire du Bureau du Procureur

1) Le cadre réglementaire actuel du Bureau du Procureur (par. 126 à 133)

84. Les **Conclusions** reconnaissent les efforts importants déployés par le Bureau du Procureur afin de structurer ses opérations, mais relèvent des problèmes dont le Bureau admet qu'ils doivent être réglés.

2) Domaines non abordés dans le cadre actuel (par. 134 à 137)

85. Les **Conclusions** mettent en évidence des aspects de la gouvernance du Bureau du Procureur dont celui-ci reconnaît qu'ils doivent être améliorés.

86. Un récent audit mené par le Bureau de l'audit interne sur le processus d'enseignements tirés au sein du Bureau du Procureur contribuera, pour ce qui est du paragraphe 136, à la mise en œuvre de mécanismes de suivi, y compris à une bien meilleure utilisation du portail des enseignements tirés que le Bureau du Procureur a mis en place en 2014.

87. Il est à noter que la modification suivante s'impose :

- Paragraphe 137 : il s'agit sans doute d'un détail mais il n'existe pas de coordonnateur chargé des poursuites, ce poste ayant été intégré dans celui de chef de la Division des poursuites ; autrement, ce paragraphe est correct.

Recommandations R38 à R45

R38. *Le Procureur devrait envisager de constituer à l'échelle du Bureau du Procureur un groupe de travail sur le cadre réglementaire, qui aurait pour mission de déterminer la meilleure manière de mettre en œuvre les recommandations formulées ci-dessous.*

88. Cette recommandation susceptible d'être mise en pratique est en cours d'examen par le Comité exécutif (ExCom).

R39. *Le Manuel des opérations devrait être mis à jour et consolidé, et il devrait intégrer les documents de politique générale, les procédures de fonctionnement standard et les directives internes du Bureau du Procureur. Les réglementations incohérentes entre les différentes divisions devraient être évitées.*

89. Cette recommandation susceptible d'être mise en pratique pourrait être mise en œuvre par la réactivation, à titre prioritaire, du projet de consolidation mené par la Section des avis juridiques, dès que le nouveau chef de section sera recruté. On pourrait réfléchir à la meilleure manière d'intégrer, peut-être par un système de modules, les documents de politique générale, les procédures de fonctionnement standard et les directives internes dans le Manuel des opérations.

R40. *Il convient de dire expressément quels sont les documents réglementaires qui ont force obligatoire et quels sont ceux qui sont facultatifs. Il faudrait prévoir un mécanisme de suivi du respect des exigences réglementaires.*

90. Cette recommandation susceptible d'être mise en pratique sera portée à l'attention du nouveau Procureur. Sa mise en œuvre pourrait conduire à ce que les divisions et sections prennent en main la responsabilité d'assurer le suivi du respect des exigences réglementaires mais avec un mécanisme réglementaire institutionnel qui serait mis en place par le nouveau Procureur pour assurer la supervision et d'autres fonctions managériales pour garantir la conformité dans tout le Bureau. Un document d'orientation sur la question, accompagné d'un plan de mise en œuvre, a été développé ; il pourrait être étudié vu sa pertinence actuelle. Le suivi du respect des exigences réglementaires pourrait aussi figurer dans les indicateurs de performance clés du Bureau.

R41. *Les rôles et responsabilités du personnel et des structures de gestion devraient être clairement exposés dans le Manuel des opérations. Il devrait apporter des éclaircissements sur les rôles, les fonctions et les responsabilités en matière de prise de décision pour tous les postes d'encadrement (P-4 et au-delà). Il devrait également contenir des règles claires concernant les relations hiérarchiques entre le personnel et l'encadrement et vice versa.*

91. Les fonctions et responsabilités des membres des équipes intégrées et de la direction du Bureau du Procureur, y compris ExCom, sont bien établies au sein du Bureau. Le Manuel des opérations pourrait exposer plus clairement les rôles et responsabilités du personnel et les structures de gestion. Ce processus pourrait, dans certains cas, nécessiter des compétences en matière de descriptifs et de classification de postes afin que des définitions souples et adaptables des fonctions et responsabilités soient élaborées en tenant compte d'autres recommandations formulées par les experts, comme celles touchant, par exemple, au reclassement de postes (R92), au mouvement de personnel entre unités (R101) et aux échanges internes de personnel (R253). L'assistance du service des ressources humaines du Bureau du Procureur, en coopération avec la Section des ressources humaines du Greffe, pourrait contribuer, le cas échéant, à réaliser cet objectif.

92. Le Bureau du Procureur souffre également de l'absence d'une pyramide solide de grades, ainsi que de déficits chroniques en ressources, ce qui conduit à placer une charge indue sur les fonctionnaires travaillant au sein des unités. Le règlement de ces problèmes permettrait d'améliorer l'environnement de travail et la productivité.

93. Le Bureau du Procureur reconnaît, dans son plan stratégique actuel, la nécessité de rationaliser la prise de décision.

R42. *Il faudrait élaborer un solide programme de formation des nouveaux membres du personnel, dans le droit fil de ce qui se fait en la matière à l'échelle de la Cour. Il devrait contenir les documents concernant tout le Bureau du Procureur (Manuel des opérations, Règlement, textes juridiques), et les directives spécifiques à chaque section. Ce programme devrait permettre d'expliquer les structures de management et les mécanismes hiérarchiques applicables à tout le personnel concerné, et fournir des renseignements sur les procédures internes de règlement des conflits.*

94. Cette recommandation judicieuse et susceptible d'être mise en pratique peut être appliquée sur la base de ce qui existe déjà, notamment un programme de formation sur l'éthique professionnelle et la communication des documents pertinents du Bureau aux nouvelles recrues. Bien que le Bureau suive certaines bonnes pratiques, il faudrait adopter un processus de formation initiale plus global et structuré que celui qui existe actuellement. L'initiative de développement d'un programme de formation initiale pourrait être ravivée. Le processus de formation initiale pourrait inclure des modules d'apprentissage en ligne dont l'élaboration pourrait être coordonnée par la Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve.

R43. *Il faudrait envisager que le chef de la Section des avis juridiques soit responsable de la qualité d'ensemble de la gestion du Bureau du Procureur et du respect de son cadre réglementaire. La formation au cadre réglementaire et le respect de ce cadre devraient figurer dans les indicateurs clés de performance.*

95. Voir la recommandation R40 plus haut. Confier cette fonction au chef de la Section des avis juridiques détournerait indûment la section de sa fonction actuelle. Il reviendra au prochain Procureur de déterminer quelle sorte de mécanisme de suivi du respect des exigences réglementaires il souhaite mettre en place. Dans la structure du Bureau du Procureur et la répartition des responsabilités actuellement en vigueur, il existe plusieurs couches de responsabilité nécessaires pour assurer le contrôle et le suivi du respect du cadre réglementaire du Bureau, en commençant par le Procureur et ExCom.

R44. *Comme le prévoit le projet de budget-programme pour 2020, la Section des avis juridiques devrait être chargée du suivi de l'élaboration de nouvelles procédures de fonctionnement standard et directives internes, et veiller à ce qu'elles soient incorporées aux mises à jour du Manuel des opérations et du Règlement du Bureau du Procureur.*

96. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et mettant l'accent sur le rôle de suivi dévolu à la Section des avis juridiques. L'élaboration de procédures de fonctionnement standard et de directives internes nécessite en soi la contribution des divisions, sections et services concernés du Bureau. Il est à noter que

plusieurs aspects d'un manuel révisé des opérations portent sur les fonctions des équipes intégrées. Les directives concernant le fonctionnement de ces équipes sont en cours d'élaboration, sur la base des meilleures pratiques issues de l'expérience des équipes ; un premier projet contenant les éléments de ces directives a été partagé avec les experts.

R45. La Section des avis juridiques devrait être chargée de communiquer chaque trimestre au personnel des informations sur l'élaboration de nouvelles dispositions réglementaires ou la modification des dispositions existantes.

97. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui porterait directement sur les opérations du Bureau du Procureur.

98. La Section des avis juridiques pourrait faire circuler au sein du Bureau du Procureur de nouvelles instructions administratives émanant de la Cour, bien que cela constituerait une duplication inutile du travail du Greffe ; intégrer des liens vers les documents pertinents sur la page intranet du Bureau du Procureur, comme c'est le cas actuellement, permettrait d'éviter d'obstruer le système de messagerie de la Cour par des fichiers volumineux.

3. Structures de gestion et d'encadrement du Bureau du Procureur (par. 138 à 144)

99. Les **Conclusions** portant sur le Bureau du Procureur au paragraphe 138, qui renvoient à des comportements d'intimidation assimilables à du harcèlement, à une culture de travail hiérarchisée, à une représentation hommes-femmes déséquilibrée aux postes à responsabilité, à un sentiment de frustration à l'égard des processus administratifs qui ralentissent les activités et conduisent à un manque d'autonomie du personnel des échelons moins élevés, à l'incapacité de l'encadrement à traiter les plaintes et les préoccupations du personnel et à l'impression que les initiatives relatives au bien-être et à la motivation du personnel étaient parfois abordées pour la forme plutôt que pour être sérieusement appliquées, sont présentées dans le Rapport des experts en des termes généraux. Ces perceptions, fondées sur des impressions et rapportées inconsidérément par les experts, doivent néanmoins être examinées. Il faut remédier aux causes sous-jacentes. C'est ce à quoi s'engage le Bureau du Procureur.

100. De réels efforts ont été déployés par les hauts responsables, notamment le Procureur, afin de traiter de façon équitable et efficace les allégations de comportements d'intimidation assimilables à du harcèlement, et les preuves documentaires en attestent ; mais davantage de travail doit sans doute être accompli. Dans d'autres parties de la présente réponse, il est fait référence à des initiatives conduites à l'échelle de la Cour et aux efforts du Bureau du Procureur afin d'améliorer davantage le climat de travail et de traiter le problème du harcèlement (de la mise en place de groupes de travail au sein du Bureau du Procureur sur le climat de travail aux projets liés à la représentation équitable hommes-femmes et les priorités stratégiques telles que fixées dans le Plan stratégique du Bureau, ainsi qu'aux initiatives à l'échelle de la Cour visant à améliorer le bien-être du personnel). Il aurait sans doute été utile à toutes les parties prenantes que le Rapport des experts mentionne ces faits et initiatives. L'on se contentera de répéter ici que le Procureur et le Bureau du Procureur ont une politique de tolérance zéro pour l'intimidation et le harcèlement et considèrent que les principes de déontologie et le maintien des normes de conduite les plus élevées constituent le socle sur lequel repose l'exécution du mandat du Bureau. Cela est la philosophie du Bureau du Procureur et la norme institutionnelle en vigueur sous le mandat de l'actuel Procureur, ainsi que la pratique. Lorsque des plaintes formelles de comportement ne donnant pas satisfaction sont déposées auprès du Bureau du Procureur, elles sont dûment traitées suivant le cadre juridique existant et, le cas échéant, des sanctions disciplinaires imposées conformément au cadre applicable et enregistrées. Le Bureau réfléchira aux moyens de mieux communiquer à l'échelle interne afin de mieux faire connaître la réponse institutionnelle à ces questions sans enfreindre le devoir de confidentialité et les garanties de procédure régulière, et de renforcer davantage un environnement d'autonomie où le personnel peut recourir aux mécanismes disciplinaires officiels selon que de besoin, tout en veillant à ce que les mécanismes informels de règlement des différends soient renforcés de sorte à répondre systématiquement aux besoins tant de la direction que du personnel. Le Procureur et son bureau travaillent étroitement avec les autres organes de la Cour sur un nombre d'initiatives pertinentes

destinées à traiter les questions importantes soulignées dans le Rapport des experts. Ce travail continuera d'être prioritaire.

101. Le Bureau est conscient de la nécessité d'améliorer la représentation hommes-femmes ; toutefois, de l'espoir subsiste : si le déséquilibre dans la répartition hommes-femmes est frappant, il est sans doute exagéré de dire que « les femmes sont pratiquement absentes des postes les plus élevés, ce qui est un problème généralisé à la Cour » alors que deux des quatre postes de classe P-5 au sein de la Division des enquêtes sont occupés par des femmes ; et avant qu'il ne se libère, le poste de chef de la Section des avis juridiques était occupé par une femme et le poste de premier substitut du Procureur en appel (P-5) est occupé par une femme.

102. Toutefois, seul un poste sur huit des premiers substituts du Procureur est occupé par une femme, mais cela pourrait changer une fois qu'un poste se libérera. Si le Procureur (SGA) est une femme, son adjoint (SGG) ne l'est pas. Aucun des chefs de divisions (D-1) n'est une femme.

103. La situation est meilleure au niveau P-4, même si elle doit encore être améliorée : actuellement, 30 % des postes de classe P-4 au Bureau du Procureur sont occupés par des femmes (sur les 44 postes, 27 sont occupés par des hommes, 13 par des femmes et quatre sont vacants, dont deux qui étaient occupés par des femmes ayant quitté la CPI).

104. Les programmes actuels de mentorat et de prise en compte systématique des sexes au sein de la Division des poursuites et les activités du groupe de travail de la Division des enquêtes sur la représentation hommes-femmes, ainsi que d'autres initiatives, peuvent en définitive aider à régler la question du déséquilibre dans la représentation hommes-femmes au niveau de la direction. Le Procureur adjoint préside aussi au sein du Bureau un groupe de travail chargé de la sensibilisation aux questions de représentation hommes-femmes, lequel a donné lieu à un programme sur ce thème mais dont la mise œuvre a été empêchée par les restrictions liées à la pandémie de COVID-19.

105. Comme indiqué dans le plan stratégique du Bureau (2019-2021), l'égalité entre les sexes est une thématique transversale importante, qui recouvre différents aspects tels que les valeurs/le respect, le recrutement/le perfectionnement et le leadership. Le Bureau a déployé des efforts importants dans tous ces domaines. Il convient de noter à cet égard que les objectifs de parité dans les recrutements sont des indicateurs de performance clés fixés et suivis par le Bureau, en particulier pour les postes les plus élevés, question de toute importance pour le Procureur et ExCom. Le Bureau du Procureur a aussi apporté un soutien et des contributions importantes aux efforts déployés à l'échelle de la Cour, y compris l'initiative visant à établir à la Cour le poste de coordonnatrice pour l'égalité des genres et recruter un titulaire à ce poste. Ces efforts se poursuivront et seront prioritaires pour l'institution.

106. S'agissant de la culture de travail au sein du Bureau du Procureur généralement, comme indiqué, un certain nombre d'initiatives ont été entreprises afin de créer une nouvelle culture, plus ouverte et plus inclusive. Ces initiatives comprenaient la mise en œuvre de recommandations formulées par le groupe de travail sur le climat de travail au sein du Bureau, que le Procureur a établi au début de son mandat, et des réformes, telles que la formulation d'une déclaration des valeurs fondamentales du Bureau du Procureur qui sont celles de dévouement, d'intégrité et de respect, le personnel étant sensibilisé à ces valeurs, et la mise en œuvre du Code de conduite du Bureau du Procureur, des communications régulières du Procureur avec l'ensemble du personnel de son bureau concernant les règles déontologiques et de conduite attendue des fonctionnaires internationaux, y compris la politique de tolérance zéro du Bureau à l'égard du harcèlement. L'amélioration de la culture de travail du Bureau du Procureur est toujours en cours, afin de continuer à s'assurer que le Bureau dans son ensemble *observe* ses valeurs et que ses réformes y trouvent ancrage.

107. Le Bureau du Procureur examine également les moyens de simplifier le processus de prise de décision pour le rendre plus efficace sans compromettre le contrôle de qualité et la prise de responsabilité.

108. Le Bureau du Procureur aborde donc les recommandations ci-dessous sur les structures de gestion et d'encadrement dans un esprit progressiste.

1) Procureur et Procureur adjoint

Rôles du Procureur et du Procureur adjoint (par. 139 et 140)

109. Au cours des neuf dernières années, le Procureur et le Procureur adjoint ont dirigé le Bureau de manière concrète et sont fortement impliqués dans ses réussites.

110. Les observations que font les experts ne tiennent sans doute pas compte des fréquents échanges informels et de la correspondance électronique (surtout, en ces temps de restrictions liées à la pandémie de COVID-19) entre le Procureur et le Procureur adjoint et l'équipe d'encadrement, mais le Bureau du Procureur reconnaît que la « gestion de terrain » est un outil précieux, d'autant qu'elle concerne plutôt le personnel moins expérimenté, ce qui relève le moral et renforce la communication.

111. Les voyages du Procureur concernent exclusivement le travail du Bureau. Son emploi du temps est très chargé. Le Procureur a accès aux plus hauts échelons des gouvernements et ses missions diplomatiques ont des répercussions importantes sur les opérations, surtout dans les pays de situation. Sa présence aux réunions internationales, comme l'assemblée générale annuelle des Nations Unies, ou la conférence de Munich sur la sécurité, appuie grandement le travail du Bureau en ce que des réunions de haut niveau avec des responsables de l'ONU et des représentants d'États y sont fixées pour faire progresser le mandat et les activités du Bureau du Procureur, dans l'esprit de la recommandation formulée par les experts eux-mêmes et qui consiste pour les responsables de la Cour à veiller à entretenir des rapports réguliers au plus haut niveau de l'ONU. Le Procureur est tenu de rendre compte deux fois par an au Conseil de sécurité de l'ONU au sujet des situations au Darfour et en Libye, lesquelles lui ont été renvoyées par le Conseil, et il met à profit ces occasions (lorsque les voyages étaient encore possibles avant la pandémie et l'interdiction de voyage due au décret présidentiel américain, désormais levé depuis le 2 avril 2021) pour tenir des réunions bilatérales fructueuses à New York. Ce ne sont là que des exemples mais ils illustrent la difficulté supplémentaire pour le Procureur de maintenir les contacts personnels réguliers qu'il affectionne avec son personnel.

112. Le Procureur adjoint se déplace beaucoup moins et essentiellement en mission de travail à l'appui des activités principales du Bureau. Durant les restrictions rendues nécessaires par la pandémie, le Procureur adjoint réfléchira à des moyens virtuels de faire de la « gestion de terrain » et, lorsque le personnel peut réintégrer de manière limitée les locaux de la Cour, il le fera en visitant les différents étages des tours du Bureau du Procureur.

113. Il est aussi juste de dire que tant le Procureur que le Procureur adjoint sont connus pour être ouverts et d'abord facile pour le personnel. Ils interagissent avec la direction des équipes intégrées et d'autres fonctionnaires du Bureau du Procureur lors des réunions ExCom et de façon bilatérale si nécessaire, notamment dans le cadre de l'examen des éléments de preuve. Depuis le début de son mandat en 2012, le Procureur a maintenu une politique de la porte ouverte, encourageant tout le personnel du Bureau à prendre contact directement avec lui et le rencontrer. Aidé par son cabinet, le Procureur a pour pratique d'organiser des réunions générales spécifiques où tous les fonctionnaires du Bureau sont invités à dialoguer ouvertement et librement avec lui et les hauts responsables du Bureau du Procureur, à poser des questions et à soulever toute préoccupation. Outre ces réunions générales, le Procureur appuie pleinement les réunions générales avec tout le personnel de la Cour et y participe, en vue également d'interagir directement avec le personnel et de lui être disponible. La page intranet du Bureau du Procureur, bien que ne pouvant se substituer aux échanges directs, est un outil destiné à tenir le personnel informé des activités du Bureau, y compris du Procureur. Outre les courriels de celui-ci au personnel, des discussions ont lieu au sein du Bureau afin d'améliorer les pages intranet de sorte à les rendre plus interactives pour qu'elles permettent au personnel d'utiliser la plateforme dans le but de communiquer avec le Procureur et ExCom (de manière anonyme aussi lorsque cela est souhaité).

114. Les préoccupations identifiées par les experts seront toutefois portées à l'attention du prochain Procureur.

Deux procureurs adjoints ? (par. 141 à 144)

115. Le fait que les experts se penchent sur la question des deux procureurs adjoints va dans le sens de l'opinion de la direction actuelle du Bureau du Procureur. Le rôle du Procureur adjoint, qui a évolué spontanément avec le temps, est bien compris, du moins au niveau de la direction, mais gagnerait à être précisé de manière plus formelle.

116. Notons néanmoins que la modification suivante s'impose :

- Paragraphe 144 : le poste de Procureur adjoint est toujours affecté à la Division des poursuites à de fins comptables et budgétaires (ce qui remonte à d'anciens arrangements), mais l'intéressé, qui rend compte au Procureur, supervise le fonctionnement des trois divisions (Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, Division des enquêtes et Division des poursuites) sous l'autorité et la direction du Procureur. Le manuel organisationnel de la Cour pénale internationale (2020) reflète de manière précise cette répartition des responsabilités, de même que le règlement modifié du Bureau du Procureur.

Recommandations R46 à R48

R46. *Une réunion hebdomadaire devrait être organisée entre les responsables des équipes intégrées et le Procureur et/ou le Procureur adjoint, ce qui permettrait de réduire la distance entre Procureur, Procureur adjoint et personnel. Ces réunions devraient également permettre de réduire, au moins en apparence, la dépendance excessive des responsables des équipes intégrées vis-à-vis des directeurs.*

117. Cela serait idéalement une recommandation susceptible d'être mise en pratique mais il serait sans doute irréaliste de proposer une réunion hebdomadaire au vu des exigences constantes auxquelles font face le Procureur et le Procureur adjoint, sans parler des pressions opérationnelles incessantes que subissent les équipes. Néanmoins, une meilleure communication entre le Procureur, le Procureur adjoint et les responsables des équipes intégrées est un objectif souhaitable.

118. La question a déjà été abordée, dans une certaine mesure, pour ce qui est du Procureur adjoint, car celui-ci s'efforce d'assister régulièrement à la réunion hebdomadaire virtuelle des principaux responsables de la Division des poursuites, à laquelle prennent notamment part les premiers substituts du Procureur et les substituts du Procureur assignés aux équipes intégrées.

119. La mise en œuvre de cette recommandation ne devrait pas néanmoins, dans quelque mesure où elle peut être réalisée, diminuer l'importance du rôle des chefs de division qui ont des responsabilités de gestion active et interagissent fréquemment avec le Procureur adjoint et le Procureur, ainsi qu'avec les responsables d'équipe.

R47. *L'Unité de l'information publique devrait mettre au point une stratégie interne de communication du Bureau du Procureur qui irait au-delà des communications par courriel et de la réunion générale annuelle entre l'administration et le personnel, afin de faire en sorte que les membres du personnel qui ne font pas partie du personnel d'encadrement des équipes (personnel des échelons inférieurs, ainsi que le personnel des sections d'appui qui n'appartient pas aux équipes intégrées) aient un contact régulier et utile avec le Procureur et le Procureur adjoint.*

120. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui pourrait être envisagée par le groupe de travail du Bureau du Procureur chargé de la communication, en consultation et avec la contribution du Cabinet du Procureur. Une meilleure « gestion de terrain », par le Procureur et le Procureur adjoint, peut aussi permettre de répondre à ce besoin, lorsque les restrictions liées à la pandémie de Covid-19 le permettront. Il est renvoyé ici au paragraphe 113 ci-dessus.

R48. *Le Procureur ne devrait pas rétablir la structure de deux procureurs adjoints. Une utilisation plus efficace et efficiente de l'unique poste de Procureur adjoint pourrait être réalisée en définissant clairement ses rôles et responsabilités. En particulier, le Procureur adjoint pourrait se voir confier les responsabilités suivantes :*

- i) *responsabilité ultime des trois divisions et de leur travail ;*

- ii) *supervision et coordination du travail des directeurs ;*
- iii) *examen et approbation du travail des équipes internes, par exemple plans d'enquêtes et de coopération. Le Comité exécutif ne devrait pas s'en occuper, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ;*
- iv) *responsabilité en matière de ressources humaines et de questions administratives ;*
- v) *responsabilité de tenir le Procureur régulièrement informé du travail des divisions, des progrès réalisés et des difficultés rencontrées.*

121. Le Bureau du Procureur est d'accord avec cette recommandation de ne pas rétablir la structure de deux procureurs adjoints. Pour le reste, cette recommandation, susceptible d'être mise en pratique, reflète en partie ce qui a déjà cours dans les faits ; la recommandation devrait, bien évidemment, être portée à l'attention du nouveau Procureur pour examen et prise de décision.

2) Comité exécutif (ExCom) (par. 145 à 152)

122. L'actuel Procureur souhaitait qu'ExCom soit un ensemble plus inclusif afin qu'il bénéficie de plusieurs points de vue, ce qui peut expliquer la composition actuelle du Comité. Il s'agit néanmoins d'une entité consultative, dont les décisions finales reviennent au Procureur. C'est ainsi qu'il en a toujours été.

123. L'impression chez certains fonctionnaires qu'ExCom est une entité décisionnaire peut simplement découler du sigle ExCom pour ce qui est des décisions prises au sein d'ExCom par le Procureur. Il est aussi vrai que le Procureur tente de faire en sorte qu'ExCom lui livre des avis au consensus.

124. Confier la prise de décision opérationnelle aux échelons inférieurs à ExCom, afin de promouvoir l'autonomie des équipes et des autres unités au sein du Bureau du Procureur et de les rendre comptables des résultats, est une tendance active qui devrait être renforcée.

125. Vu les nombreuses pressions auxquelles font face le Procureur, les membres d'ExCom, les équipes intégrées, entre autres, s'assurer de la disponibilité de tous les représentants du Bureau pour une réunion particulière d'ExCom n'est pas chose aisée, en dépit de tous les efforts. La politique du Bureau du Procureur est de veiller à ce qu'ExCom se réunisse au moins une fois par semaine (normalement les mercredis) et, si ce n'est pas possible, qu'il se réunisse dès que possible. Le Cabinet du Procureur assure le suivi des points à discuter et la liaison avec les membres d'ExCom et tous ceux dont la présence à certaines réunions est requise. Étant donné les pressions sur l'emploi du temps du Procureur et autres, il se peut qu'ExCom ne se réunisse pas chaque semaine mais tous les efforts sont déployés — et continueront d'être déployés — afin d'assurer l'organisation régulière des réunions ou des réunions ad hoc d'ExCom lorsque des décisions urgentes doivent être prises en réponse à des questions spécifiques.

126. En redessinant le format et les processus afférents, le Cabinet du Procureur a récemment réussi après des efforts concertés à accélérer la consignation finale et la distribution des décisions prises par le Procureur et ExCom ; cela se fait désormais sous 24 heures généralement.

127. Les observations des experts seront utiles au nouveau Procureur, qui aura à décider comment ExCom devra être configuré et quels moyens permettraient d'en optimiser le fonctionnement.

Recommandations R49 à R52

R49. *Le Comité exécutif devrait être considéré uniquement comme une entité consultative chargée de conseiller le Procureur. Le pouvoir de décision au sein du Bureau du Procureur appartient au Procureur. Le cadre réglementaire devrait être cohérent dans la reconnaissance du rôle d'entité consultative du Comité exécutif, et toute référence à ce comité en tant qu'organe décisionnel devrait être évitée.*

R50. *Afin que le Comité exécutif puisse s'acquitter plus rapidement de ses fonctions consultatives, seuls le Procureur, le Procureur adjoint et les directeurs de Divisions devraient en être membres. Le Chef de Cabinet ou l'assistant spécial principal auprès du*

Procureur peuvent assister aux réunions pour information. Lorsque les membres du Comité exécutif souhaitent consulter d'autres managers ou membres d'équipes, cette consultation ne devrait pas être considérée en soi comme une réunion du Comité exécutif.

R51. *Les points qui nécessitent d'être portés pour avis devant le Comité exécutif devraient être clairement définis. De même, l'autorité des directeurs et chefs d'équipes devrait être clairement définie. Par principe, la responsabilité des questions opérationnelles comme les plans de mission, les plans d'enquête ou les dépôts devrait revenir aux directeurs, sous la supervision générale du Procureur adjoint.*

R52. *Les décisions prises par le Procureur devraient être mieux communiquées, sur une base hebdomadaire, aux fonctionnaires du Bureau du Procureur concernés. Le Chef de Cabinet devrait être chargé de garder une trace des décisions prises sur les questions soumises à l'examen du Comité exécutif.*

128. Les recommandations R49 à R52 figurant ci-dessus sont susceptibles d'être mises en pratique mais seront soumises à l'examen du prochain Procureur. Ce sera à lui de déterminer comment il souhaite qu'ExCom soit configuré et comment il devrait fonctionner, sachant, toujours, que les décisions finales reviennent au Procureur. De l'expérience du Bureau, l'organisation actuelle d'ExCom n'a pas été un obstacle à la prise de décision, bien au contraire ; elle a promu des discussions ouvertes et fructueuses qui ont permis au Procureur de prendre des décisions éclairées, notamment en veillant à une meilleure représentation hommes-femmes et participation des femmes²⁹ au niveau d'ExCom.

129. ExCom est une entité consultative au service du Procureur et cela a toujours été le cas et devrait être clair pour tout le personnel.

130. La pratique suivie par le Cabinet du Procureur, sous l'autorité du chef de Cabinet, a toujours été de tenir un compte rendu détaillé des discussions d'ExCom et des décisions prises par le Procureur. Pour ce qui est de la recommandation R52, des améliorations, telles qu'une communication plus efficace des décisions prises sur la base des comptes rendus détaillés établis par le Cabinet du Procureur, sont mises en œuvre (voir par. 122 à 127).

3) Cabinet du Procureur (par. 153 à 161)

131. Si le Cabinet du Procureur s'acquitte de fonctions essentielles pour le Procureur et le Bureau de manière générale, il souffre, comme il est indiqué dans les **Conclusions**, d'un manque de ressources. Cette sérieuse insuffisance de ressources vaut pour tous les services fournis par le Cabinet, y compris les services des ressources humaines et d'appui au sein du Bureau du Procureur. Réorienter la charge de travail au sein du Cabinet du Procureur ne permettra pas de résoudre ce manque chronique de ressources.

132. Le Cabinet du Procureur s'occupe, par définition, d'un éventail de questions internes, interorganes et externes à l'appui du mandat et des fonctions du Procureur. Reconnaisant la préoccupation face aux retards possibles dans la prise de décision, dus parfois à des facteurs échappant au contrôle du Cabinet, par rapport au nombre de décisions qui sont promptement traitées, le Bureau procède néanmoins à la simplification du processus de prise de décision au sein du Cabinet, lorsque cela est nécessaire, tout en préservant la précision et la qualité, ainsi que la gestion et le contrôle de qualité exercé sur le Bureau.

133. L'observation formulée par les experts concernant les fonctions du chef de Cabinet devra être examinée par le prochain Procureur.

Chef de Cabinet (par. 155 à 157)

134. La description des fonctions et responsabilités actuelles du chef de Cabinet faite par les experts est, de manière générale, exacte. Ce que les experts ont pu négliger, c'est l'importance fondamentale du rôle du chef de Cabinet et du Cabinet pour permettre au Procureur de s'acquitter de ses fonctions et de gérer l'ensemble du Bureau. De plus, l'étroite collaboration entre le chef de Cabinet et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération doit être soulignée, et plus précisément, le niveau d'appui que la Section de la coopération internationale relevant de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, notamment son équipe de coopération générale et de

²⁹ Le premier substitut du Procureur en appel (P-5) et le coordonnateur des enquêtes (P-5), membres d'ExCom, sont des femmes.

relations extérieures, fournit au Procureur et au Procureur adjoint, en matière d'organisation de réunions, de préparation de notes d'information, de discours et autres interventions publiques, et la participation, aux côtés du Procureur et du Procureur adjoint, aux réunions diplomatiques et réunions avec d'autres parties prenantes. Le chef de Cabinet examine, révisé et finalise soigneusement ces documents avant de les soumettre à l'examen du Procureur.

135. Néanmoins, la question de savoir si les fonctions du chef de Cabinet devraient être réajustées ou redistribuées devra être examinée par le prochain Procureur.

136. Quelles que soient les fonctions qui définiront le poste de chef de Cabinet, il convient d'admettre qu'elles incluront nécessairement des fonctions et des responsabilités d'encadrement de personnel correspondant à un poste de classe P-5 ; c'est le cas pour les postes équivalents au sein du Greffe et de la Présidence de la Cour.

Unité de l'information publique (par. 158 à 161)

137. Le Bureau est d'accord avec les observations formulées par les experts au sujet de l'importance de la communication pour le Bureau du Procureur et le manque de ressources actuel au sein de l'Unité de l'information publique. Le Bureau précise toutefois que contrairement à ce qu'indique le Rapport des experts, cette unité n'est pas responsable des communications internes à l'intention du personnel et n'est pas adaptée à cette fin. S'il peut être demandé à l'Unité de l'information publique, de temps à autre, de contribuer à la rédaction de projets de communications internes en fonction de la nature de celles-ci, il ne s'agit là ni du rôle de l'Unité ni du type de documents de travail qu'elle produit, et c'est tout à fait normal. L'Unité de l'information publique se concentre comme il se doit sur les besoins du Procureur et du Bureau en matière d'information au public et contribue aux efforts de « sensibilisation ». Le Bureau se réjouit du fait que le Rapport des experts reconnaît que l'Unité et le Bureau de manière plus générale gagneraient à bénéficier de ressources supplémentaires pour répondre aux besoins importants en matière d'information publique, tout en reconnaissant les objectifs et les moyens existants : dans un certain sens, même avec l'apport de ressources additionnelles, le Bureau ne saurait, seul, répondre aux exigences importantes auxquelles il fait face en matière d'information au public dans plus de 20 pays de situation et mieux faire connaître ses activités dans le monde. L'Unité de l'information publique bénéficie de l'étroite collaboration du Greffe dans l'accomplissement de ses fonctions dans le cadre d'une continuité de services. Le Bureau considère que les États parties, les ONG et autres parties prenantes au système du Statut de Rome ont aussi un rôle à jouer pour appuyer les efforts du Bureau dans la publication d'informations exactes concernant le Bureau et ses activités.

138. Les déclarations publiques émanant du Bureau sont soigneusement préparées en suivant un processus de consultation interne avec le Procureur et les parties prenantes concernées au sein du Bureau, le cas échéant. Les déclarations et communiqués de presse du Bureau ne sont pas toujours envoyés à ExCom pour examen et approbation. En pratique, cela est l'exception et non la norme et ne se fait que lorsque le sujet nécessite une consultation au niveau d'ExCom conformément aux instructions du Procureur. La plupart des projets sont préparés de manière collaborative avec la contribution des fonctionnaires concernés le cas échéant, puis sont soigneusement examinés et finalisés par le chef de Cabinet qui remplit une fonction importante de filtre afin de veiller à ce que les projets soient à la satisfaction du Procureur et de la qualité et aux normes requises et attendues du Bureau avant leur publication.

139. Si un poste dédié de porte-parole n'est pas la panacée, et que le titulaire devra obtenir aussi des éléments d'orientation et des directives afin que les messages soient ciblés et approuvés à l'échelle interne et soient aux normes requises, le Bureau accueille favorablement la proposition d'ajouter aux ressources limitées de l'Unité de l'information publique un poste de porte-parole ou d'attaché de presse expérimenté. Là aussi, toutefois, le recrutement d'un attaché de presse expérimenté se heurte aux contraintes budgétaires. Cette question devra être soumise à l'examen du prochain Procureur. L'étroite collaboration et la gestion des messages au public émanant du Bureau s'inscrivent parfaitement dans le cadre des fonctions et des responsabilités du cabinet sous la direction et la supervision du Procureur (ce qui est déjà le cas).

Recommandations R53 à R56

R53. *Les fonctions et responsabilités du Chef de Cabinet devraient être considérablement réduites. Elles devraient correspondre à celles d'un chef du secrétariat, chargé des questions administratives. Les tâches relatives au conseil stratégique et à la politique générale devraient revenir au Comité exécutif, à la Section des avis juridiques et au premier substitut du Procureur en appel. Toutes les responsabilités liées aux communications devraient incomber à l'Unité de l'information publique et aux assistants spéciaux auprès du Procureur.*

140. Cette recommandation devra être examinée par le prochain Procureur qui devra trancher dans la mesure nécessaire et en fonction de ses besoins. Toutefois, dire que les fonctions et responsabilités du Chef de Cabinet « devraient être considérablement réduites » peut se révéler, en pratique, irréaliste au vu des exigences du Bureau et du Procureur, ainsi que de la jurisprudence du TAOIT, étant donné les recommandations précédentes de classification pour ce poste formulées par les experts. C'est le prochain Procureur qui aura à examiner quel réajustement des fonctions pourrait être nécessaire en prenant tous les éléments en considération. Le Bureau rappelle les observations pertinentes dans les parties précédentes concernant cette recommandation.

R54. *Les fonctions et responsabilités qu'il convient de confier au Chef de Cabinet devraient correspondre à la classification professionnelle actuelle de ce poste.*

141. Le grade actuel (P-4) du chef de Cabinet ne reflète pas les responsabilités attachées à ce poste. Il n'est pas pratique non plus de tenter de faire tenir le travail effectué par le chef de Cabinet dans la classe P-4. Ce poste a été reconnu comme nécessitant une classification à la classe P-5 mais ce reclassement n'a pas encore été accepté par le CBF et l'Assemblée des États parties. Quelles que soient les fonctions qui définissent correctement le poste de chef de Cabinet, elles devront nécessairement inclure des fonctions et des responsabilités d'encadrement de personnel correspondant à un poste de classe P-5 ; c'est le cas pour les postes équivalents au sein du Greffe et de la Présidence de la Cour, et rien ne peut justifier qu'il en soit autrement pour le Bureau du Procureur. Ce poste correspond également à la classe P-5 dans des organisations semblables dont les mandats et les fonctions sont comparables³⁰. De plus, il faut souligner que le poste de chef de Cabinet du Procureur a été reconnu, à plusieurs reprises, comme correspondant à la classe P-5, avec des critères de classification élevés reconnus aussi bien par le mécanisme interne de classification à la Cour suivant les procédures pertinentes et les critères fixés dans l'instruction administrative applicable, que par les experts externes en classification pendant trois années d'affilée. Ces classifications sont bien documentées. Comme le Bureau l'a déjà indiqué, le changement doit renforcer les mandats prescrits conformément au Statut, y compris les services d'appui fournis aux hauts responsables dans l'accomplissement de leurs mandats aux facettes multiples, et donner lieu à de véritables améliorations et une bonne gouvernance, et non le contraire. Le Bureau est d'accord avec le Rapport des experts en ce que celui-ci indique que les décisions administratives de la Cour/du Bureau, y compris en matière de ressources humaines, doivent être compatibles avec la jurisprudence et les normes du TAOIT, et gardera cela à l'esprit au moment d'examiner cette recommandation.

R55. *La capacité de l'Unité de l'information publique devrait être augmentée. Un responsable des médias (P-4) devrait être recruté par le Bureau du Procureur pour diriger l'Unité de l'information publique et, comme il est souhaité, faire office de porte-parole du Bureau du Procureur.*

142. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique qui trouverait appui au sein du Bureau du Procureur mais, en raison des contraintes budgétaires, elle devra être examinée par le prochain Procureur et éventuellement portée devant le CBF et l'Assemblée des États parties. Toutefois, la valeur ajoutée d'un poste d'attaché de presse appelé uniquement à être le porte-parole du Bureau du Procureur est évidente.

R56. *L'Unité de l'information publique devrait être détachée du Cabinet du Procureur pour relever directement du Procureur.*

³⁰ Voir aussi Dan Ciampa, « The Case for a Chief of Staff », Harvard Business Review (mai-juin 2020), disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://hbr.org/2020/05/the-case-for-a-chief-of-staff>.

143. Voir *supra*, les commentaires figurant dans la partie concernant l'Unité de l'information publique. En pratique, dans le système actuel, toute l'information au public du Bureau est effectuée sous la supervision et la direction du Procureur. Détacher l'Unité du Cabinet du Procureur conduira néanmoins à un manque d'efficacité, alourdira inutilement l'emploi du temps chargé du Procureur et soustraira une fonction importante d'encadrement, de supervision et de contrôle de qualité.

4) **Équipes intégrées (par. 162 à 166)**

144. Les **Conclusions** reconnaissent les mesures importantes prises par le Bureau du Procureur pour améliorer le fonctionnement des équipes en passant de la structure des « équipes communes » à celle des « équipes intégrées » et la constitution d'équipes « avancées » au cours de la phase préliminaire des situations susceptibles d'aboutir à des enquêtes.

145. Comme les experts semblent le reconnaître, le Bureau du Procureur procède actuellement à l'élaboration d'instructions relatives au fonctionnement des équipes intégrées sur la base des meilleures pratiques issues de l'expérience des différentes équipes. Cela constituera le cadre réglementaire que les experts jugent nécessaire. Le Bureau du Procureur a partagé son point de vue sur la question avec les experts, ainsi que le projet des éléments qui figureront dans lesdites instructions.

146. Une précision s'impose toutefois pour ce qui est des vues exprimées au paragraphe 166 : malgré les préoccupations exprimées par les experts, les structures de gestion matricielle sont fréquemment utilisées dans les organisations complexes et permettent une meilleure lisibilité des structures hiérarchiques.

147. Les équipes intégrées réunissent des membres aux compétences complémentaires sous la supervision générale des premiers substituts du Procureur. Dans les équipes hautement performantes, toutefois, les fonctions de supervision peuvent être réparties de façon, par exemple, à ce que le chef d'équipes d'enquêteurs, qui est le membre de la Division des enquêtes au rang le plus élevé, utilise ses compétences pour conduire les activités d'enquête.

148. Les membres de l'équipe sont libres de consulter les collègues dans ce que l'on peut appeler leur « service d'origine » en dehors de l'équipe – par exemple, le conseiller en coopération internationale intégré à l'équipe peut solliciter les vues et les conseils de la Section de la coopération internationale pour régler un problème, tant qu'il rapporte ces idées et initiatives à l'équipe et continue de rendre compte à la direction de l'équipe. Il en va de même pour les analystes intégrés dans les équipes, dont le « service d'origine » est la Section de l'analyse des enquêtes au sein de la Division des enquêtes.

149. S'agissant de l'évaluation du comportement professionnel, l'idée est qu'elle est mieux effectuée par des supérieurs hiérarchiques aux compétences professionnelles similaires ; par exemple, le travail des enquêteurs au sein des équipes devrait être évalué par le coordonnateur des enquêteurs et vérifié par le chef de la Division des enquêtes mais avec la contribution essentielle du premier substitut du Procureur et du chef de l'équipe d'enquêteurs au sein de l'équipe.

150. Le système de gestion matricielle opérationnel pour les équipes intégrées, qu'il soit amélioré ou précisé, fonctionne en pratique.

Recommandations R57 à R63

R57. *La répartition des fonctions et responsabilités entre les membres des équipes intégrées devrait être plus claire et communiquée à tout le personnel. Elle devrait figurer dans la mise à jour du Manuel des opérations.*

R58. *S'agissant des enquêtes, la séparation entre direction stratégique (Division des poursuites, premiers substituts du Procureur) et direction des opérations/direction fonctionnelle (Division des enquêtes, chefs d'équipes) devrait être clarifiée et appliquée.*

R59. *Les méthodes de travail des équipes devraient être harmonisées. Les meilleures pratiques relatives aux processus et activités de routine des équipes intégrées devraient*

être définies, notamment en matière d'utilisation de bases de données, d'outils de travail, de réunions et de communications. Le partage des bonnes pratiques entre équipes lors des réunions hebdomadaires avec le Procureur adjoint devrait être encouragé.

151. Les recommandations R57 à R59 ci-dessus reflètent les projets actuels du Bureau du Procureur et seront mises en œuvre.

R60. La pratique récente consistant à établir des équipes intégrées de base en phase 2 des examens préliminaires devrait être institutionnalisée. À ce stade, la taille de l'équipe intégrée devrait être fonction de la situation et de sa complexité, mais elle devrait au minimum inclure un membre de chaque division (Division des enquêtes, Division des poursuites, Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération). Chaque équipe devrait avoir à sa tête un premier substitut du Procureur (Division des poursuites, P-5), assisté d'un noyau de fonctionnaires issus des Divisions et Sections concernées.

152. Cette recommandation reflète la pratique actuelle du Bureau du Procureur. Toutefois, maintenir cette pratique devient plus difficile, le Bureau s'efforçant de gérer une charge de travail accrue avec des ressources limitées. La pratique pourrait toutefois être formalisée dans le Manuel des opérations.

R61. Si possible, au moment d'ouvrir une enquête, un analyste de la Section des examens préliminaires devrait être affecté à la Section de l'analyse des enquêtes (échange de personnel) pour une durée limitée.

153. Cette recommandation reflète l'esprit du Bureau du Procureur et constitue une suite logique du processus de « transfert » de l'examen préliminaire à l'enquête. L'idée de réaffecter des membres de la Section des examens préliminaires à la Section de l'analyse des enquêtes, et vice versa, est aussi activement envisagée.

R62. Le rôle de la Section de la coopération internationale dans les équipes intégrées devrait être standardisé, bien expliqué et discuté avec toute l'équipe intégrée.

154. Cette recommandation susceptible d'être mise en pratique fera partie des instructions pour le fonctionnement des équipes intégrées qui sont en cours de préparation.

155. Le travail du Bureau du Procureur comprend des aspects diplomatiques importants, comme la nécessité de conclure des mémorandums d'accord avec les pays de situation et d'autres pour faciliter les opérations et assurer la coopération ; il s'agit d'une responsabilité fondamentale de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération.

156. Le conseiller en coopération internationale travaillant au sein de l'équipe intégrée fait fonction de personne-ressource qui fournit des conseils sur les paramètres des accords conclus avec les gouvernements, de l'aide en matière de demandes d'assistance, contribue au maintien de bonnes relations diplomatiques et d'une bonne entente avec les autorités locales, entre autres.

157. En d'autres termes, plus simples, le rôle fondamental du conseiller en coopération internationale consiste à préparer le terrain, dans les pays de situation, aux enquêteurs afin qu'ils établissent leurs propres contacts opérationnels sur place et fassent le travail auquel correspondent leurs compétences et expérience. La clé de la réussite des opérations d'une équipe dans un environnement complexe passe par une communication claire, ainsi que par un soutien mutuel et une prise de responsabilité parmi les membres de l'équipe.

R63. La relation entre les équipes intégrées et les unités de soutien (Unité des violences sexistes et des enfants, Unité des services linguistiques, Unité de l'appui opérationnel et de l'évaluation des risques, Unité de la stratégie en matière de protection) a besoin d'être clarifiée et standardisée. Ces unités devraient être consultées tôt dans les cycles de planification des opérations, afin d'éviter des retards et des dépenses supplémentaires.

158. Cette recommandation susceptible d'être mise en pratique reflète l'esprit du Bureau du Procureur et sera mieux mise en œuvre. La pratique veut déjà que les unités d'appui soient impliquées dans la planification des opérations, y compris au stade de l'examen préliminaire.

4. Personnel du Bureau du Procureur

1) Qualifications du personnel (par. 167 à 175)

159. Les **Conclusions** des experts sont généralement raisonnables et mettent en avant des questions que le Bureau du Procureur est en train d'examiner mais qui requièrent davantage d'efforts communs. La nécessité d'avoir une gamme variée de compétences parmi les membres du personnel, que ce soit au sein de la Division des enquêtes que de la Division des poursuites, fait sens étant donné la nature des activités essentielles du Bureau du Procureur. Un modèle de compétences standard ne convient pas. Des compétences complémentaires sont nécessaires.

160. Le Bureau du Procureur s'efforce d'améliorer la connaissance des pays en engageant des experts en la matière et, comme indiqué ailleurs dans cette réponse, des ressources locales en la personne d'assistants-enquêteurs spécialistes de situations, une caractéristique opérationnelle introduite avec grand succès en Ouganda et désormais plus répandue dans le cadre des enquêtes. Le Bureau du Procureur s'appuie également sur des exposés à l'intention du personnel effectués par des spécialistes en matière de contextes historique, culturel et politique des pays concernés par des situations, en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle des équipes.

161. Le Bureau de l'audit interne a recommandé que la Division des enquêtes recrute un responsable de la formation, une proposition à laquelle les experts semblent être favorables. Le Bureau du Procureur a estimé qu'il était préférable de disposer d'un responsable de la formation dont les fonctions s'étendraient à l'ensemble du Bureau. Toutefois, les contraintes budgétaires actuelles ont sérieusement limité les efforts de formation du Bureau du Procureur, lesquels sont généralement gérés par le service des ressources humaines au sein du Cabinet du Procureur.

162. Il existe actuellement, au sein des services de gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve, un poste de fonctionnaire chargé de l'apprentissage en ligne, lequel est l'interlocuteur chargé de la création et l'administration des formations en ligne pour le Bureau du Procureur, mais cette fonction repose sur des compétences en matière de formation et de création de supports de formation en ligne (apprentissage en ligne interactif) plutôt que sur des connaissances matérielles. La recommandation du Bureau de l'audit interne concernait néanmoins un responsable de la formation au sein de la Division des enquêtes qui disposerait de compétences de fond. Outre les contraintes budgétaires, le Bureau du Procureur pourrait améliorer sa gestion des besoins en formation en faisant en sorte que le service des ressources humaines relevant du Cabinet du Procureur s'associe au fonctionnaire chargé de l'apprentissage en ligne pour gérer ensemble ces besoins.

163. Le Bureau du Procureur estime que les recommandations ci-après sont constructives et susceptibles d'être mises en pratique (avec une seule réserve concernant la délégation des fonctions au Greffe).

Recommandations R64 à R70

R64. Pour garantir que tous les nouveaux membres du personnel auront les connaissances suffisantes, il convient de se pencher sur les conditions des recrutements futurs, et notamment de déterminer quelles compétences manquent au Bureau du Procureur.

R65. Une formation initiale obligatoire et portant sur les documents et principes fondamentaux applicables à la Cour devrait être envisagée à l'échelle de la Cour.

R66. Au sein de la Division des poursuites, la fonction de substitut du Procureur devrait être distinguée de celle de juriste, ce qui devrait se refléter dans le recrutement.

R67. Il faudrait régulièrement évaluer si les membres du personnel ont besoin d'une formation complémentaire.

R68. La question du perfectionnement professionnel devrait systématiquement faire partie de l'évaluation du comportement professionnel et recevoir l'attention qu'elle mérite.

164. Les recommandations R64 à R68 ci-dessus sont susceptibles d'être mises en pratique mais il faut reconnaître que le Bureau a coupé son budget de formation depuis deux ans afin de répondre aux besoins en ressources opérationnelles ; les recommandations reflètent

toutefois l'esprit actuel du Bureau du Procureur (par exemple, les recommandations R64 et R68) ou devraient être soigneusement examinées en vue de leur potentielle mise en œuvre (par exemple, les recommandations R66 et R67). La recommandation R65 devrait faire intervenir l'ensemble de la Cour, y compris le Bureau du Procureur.

R69. En coopération avec la Section des ressources humaines du Greffe, il faudrait améliorer la transparence en matière de congé pour activités de perfectionnement et congé spécial sans traitement en définissant les règles et règlements applicables à ces demandes. La gestion des congés est un exemple de responsabilité qui pourrait être déléguée à la Section des ressources humaines du Greffe.

165. Cette recommandation est raisonnable et susceptible d'être mise en pratique et reflète l'esprit actuel du Bureau du Procureur, bien que la transparence et les processus d'octroi de congés pour activités de perfectionnement et congés spéciaux sans traitement puissent être améliorés. Étant donné les besoins opérationnels spécifiques du Bureau du Procureur, que le Procureur est mieux à même d'apprécier, la gestion des congés devrait être conservée par le Bureau du Procureur et ne devrait pas être déléguée au Greffe.

R70. Afin de répondre aux besoins de formation dans le respect du budget dont dispose le Bureau du Procureur, il faudrait envisager de déléguer au Greffe certaines des responsabilités en matière de formation.

166. Certains besoins de formation au sein du Bureau du Procureur bénéficient déjà de l'appui du Greffe. La synergie dans ce domaine fonctionne bien. Il n'est pas nécessaire de déléguer au Greffe certaines responsabilités. Toutefois, dans la situation budgétaire actuelle, outre les formations qui peuvent être effectuées au sein de la Cour ou qui peuvent être obtenues sans frais, le Bureau du Procureur ne dispose pas de financement pour les formations.

2) **Effectifs (par. 176 à 184)**

167. Les **Conclusions** des experts décrivent de manière précise et avec force détail le manque chronique de ressources qui touche toutes les divisions et sections du Bureau du Procureur, avec ce que cela implique comme risques opérationnels graves. Elles décrivent également les efforts que le Bureau a déployés afin d'expliquer ses véritables besoins au CBF et à l'Assemblée des États parties. Ce manque de ressources affecte particulièrement la Division des enquêtes. La situation est insoutenable sur le long terme. Une solution devra lui être trouvée dans l'avenir si l'on veut que la Cour réussisse dans sa mission.

168. Toutefois, la Cour, reconnaissant la gravité des répercussions financières que la pandémie de COVID-19 a eues sur les États parties, a présenté une proposition de budget à croissance minimale zéro, qui a été acceptée avec seulement de légères modifications apportées par le CBF et l'Assemblée des États parties. Il est donc improbable que la solution évidente au grave problème identifié par les experts, qui constituerait un investissement en ressources à la CPI, soit mise en pratique dans un avenir proche et cela peut expliquer pourquoi le Rapport des experts passe largement sous silence la nécessité pour les États parties d'investir davantage de ressources dans la Cour.

169. Le Bureau du Procureur estime toutefois que les investissements futurs devront se mériter, en démontrant la responsabilité et la discipline financières du Bureau du Procureur et de la Cour, la gestion soignée des ressources disponibles et des résultats positifs. L'accomplissement de résultats nécessite néanmoins le déploiement et la mise en œuvre de ressources suffisantes et la situation actuelle du Bureau du Procureur, et de la Cour de manière générale, présente donc de sérieux défis. Afin de répondre à ces défis, le Bureau du Procureur, pour ce qui le concerne, définit ses priorités, met en œuvre ses ressources de la manière la plus efficace possible et déploie son personnel pour répondre aux besoins les plus urgents tout en réévaluant constamment les besoins.

Recommandations R71 à R75

R71. Les pratiques consistant à attribuer un ordre de priorité aux situations devraient être adaptées à la capacité réduite du Bureau du Procureur de se charger de nouvelles situations/affaires.

170. Cette recommandation souligne simplement la dure réalité à laquelle le Bureau du Procureur doit faire face dans sa planification actuelle.

R72. En l'absence d'augmentation des effectifs de la Division des enquêtes, le Bureau du Procureur devrait envisager de lui affecter des fonctionnaires d'autres Divisions et Sections, afin de mieux équilibrer les effectifs entre Division des enquêtes/Division des poursuites.

171. Cette recommandation est susceptible d'être mise en pratique et raisonnable pour plusieurs raisons, mais n'apporte qu'une solution temporaire aux déficits actuels en ressources. Elle ne répond pas non plus à la charge de travail actuelle : avec cinq procès en cours ou en préparation, la Division des poursuites, par exemple, atteint plus que jamais ses limites avec les ressources dont elle dispose actuellement.

R73. Le Bureau du Procureur devrait envisager la possibilité de déléguer certaines responsabilités en matière de traduction/d'interprétation à la Section des services linguistiques du Greffe, lorsque les exigences de confidentialité s'y prêtent.

172. Dans le cadre des synergies entre le Bureau du Procureur et le Greffe, cette « possibilité » est la pratique actuelle. Certaines langues de situation ne sont pas néanmoins couvertes par les ressources de la Section des services linguistiques du Greffe, surtout au stade de l'enquête avant que les affaires ne soient renvoyées en jugement. L'externalisation des services de traduction, dans le respect des conditions de confidentialité requises, est aussi depuis longtemps la pratique suivie par l'Unité des services linguistiques du Bureau du Procureur.

R74. Il faudrait examiner si les exigences actuelles en matière de ressources humaines sont compatibles avec le besoin de l'Unité des services linguistiques de recruter en temps et en heure du personnel pour une langue spécifique.

R75. Un examen du nombre de postes d'appui administratif nécessaires au Bureau du Procureur devrait être préparé en vue de l'Assemblée des États parties, avec une spécification des compétences requises

173. Les recommandations R74 et R75 ci-dessus sont susceptibles d'être mises en pratique et bénéficient de l'appui du Bureau du Procureur.

D. Gouvernance du Greffe

1. Élection du Greffier et du Greffier adjoint

Recommandations

R76. Le processus d'élection du Greffier devrait être plus approfondi. L'Assemblée des États parties, conformément aux responsabilités qui sont les siennes dans le cadre du modèle des trois strates de gouvernance, devrait procéder à une sélection des candidats avec l'assistance d'un comité d'experts qui contrôlerait les candidatures, vérifierait les antécédents, ferait passer des entretiens et présenterait aux États parties une liste restreinte de candidats. L'Assemblée des États parties voterait alors pour confirmer la liste restreinte puis la transmettrait aux juges pour décision. La même procédure devrait être suivie pour le Greffier adjoint, le cas échéant.

R77. Les experts recommandent de recourir à la possibilité de nommer un Greffier adjoint, pour permettre au Greffier de se concentrer sur l'administration de la CPI/OI (strate 3). Le rôle du Greffier adjoint coïnciderait avec celui du Directeur des services de la Cour (D-2), ce qui fait que la décision ne coûterait pratiquement rien. Le Greffier adjoint serait élu de la même manière que celle recommandée pour l'élection du Greffier, et si possible en même temps. L'Assemblée des États parties pourrait envisager que les candidats aux postes de Greffier et Greffier adjoint postulent conjointement, en tant que binôme, et elle pourrait les élire en tant que tel, ce qui permettrait de promouvoir la diversité hommes-femmes et la diversité géographique. Une approche similaire pourrait être envisagée par l'Assemblée des États parties pour l'élection en binôme du Procureur et du Procureur adjoint.

R78. À plus long terme, il est recommandé aux États parties d'étudier la possibilité de modifier les dispositions relatives à la durée du mandat du Greffier, pour le limiter à sept – neuf ans, non renouvelables.

Aperçu des conclusions

174. Il est indiqué dans le Rapport que, comme le prévoit le Statut de Rome, le Greffier est élu par les juges, compte tenu des recommandations faites par l'Assemblée des États parties. Les experts relèvent que, par le passé, ces recommandations ont consisté pour l'essentiel à donner des indications et des principes directeurs aux juges pour les guider dans leur choix. Ils mentionnent qu'il leur a été dit que ce système actuel ne convenait pas en raison du niveau élevé de responsabilités qui incombait au Greffier, et ils recommandent donc que l'Assemblée joue un rôle plus important, toujours en conformité avec le Statut. Ce rôle consisterait à procéder à une sélection des candidats avec l'assistance d'un comité d'experts qui présenterait aux États parties une liste restreinte de candidats. L'Assemblée transmettrait alors aux juges une telle liste finalisée pour décision. S'agissant de la réélection du Greffier, les experts considèrent que c'est là un point pouvant entraîner un risque de politisation en plaçant les greffiers dans la position difficile où ils doivent choisir entre rendre des comptes aux juges ou rendre des comptes à l'Assemblée. Ils recommandent donc qu'à long terme, la durée du mandat du Greffier soit revue pour en faire un mandat de 7-9 ans non renouvelable. Enfin, ils se sont intéressés au poste de Greffier adjoint, qui devrait d'après eux être rétabli au niveau D-2, avec les responsabilités du Directeur des services judiciaires. Cette modification n'entraînerait selon eux aucun coût supplémentaire et permettrait au Greffier de se concentrer sur l'administration de la Cour. Il est également proposé que le Greffier et le Greffier adjoint soient élus en même temps pour veiller à la complémentarité des profils, à la parité homme-femme et à la diversité de la représentation géographique.

Analyse

175. Le Statut de Rome dispose que l'élection du Greffier est confiée aux juges de la Cour, ce qui correspond aux fonctions du Greffier en tant que responsable principal de l'administration de la CPI, qui exerce son autorité sous celle du Président de la Cour. Dans le même temps, le Statut précise aussi que lorsqu'ils élisent le Greffier, les juges doivent tenir compte des recommandations éventuelles de l'Assemblée. Ainsi, si c'est la Cour qui détient le pouvoir principal quant à l'élection du Greffier – notamment la sélection des candidats par la Présidence en vertu de la règle 12 – l'Assemblée joue elle aussi un rôle dans le processus en formulant des recommandations aux juges de la Cour conformément à l'article 43-4 du Statut. La Cour comprend que c'est ce stade du processus qui est visé par la recommandation R76 des experts.

176. Comme indiqué dans le Rapport, les recommandations faites aux juges par l'Assemblée pour les précédentes élections du Greffier étaient très générales et n'apportaient guère d'orientations concrètes. Il appartient aux États parties de déterminer si l'Assemblée devrait modifier son approche à cet égard et adopter un processus plus solide pour faire des recommandations plus concrètes aux juges. Naturellement, le rôle de l'Assemblée doit en tout temps être conforme aux dispositions pertinentes du Statut et du Règlement de procédure et de preuve (« le Règlement »).

177. La Cour souligne que l'élection du Greffier par les juges exige un processus interne minutieux qui a toujours été mené, à tous les stades, en consultation étroite avec l'Assemblée. La Présidence de la Cour prépare l'avis de vacance de poste et consulte le Président de l'Assemblée à cet égard. Dès le départ, la Présidence dispose de l'appui administratif d'un petit nombre de fonctionnaires de la Section des ressources humaines de la Cour, qui apporte son assistance pour toutes les questions techniques relatives aux recrutements (publication de l'avis de vacance de poste, réception et traitement des candidatures, analyse technique des qualifications des candidats, prise de contact avec les candidats, organisation des voyages pour les entretiens, etc.). Les fonctionnaires des ressources humaines en question relèvent directement de la Présidence pour ce qui est de toutes les fonctions dont ils s'acquittent dans le cadre de l'élection du Greffier. L'avis de vacance de poste est publié pendant au moins trois mois et le moment de sa publication est décidé en coordination avec le Secrétariat de l'Assemblée, pour que celui-ci puisse adresser l'avis de vacance à tous les États parties dès

le jour de sa publication. À l'expiration du délai, la Section des ressources humaines évalue les candidatures reçues au regard des conditions minimales à remplir comme indiquées dans l'avis et arrête la liste de tous les candidats y répondant. Il s'agit là d'un examen purement technique visant à déterminer si les candidats répondent aux critères requis en matière de diplômes et d'expérience professionnelle. La Présidence examine le dossier des candidats retenus en se fondant sur les conditions indiquées dans l'avis, ainsi que sur les exigences du Statut de Rome, notamment la représentation géographique et l'équilibre hommes-femmes, puis arrête une liste de candidats présélectionnés. Elle consulte sur ce point tous les juges, qui peuvent prendre connaissance du curriculum vitae et du résumé de l'expérience professionnelle de tous les candidats pour faciliter cette étape du processus.

178. Une fois finalisée la liste des candidats présélectionnés, la Présidence transmet à l'Assemblée leur nom, leur curriculum vitae et le résumé de leur expérience professionnelle, avec un aperçu statistique de la représentation géographique et de l'équilibre hommes-femmes. C'est à ce moment qu'entre en scène l'Assemblée qui, après examen des informations fournies par la Cour, formule ses recommandations. Celles-ci sont pleinement prises en considération par les juges lors des stades ultérieurs de la procédure. Avant l'élection du Greffier à bulletins secrets, tous les candidats présélectionnés passent un entretien approfondi devant tous les juges de la Cour, conformément aux pratiques établies en matière de traitement équitable des candidats. Les questions qui leur sont posées à cette occasion sont finalisées par la Présidence en consultation avec les juges, en s'appuyant sur l'avis de vacance et sur les recommandations que l'Assemblée a pu faire lors de la phase de préparation de ces questions. Ce sont des questions de fond précises qui portent sur des domaines tels que les compétences clés requises pour s'acquitter des responsabilités du Greffier, l'expérience en matière budgétaire, la connaissance de l'institution et la vision stratégique de l'administration de la Cour.

179. La Cour a constaté lors des récentes élections du Greffier qu'un très grand nombre de candidatures provenaient de ressortissants des régions Afrique et Europe occidentale et autres pays, et qu'une large majorité d'entre eux étaient des hommes. Toute réforme du processus d'élection pourrait donc viser à encourager un éventail plus large de candidats qualifiés à postuler, notamment des ressortissants de tous les groupes régionaux ainsi que des femmes. Les États parties pourraient jouer un rôle utile à cet égard dès la publication de l'avis de vacance.

180. La Cour trouve digne d'intérêt la recommandation R77 visant à rétablir le poste de Greffier adjoint et envisage d'étudier cette question plus avant, notamment en l'abordant avec l'Assemblée. La présence d'un Greffier adjoint, investi du pouvoir de prendre des décisions importantes en cas d'urgence et de besoin, pourrait être avantageuse en ceci qu'elle permettrait de faciliter la transition à la fin et au début du mandat du Greffier (sauf si tous deux sont élus en même temps, comme proposé à la recommandation R77), et d'assurer la continuité des activités lorsque le Greffier est absent. La Cour rappelle qu'il y a eu un Greffier adjoint par le passé mais que ce poste, inoccupé depuis octobre 2013, a été aboli et ne figure plus au budget de la Cour depuis le projet *ReVision*, tandis qu'au même moment le poste de Directeur des opérations extérieures a été créé au même niveau (D-1). Par conséquent, si la décision d'élire un Greffier adjoint relève du pouvoir de la Cour conformément à l'article 43 du Statut et à la règle 12 du Règlement – à condition que les juges en décident sur recommandation du Greffier³¹ – l'approbation de l'Assemblée sera nécessaire pour que ce poste soit réintégré dans le budget de la Cour.

181. La proposition R78, qui porte sur la modification de la durée du mandat du Greffier pour en faire un mandat non renouvelable de 7-9 ans, est intéressante et mérite réflexion. La Cour est prête à en discuter avec l'Assemblée, tout en relevant qu'une telle modification nécessiterait d'amender le Statut.

³¹ La question se pose de savoir comment procéder si le Greffier et le Greffier adjoint étaient élus en même temps, comme il est proposé à la recommandation R77.

2. Autres Sections du Greffe

Recommandation

R79. Il est recommandé au Greffier d'évaluer les besoins de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins et la structure du personnel, surtout par rapport à d'autres tribunaux internationaux, pour voir si des améliorations pourraient être apportées.

Aperçu des conclusions

182. Les experts ont indiqué avoir reçu, dans le cadre de leur examen, de nombreux commentaires de la part du personnel de la Cour, portant pour la plupart sur les points pouvant être améliorés à l'échelle de la Cour, ainsi que sur les difficultés de gouvernance et de gestion dans les différents organes. En ce qui concerne le Greffe, les experts ont reçu des observations concernant les bureaux extérieurs, la gestion des ressources et la direction de deux Sections spécifiques. Ils ont souligné que de nombreuses recommandations mises en avant dans les parties 1 à 4 du Rapport auront des répercussions sur le personnel et les unités du Greffe. Ils ont également fait état de commentaires reçus sur certaines Sections du Greffe qui étaient soit en sous-effectif, soit en sureffectif. Sur ce point, ils préconisent de regarder de plus près l'organisation et l'affectation du personnel à la Section de l'aide aux victimes et aux témoins, et notamment de s'intéresser aux préoccupations exprimées quant à la culture de travail, à l'utilisation des ressources et à la nécessité de réaliser un audit de cette Section.

Analyse

183. La réinstallation des victimes et des témoins protégés est l'un des trois principaux services du Greffe retenus pour faire l'objet d'une approche plus ciblée dans le cadre de l'actuel Plan stratégique du Greffe (2019-2021). Le Greffe s'est donc engagé à entreprendre ce processus recommandé par les experts pour mener une évaluation comparée des besoins et de la structure des effectifs de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins. La mise en œuvre de cette évaluation sera étudiée dans le cadre des objectifs du prochain cycle du plan stratégique du Greffe (2022-2024). Cette évaluation aura comme point de départ les importantes modifications organisationnelles mises en place dans la Section de l'aide aux victimes et aux témoins lors du projet *ReVision* en 2014-2016, et devra être menée dans une optique d'amélioration permanente tout en ayant à l'esprit la nécessité d'assurer la continuité des activités pour répondre à la demande croissante au niveau judiciaire. Le Greffe prévoit à cet effet de faire appel aux services d'un consultant externe ayant l'expérience de juridictions nationales et internationales.

3. Bureau extérieurs

Recommandations

R80. Les bureaux extérieurs doivent être adaptés à la réalité du travail judiciaire et être modulables en fonction des capacités et de la charge de travail. Pour plus de souplesse en matière d'ouverture et de fermeture des bureaux extérieurs, il faudrait recruter davantage de personnel local. De même, plus de souplesse est souhaitable pour les chefs de bureaux extérieurs en matière de recrutement et de passation des marchés.

R81. Il est recommandé au Greffe d'élaborer, en consultation avec les chefs de bureaux extérieurs, des moyens de coordination supplémentaires entre bureaux extérieurs et siège. Le personnel des bureaux extérieurs devrait continuer à rendre compte au chef du bureau extérieur dont il dépend et devrait également coordonner régulièrement ses activités avec la Section concernée au siège.

R82. Pour maximiser les effets de la présence de la Cour sur le terrain et tirer le meilleur parti des ressources disponibles, il faudrait :

- i) envisager des bureaux extérieurs régionaux qui feraient office de pôle régional pour plusieurs pays d'une région donnée ;

ii) que le Bureau du Procureur utilis[e] davantage les bureaux extérieurs, grâce à une meilleure coordination et communication avec les chefs des bureaux en question ;

iii) que les bureaux extérieurs soient davantage sollicités pour renforcer la coopération avec la société civile sur le terrain.

R83. Pour garantir que le personnel sur le terrain puisse échanger avec les partenaires locaux, il faudrait qu'il soit familiarisé avec la langue et la culture locales du pays considéré. Le recrutement de personnel local permettrait de garantir cette connaissance de la langue et de la culture locales, ce qui contribuerait à réduire les frais linguistiques ou les frais de formation du personnel.

R84. Il est recommandé au Greffe de se pencher sur la durée des contrats pour les affectations dans les bureaux extérieurs, et de prendre modèle sur ce qui se fait dans les ambassades et les bureaux extérieurs de l'ONU. Les conditions d'engagement varieraient selon que le lieu d'affectation est formellement déconseillé aux familles ou non et le recrutement international ou local du personnel. Les chefs des bureaux extérieurs et les sondages réalisés par l'Unité de la santé au travail sur le bien-être dans les bureaux extérieurs devraient être consultés.

R85. Une plus grande mobilité du personnel entre bureaux extérieurs et siège, à l'instar de ce que les experts recommandent pour la Section des ressources humaines, contribuerait également à sensibiliser le personnel du siège aux difficultés rencontrées sur le terrain et inversement, et permettrait au personnel sur le terrain de se créer un réseau au siège, ce qui participerait à l'amélioration des relations entre les fonctionnaires de la Cour, indépendamment de leur lieu d'affectation.

R86. Le personnel des bureaux extérieurs devrait avoir des possibilités de développement professionnel et personnel similaires à celles offertes par l'institution au personnel du siège. Cela concerne, par exemple, les formations, la possibilité d'être pressenti pour des postes au siège, et la possibilité de bénéficier d'un soutien psychologique (fonctionnaires chargés du bien-être du personnel). La Section des ressources humaines et l'Unité de la santé au travail devraient veiller à ce que ces services et ces possibilités soient ouverts au personnel des bureaux extérieurs, de préférence par téléconférence vidéo.

Aperçu des conclusions

184. Les experts saluent le travail effectué par le Greffe concernant un projet de cadre pour la présence sur le terrain et recommandent que leurs conclusions soient prises en compte dans la version finale ou mise à jour de ce cadre. Ils soulignent que les capacités des bureaux de pays doivent être adaptées à la réalité des poursuites et des activités judiciaires, et préconisent à ce sujet de recruter plus de personnel local pour une souplesse et une évolutivité accrues. S'agissant du rôle des chefs de bureaux extérieurs, les experts estiment qu'ils devraient bénéficier d'une plus grande latitude en matière de passation de marchés et de recrutements. S'ils conviennent que le personnel des bureaux extérieurs devrait continuer à rendre compte au chef du bureau extérieur, ils recommandent d'élaborer des moyens de coordination supplémentaires entre bureaux extérieurs et siège. À cet égard, le Rapport indique, à la recommandation R167, que la Section de l'information et de la sensibilisation (PIOS) devrait continuer à assurer la coordination du travail des fonctionnaires chargés de la sensibilisation sur le terrain, en collaboration avec les chefs desdits bureaux. En outre, les experts sont favorables à la création de bureaux régionaux qui feraient office de pôle régional pour plusieurs pays, ce qui permettrait de tirer le meilleur parti des ressources et maximiserait les effets de la présence de la Cour. Ils encouragent le Bureau du Procureur à utiliser davantage les bureaux extérieurs et à améliorer pour ce faire la coordination et la communication entre le Bureau du Procureur et les chefs de bureaux extérieurs. Ils soulignent l'importance de disposer dans les bureaux extérieurs de personnel parlant la langue du pays concerné et connaissant sa culture. Ils soulignent encore une fois l'importance du personnel local. Enfin, ils relèvent un problème de déconnexion entre le personnel sur le terrain et à La Haye, de perception d'incompréhension des conditions difficiles sur le terrain, et d'opportunités professionnelles réduites pour le personnel sur le terrain par rapport à leurs collègues de La Haye.

Analyse

185. Le Greffe est favorable à ce que ces recommandations soient prises en considération et, de façon générale, à ce qu'elles soient largement mises en œuvre. Le concept et les modalités de la présence et de l'engagement sur le terrain ont été constamment réajustés au fil des ans en fonction de l'expérience acquise, et les structures, politiques et méthodes de travail ont été fréquemment adaptées aux réalités contextuelles dans lesquelles la Cour évolue dans les différentes situations dont elle est saisie. Dans le cadre de son plan stratégique pour 2019 – 2021, le Greffe a soumis au Comité du budget et des finances un « Cadre pour la présence du Greffe sur le terrain » qui traite du processus décisionnel pour adapter efficacement les bureaux extérieurs à la réalité de l'activité judiciaire et de la charge de travail. Le Cadre sert également de base à la réflexion interne sur les besoins en ressources, et au niveau de service attendu aux différents stades de la procédure. Chaque bureau extérieur devra faire figurer dans son plan annuel de sensibilisation des éléments visant à renforcer la coopération avec la société civile locale.

186. S'agissant des recommandations concernant une plus grande flexibilité, le projet pour la mobilité du personnel qui est actuellement en cours pourrait y contribuer, car il prévoit de classer les postes et les fonctions en les regroupant par catégories ou familles. C'est d'ailleurs l'objet de la recommandation R92, formulée au sujet des ressources humaines, où il est dit que les postes de la Cour devraient être classés en fonction de leurs responsabilités et de leurs compétences génériques, afin de permettre aux fonctionnaires des différents organes de postuler partout à la Cour à des postes pour lesquels ils ont les compétences et l'expérience requises. Dans ses premières phases, ce projet devrait être mis en œuvre sans coût supplémentaire grâce à un accord de coopération passé avec OneHR. Outre le projet pour la mobilité du personnel, d'autres initiatives prises au niveau des ressources humaines, comme le recrutement avec lieux d'affectation multiples et le recours sur le terrain à des administrateurs recrutés sur le plan national, devraient permettre une gestion plus flexible des bureaux extérieurs. De plus, des progrès ont été réalisés pour donner une plus grande latitude aux chefs de bureaux extérieurs en matière de passation de marchés et d'acquisitions de faible valeur. Le Greffe poursuivra l'étude de cette question et évaluera les normes et les processus en place en vue d'accroître leur efficacité.

187. Le Greffe est d'accord avec les experts pour dire que le personnel des bureaux extérieurs devrait continuer à rendre compte au chef du bureau extérieur dont il dépend et devrait également coordonner régulièrement ses activités avec la Section concernée au siège. À cet égard, les responsables du Greffe appliquent désormais un ensemble de procédures régissant les modalités et la fréquence de la communication et de la coordination entre le siège et les bureaux extérieurs dans le cadre de leurs domaines d'activités respectifs. Ces processus font fréquemment l'objet d'un examen et d'une évaluation. Ainsi, comme indiqué à la recommandation R167, le Greffe étudiera les moyens pour la Section de l'information et de la sensibilisation d'améliorer la coordination du travail des fonctionnaires chargés de la sensibilisation dans les bureaux de pays, en collaboration avec les chefs de ces bureaux. Ce point sera examiné et traité dans le cadre de la stratégie de communication de la Cour.

188. La recommandation concernant la création de bureaux extérieurs régionaux qui feraient office de pôle régional est une idée très constructive et bienvenue. Ce concept pourrait d'ailleurs être mis en place à titre expérimental dans le cadre d'une des situations où le Greffe est déjà présent sur le terrain, pour répondre aux besoins dans les pays de situation où cela est faisable d'un point de vue opérationnel, financier et politique.

189. S'agissant du Bureau du Procureur, le concept de présence sur le terrain évolue constamment en fonction de l'expérience acquise et des circonstances propres à chaque situation, ainsi que de la nécessité de trouver la solution la plus efficace pour enquêter utilement dans le respect de la confidentialité tout en exploitant l'infrastructure mise à disposition par le Greffe, et de tirer le meilleur parti des ressources utilisées. Cela a eu pour conséquence de passer de l'organisation de missions multiples ciblées à des missions plus longues, voire même à une installation permanente dans les bureaux extérieurs, et de faire appel de plus en plus à l'appui de ces bureaux lorsque c'était possible sans faire courir de risque aux enquêtes. Cette présence est en effet souvent liée au stade de l'enquête.

190. De façon générale, le Bureau du Procureur est d'accord avec la proposition d'accroître les interactions et la communication avec les (chefs des) bureaux extérieurs, en particulier

dans les domaines où les intérêts, ou les conséquences, sont communs, comme la coopération avec les autorités locales, la communauté diplomatique et les organisations de la société civile, les activités d'enquête visibles et les interactions avec les médias. Il faut pour ce faire que les rôles et les responsabilités soient clairement séparés, y compris au niveau de la perception. Ainsi, le bureau extérieur ne saurait mener les activités du Bureau du Procureur relevant du fond d'une affaire, ce qui procède également de la nécessité de préserver la neutralité du Greffe et de ses bureaux extérieurs, notamment envers les acteurs externes puisque les bureaux extérieurs apportent aussi une assistance aux équipes de la Défense, aux représentants légaux des victimes et au Fonds au profit des victimes. Il faut sur ce point faire des efforts afin de préserver la légitimité de la Cour et de ses activités, continuer de faire en sorte que son indépendance et son impartialité soient reconnues, et garantir la neutralité du Greffe. Le Bureau du Procureur et le Greffe poursuivront leur dialogue pour orienter la planification des nouveaux modèles de présence sur le terrain, des interactions et des activités, et renforcer la coopération, la coordination et la communication. Le Greffe a d'ailleurs déjà entrepris de participer au développement du projet de présence sur le terrain qui fait partie du projet Enquêtes 3.0 du Bureau du Procureur.

191. Veiller à recruter dans les bureaux extérieurs du personnel ayant connaissance du pays est une recommandation précieuse, et le Bureau du Procureur comme le Greffe procèdent de plus en plus ainsi, selon qu'il convient. La possibilité de s'appuyer sur du personnel local présente un grand avantage : sa connaissance de la culture et des langues locales permet d'être plus efficace et de réduire les frais linguistiques ou les frais de formation du personnel. Il faut cependant être conscient que certaines difficultés importantes peuvent se faire jour, notamment du fait que les ressortissants du pays concerné ne sont pas pris en compte dans les accords passés avec la section de la sécurité de l'ONU ou dans les accords d'évacuation, et que leur impartialité risque d'être mise en doute en raison de leurs liens plus étroits avec les interlocuteurs nationaux, ce à quoi il faudra pouvoir trouver une réponse pour en réduire l'incidence. Les intervenants internationaux sont cependant réticents à faire participer le personnel local aux réunions. Il pourrait donc être encore plus difficile de recruter du personnel local pour exercer des fonctions dans le domaine de la sécurité ou des relations extérieures. C'est un phénomène souvent observé, par exemple, dans les ambassades, qui limitent le recrutement de personnel local à des domaines spécifiques nécessitant d'être en contact avec la population locale et d'avoir des compétences linguistiques, comme la logistique, le commerce ou les affaires culturelles, mais pas nécessairement dans le domaine de la sécurité. Comme nous l'avons dit, une solution intéressante qui sera étudiée plus avant consiste à faire appel à des administrateurs recrutés sur le plan national et à accroître au sein de la structure des effectifs des bureaux extérieurs la présence de personnel local dans les domaines pertinents. Il va sans dire que toutes les solutions et analyses devront tenir compte du contexte propre à chaque situation.

192. La recommandation des experts de limiter la durée de service dans les lieux d'affectation hors du siège correspond à la pratique de certaines organisations internationales concernant les fonctionnaires recrutés sur le plan international dans des lieux d'affectation classés « difficile ». Le terme qui convient le mieux en un tel cas est « rotation », et dans le contexte de la CPI également, un tel système de « rotation » ou de « mobilité » pourrait être l'un des moyens de parvenir à l'objectif proposé par les experts. Cette solution est néanmoins à étudier en même temps que toutes les initiatives proposées au niveau des ressources humaines, comme la mobilité ou la durée de service maximale. Il faudra également veiller à éviter que ne se dégagent différentes catégories de personnel en fonction de leur lieu d'affectation, car cela entraînerait des difficultés supplémentaires relevées par les experts s'agissant du sentiment d'opportunités professionnelles réduites pour le personnel des bureaux extérieurs. Cela fait écho à la recommandation R85, qui met l'accent sur une plus grande mobilité du personnel entre bureaux extérieurs et siège. À ce sujet, l'instruction administrative relative à la formation et au perfectionnement, actuellement en phase d'examen, prévoit la possibilité d'un « apprentissage expérimental » au moyen d'affectation de tâches, de formation par observation, de participation à des missions ou projets, etc., ce qui permet d'accroître le partage de connaissances et la constitution de réseaux entre les fonctionnaires des différents bureaux, organes ou unités.

193. Le Greffe veut veiller à ce que le personnel des bureaux extérieurs ait lui aussi des possibilités de formation. En 2020, le personnel des bureaux extérieurs a vu la mise en place de la plateforme d'apprentissage en ligne My Learning qui a permis au personnel aussi bien

sur le terrain qu'au siège de suivre davantage de formations sans surcoût pour la Cour. Le passage à des formations en ligne pour le personnel du siège en raison de la pandémie de COVID-19 a permis de proposer davantage de formations au personnel des bureaux extérieurs et d'opérer des changements culturels au sein de l'organisation, et a rendu caduque la distinction entre personnel du siège et des bureaux extérieurs. Les webinaires, les formations hybrides et l'apprentissage expérimental continueront d'être une partie importante des formats d'apprentissage proposés après la pandémie. Ce modèle est à faire perdurer.

II. RESSOURCES HUMAINES

A. Général

Aperçu des conclusions

194. Le Rapport final relève que, de manière générale, à la Cour, les fonctionnaires sont engagés dans une entreprise internationale stimulante et louable, qu'ils ont de bonnes conditions de vie (en particulier ceux basés à La Haye) et qu'ils travaillent dans des locaux construits sur mesure offrant de bonnes conditions de travail. Toutefois, les experts font référence aux niveaux d'insatisfaction qui ressortent de sondages, ainsi que des entretiens qu'ils ont menés. Le Rapport indique également le taux de renouvellement relativement faible du personnel, de nombreux fonctionnaires restant en poste pendant de longues périodes. La conjugaison de ces facteurs pose des problèmes en termes d'environnement de travail ainsi que de performances et de bien-être du personnel. D'après les experts, certains de ces facteurs sont communs à de nombreuses organisations internationales, y compris le Secrétariat de l'ONU, et concernent notamment des questions telles que la diversité des approches en matière d'encadrement en raison de différences culturelles, l'absence de promotions en interne, les langues, le manque de leadership fort lié en partie à l'absence d'une stratégie de gestion des connaissances, le renouvellement insuffisant des hauts responsables, ou l'interférence des États dans les questions de gestion. Le Rapport final souligne également le rôle joué par les complexités intrinsèques et uniques associées à la nature double de la Cour en tant que juridiction et qu'organisation internationale. À cet égard, les experts évoquent la nature même du travail exigeant entrepris par le personnel, qui rend lui-même difficile de conserver une main-d'œuvre satisfaite et productive.

B. Environnement et culture de travail, motivation du personnel, bien-être du personnel

Aperçu des conclusions

195. Les experts rappellent que la Cour est une organisation complexe qui combine diverses cultures de la gestion. Étant donné que la direction de la Cour évolue par renouvellement, les experts estiment que ce sont les hauts responsables ayant le grade de directeur – concernant lesquels ils constatent qu'il s'agit actuellement surtout d'hommes – qui dictent largement la culture de l'organisation. Les experts ont analysé les sondages réalisés sur la motivation du personnel (2010, 2018) et ont relevé que certains résultats négatifs reflètent des difficultés rencontrées dans toutes les organisations internationales. Dans le Rapport, les experts évoquent également la différence de résultats entre les différents organes et estiment que cela est lié au manque de mobilité du personnel et à l'absence de formation et de possibilités de développement, qu'ils présentent comme la principale cause de frustration. En outre, le Rapport souligne la nécessité de renforcer l'éthique, d'offrir une plus grande égalité des chances et de mener de meilleures procédures de recrutement.

C. Intimidation et harcèlement

Recommandations

R87. La direction de la Cour devrait adopter et afficher un engagement clair en faveur d'une stratégie à plusieurs volets pour lutter contre les comportements prédateurs sur le

lieu de travail, à savoir l'intimidation, le harcèlement et le harcèlement sexuel. Il doit être clair pour l'ensemble du personnel, en particulier les supérieurs hiérarchiques, que de tels comportements sont inexcusables et inacceptables à la Cour et ne seront pas tolérés. Il faudrait qu'il existe des moyens permettant aux fonctionnaires de signaler en toute sécurité les cas d'intimidation et de harcèlement à leurs supérieurs et de recevoir des conseils et un soutien quant à la procédure à suivre s'ils souhaitent déposer une plainte.

R88. *La Cour devrait s'employer assidûment, par ses programmes de recrutement, de promotion et de formation, à faire accéder davantage de femmes à des postes de direction de haut niveau, en partie pour faire évoluer les pratiques en vigueur qui ont permis que des comportements prédateurs inacceptables soient tolérés par le passé.*

Aperçu des conclusions

196. Les experts ont dit avoir entendu de nombreux témoignages de comportements d'intimidation assimilables à du harcèlement dans tous les organes de la Cour. Ils ont entendu des plaintes selon lesquelles la culture sur le lieu de travail était accusatoire et implicitement discriminatoire à l'égard des femmes. À ce propos, ils ont également relevé avec préoccupation les récits de harcèlement sexuel, notamment de la part de membres du personnel masculin occupant des postes élevés à l'égard de leurs subordonnées féminines. Dans le Rapport final, les experts ont jugé inadéquats les mécanismes existant à la Cour pour traiter les plaintes d'intimidation et de harcèlement, et rappelé les recommandations faites ailleurs dans le Rapport concernant de nouveaux mécanismes d'enquête sur les plaintes et de règlement des litiges. En outre, ils ont souligné la nécessité que changent l'environnement et les pratiques qui ont permis que cela se passe, souvent en toute impunité. Par conséquent, les experts ont recommandé l'adoption d'une réponse à plusieurs volets, en commençant par encourager un changement et une plus grande implication de la part de la direction (chefs d'organes), qui doit démontrer que de tels comportements ne seront pas tolérés et accroître la confiance dans les systèmes en place. Par ailleurs, le Rapport évoque la nécessité qu'existent des moyens permettant aux victimes de signaler ces comportements en toute sécurité et permettant d'enquêter rapidement, en soulignant l'importance que les auteurs d'infractions en subissent les conséquences. Le Rapport recommande également d'augmenter le nombre de femmes à des postes de direction, en particulier à des postes de haut niveau, puisque l'expérience dans d'autres organisations indique que cela améliore la culture générale qui devient plus collaborative et tolère moins les comportements intimidants. Le Rapport final salue à cet égard le fait que le plan stratégique du Greffe se concentre sur un renforcement de la parité hommes-femmes, en particulier aux postes aux échelons supérieurs. D'autres mesures recommandées incluent le fait de dispenser des formations appropriées à l'ensemble des cadres. Les experts relèvent que des mesures positives ont été prises à la Cour ces dernières années pour lutter contre l'intimidation et le harcèlement. Toutefois, ils notent aussi que les initiatives de formation dans ce domaine n'ont pas été suffisamment diffusées dans tous les organes de la Cour. Le Rapport final recommande de déployer de nouveaux efforts en la matière, notamment en permettant le renouvellement du personnel de haut niveau au moyen d'une politique de durée de service maximale pour ces postes, et en menant des initiatives visant à promouvoir un meilleur équilibre entre les sexes et dans la répartition géographique.

Analyse

197. La Cour a une tolérance zéro envers l'intimidation et le harcèlement et considère l'éthique et le respect des normes les plus élevées comme les pierres angulaires de l'exécution de son mandat. À cette fin, des politiques internes sont soit déjà en place soit mises à jour ou harmonisées à la lumière des aspects à améliorer, des objectifs et cibles spécifiques inclus dans les plans stratégiques de la Cour – y compris pour chaque organe spécifique – et des priorités établies dans l'ensemble de l'organisation ; en outre, en collaboration avec le Conseil du syndicat du personnel, et sous la supervision de la direction de la Cour, une action concrète est menée pour garantir une application renforcée et un respect accru des politiques concernées. Partout à la Cour, lorsque des plaintes sont déposées pour comportement ne donnant pas satisfaction, elles sont traitées selon les textes juridiques existants et, lorsque c'est justifié, des sanctions disciplinaires sont prises conformément aux dispositions les régissant et sont consignées. La Cour est d'accord avec les experts pour dire qu'il s'agit là de

questions fondamentales, et la direction de la Cour privilégie maintenant le renforcement de l'environnement de travail et de la culture de leadership et de responsabilisation à tous les niveaux, au moyen d'une série d'initiatives concernant la Cour dans son ensemble et chacun des organes, notamment le Cadre relatif au bien-être du personnel et le Cadre du renforcement du leadership, en 2018 et 2019 respectivement. En 2019, la Cour a établi à l'échelle de la Cour les priorités suivantes requérant des mesures ciblées en matière de bien-être :

1. Parité hommes-femmes : sujet transversal important, impliquant différentes catégories/questions comme les valeurs/le respect, le recrutement/développement, ou le leadership ;
2. Sélection et développement du personnel : accent mis sur i) le recrutement et ii) les possibilités de mobilité ;
3. Santé au travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée : accent mis sur i) la réduction du stress, ii) la prévention des traumatismes secondaires et iii) l'aménagement des modalités de travail ;
4. Éthique/normes de comportement : accent mis sur i) le harcèlement et ii) les mécanismes de résolution des conflits ; et
5. Leadership : accent mis sur i) le leadership au niveau de la direction, de la section ou de l'unité concernée et ii) la stratégie et le leadership de la Cour.

198. Depuis le lancement de ces initiatives, le travail se poursuit dans ces domaines prioritaires. La Cour accueille donc favorablement la recommandation consistant à œuvrer à la mise en place d'une stratégie à plusieurs volets afin de lutter contre le harcèlement et les comportements prédateurs sur le lieu de travail.

199. Concrètement, une stratégie exhaustive devrait : refléter l'engagement fort de la direction de la Cour en matière de parité hommes-femmes et de culture organisationnelle ; identifier les lacunes et encourager la révision, le cas échéant, des politiques et processus disciplinaires ; évaluer des façons de renforcer les rôles et responsabilités des cadres pour résoudre ces difficultés ; donner des informations claires sur les processus et soutenir les membres du personnel qui souhaitent déposer des plaintes ; renforcer les mécanismes de résolution informelle/précoce des conflits ; favoriser la transparence concernant les sanctions et les incidents/comptes rendus sans enfreindre les droits à une procédure régulière ou les obligations de confidentialité ; et trouver des façons de rendre plus efficaces les processus disciplinaires formels.

200. Pour élaborer une stratégie si large, la Cour déterminera en quoi les différents éléments du système peuvent constituer une solution cohérente et coordonnée permettant de pallier les difficultés relevées par les experts. Parmi ces éléments, citons l'adoption d'une politique revue et mise à jour en matière de harcèlement et de harcèlement sexuel (ce travail de révision a déjà bien avancé), d'une politique relative aux enquêtes et aux mesures disciplinaires et d'une politique relative à l'exploitation et aux abus sexuels, la nomination récente d'une coordinatrice pour l'égalité des genres, et l'examen de diverses considérations en matière de création d'un poste de médiateur, en sus de toute formation et campagne de communication susceptible d'être élaborée à cette fin. À cet égard, il conviendrait d'examiner de façon cohérente et coordonnée d'autres recommandations du Rapport, telles que celles concernant le règlement interne des conflits, la formation et le perfectionnement. Ainsi, le paragraphe 292 du Rapport fait référence à la démarche consistant à créer à la Cour des postes de médiateur (R118) et de coordonnateur pour l'égalité des genres (R122 et R123), et à adopter une politique exhaustive de lutte contre le harcèlement, en particulier le harcèlement sexuel, ainsi qu'une approche de tolérance zéro en matière de harcèlement (R130). De même, la recommandation R119 évoque des services de médiation, le cas échéant (qui ne seraient obligatoires que pour les questions administratives).

201. Ainsi qu'indiqué dans le contexte de la recommandation R15, compte tenu de la création de poste et de la nomination d'une coordinatrice pour l'égalité des genres, celle-ci peut aider les hauts responsables dans le cadre de l'examen des initiatives envisagées globalement à l'échelle de la Cour, en contribuant à l'identification de lacunes potentielles et de domaines à améliorer. Ce faisant, elle participera aux efforts déployés par la Cour en vue

d'adopter une approche stratégique exhaustive, en collaborant avec tous les acteurs internes, issus tant d'unités et de sections que de groupes ou de projets à caractère local (à travers la plateforme nouvellement établie en matière de questions de genre), qui élaborent et élaboreront des mesures et contribueront à ces efforts. Les nombreuses initiatives menées actuellement en vue d'améliorer la culture de travail à la Cour doivent demeurer une priorité absolue, par exemple les projets en matière de renforcement et de développement du leadership, les sondages sur la motivation du personnel et leur suivi, le Comité pour le bien-être et la motivation du personnel, les formations anti-harcèlement, les formations sur les préjugés inconscients, les groupes de travail sur les questions de genre au sein du Bureau du Procureur, ou l'initiative lancée par le Bureau du Procureur concernant les valeurs fondamentales de la Cour, et ses formations connexes.

202. La Cour ayant fait de la nomination de plus de femmes à des postes de haut niveau une priorité dans ses plans stratégiques et ses objectifs institutionnels, elle accueille favorablement la recommandation faite dans le Rapport à cet égard. Elle relève le lien existant entre cette recommandation et la recommandation générale R99 concernant le renforcement et la centralisation des formations, ainsi que d'autres recommandations faites en matière de recrutement, notamment la recommandation R91 sur la nécessité de toujours avoir au moins une femme au sein des jurys de recrutement afin de réduire les préjugés sur le genre lors de ces processus. Cette meilleure pratique est suivie dans les recrutements à la Cour. Les initiatives visant à promouvoir encore davantage la mise en œuvre de cette recommandation consistent notamment à envisager des formations sur les préjugés inconscients destinées aux jurys et aux responsables procédant aux recrutements, à revoir certaines pratiques de recrutement toujours pour éviter les préjugés inconscients, à promouvoir et renforcer des initiatives telles que les programmes de leadership, de mentorat et de soutien entre pairs, à encourager la mobilité/le détachement auprès d'autres organisations internationales, ainsi qu'à fixer des objectifs en matière de parité hommes-femmes.

D. Gestion des ressources humaines

Recommandations

R89. *Des mesures devraient être prises pour transférer au Greffe la responsabilité générale des ressources humaines de la Cour. La Section des ressources humaines devrait être renforcée comme il se doit par des effectifs supplémentaires, afin de pouvoir assumer cette responsabilité.*

R90. *Le nouveau Procureur devrait déléguer au Greffier la responsabilité de la gestion des ressources humaines du Bureau du Procureur, conférée au Procureur en vertu de l'article 42 du Statut de Rome, en tant qu'aspect essentiel de la mise en œuvre de la recommandation 89 ci-dessus.*

Aperçu des conclusions

203. Dans le Rapport, les experts évoquent des plaintes selon lesquelles l'application des politiques et procédures en matière de ressources humaines n'est pas homogène d'un organe à l'autre. Ils estiment que cela crée des chevauchements et des distorsions, favorise l'inefficacité et empêche une coopération et une coordination appropriées au sein de la Cour. Les experts rappellent que, selon eux, la gestion des ressources humaines relève de la strate 3 de la structure de gouvernance et qu'elle devrait donc être laissée au Greffe. À cet égard, le Rapport final dit que le Procureur pourrait officiellement déléguer au Greffier un large pouvoir sur les questions de personnel, délégarion qui n'empêcherait pas le Procureur d'intervenir lorsqu'il estime que les prérogatives et les intérêts de ses services ne sont pas respectés. S'agissant du personnel de la branche judiciaire, dont ils estiment déjà qu'il travaille sous l'autorité nominale du Greffier, les experts suggèrent à la Présidence de renforcer cela en disant qu'elle s'en remet au Greffe.

204. Le Rapport final souligne également l'importance d'adhérer largement au régime commun des Nations Unies et ne voit pas l'intérêt pour la Cour de s'en retirer. Enfin, le Rapport relève le volume des effectifs de la Section des ressources humaines, et il explique qu'il serait nécessaire de renforcer considérablement cette section si elle devait prendre en

charge les ressources humaines de l'ensemble de la Cour et de la doter d'une plus grande autorité pour concevoir et mettre en œuvre une politique stratégique dans le domaine des ressources humaines.

Analyse

205. L'examen de ces recommandations soulève deux questions importantes qu'il convient de traiter au préalable : la faisabilité réglementaire d'un arrangement avec le Bureau du Procureur en application des recommandations R6 et R90, et l'analyse des exigences budgétaires que ce transfert de responsabilités impliquerait. S'agissant de la première question, en réponse aux recommandations des experts concernant une gouvernance unifiée, certains ont exposé une position fondée, notamment, sur le cadre juridique du Statut de Rome et les pouvoirs conférés au Procureur par l'article 42-2. Actuellement, le Bureau du Procureur et le Greffe fonctionnent sur la base d'un modèle de « partenariat en matière de ressources humaines », dans lequel le Greffe travaille en étroite collaboration avec l'équipe chargée des ressources humaines du Bureau du Procureur, en menant des initiatives que la Section des ressources humaines du Greffe a elle-même conçues centralement en interne, ainsi que d'autres politiques et processus qu'elle a fait siennes et met elle aussi en œuvre, en son sein. Exerçant tant une fonction de conseil spécialisé que de partenaire, l'équipe chargée des ressources humaines du Bureau du Procureur, avec ses moyens limités, constitue un atout « en interne » permettant audit bureau de donner de façon accessible des avis spécifiques, fiables et informés au Procureur et à ses hauts responsables, au service de plus de 300 personnes. Travaillant en étroite collaboration avec la Section des ressources humaines du Greffe, l'équipe du Bureau du Procureur permet, par des synergies, d'assurer la totale continuité des services de ressources humaines à la Cour. Ainsi que le montrent les rapports de la Cour en matière de synergies, grâce à la continuité de ces services, on parvient à éviter le double emploi, à harmoniser la formulation et la mise en œuvre des politiques et à fournir des services tout en respectant le cadre juridique réglementaire de la Cour. Cela contribue à une approche plus uniforme des ressources humaines au sein de l'organisation, y compris dans les domaines de la culture de travail, du recrutement, du leadership et du bien-être du personnel.

206. En ce qui concerne l'avis des experts selon lequel le personnel des Chambres travaille « sous l'autorité nominale du Greffier », s'il est vrai que le Greffier a des responsabilités administratives envers ce personnel³², celui-ci n'a pas de lien hiérarchique avec le Greffier ; en réalité, il relève en définitive du Président de la Cour – par l'intermédiaire du responsable du personnel des Chambres, ou du chef de cabinet – auquel il doit rendre compte du bon exercice de ses fonctions³³.

207. De façon générale, la Section des ressources humaines du Greffe et l'équipe chargée des ressources humaines du Bureau du Procureur manquent toutes deux de moyens et sont en sous-effectifs, ce que reconnaît le Rapport. La Cour entend ici souligner la nécessité de remédier à ce manque de moyens.

E. Adéquation des ressources humaines - Recrutement

Recommandations

R91. *Tous les jurys de recrutement devraient à l'avenir se composer d'au moins une femme, d'un fonctionnaire issu d'une région géographique sous-représentée et, d'office, d'un représentant de la Section des ressources humaines du Greffe. Ils devraient comprendre des locuteurs des deux langues de travail de la Cour.*

R92. *Un effort considérable est nécessaire pour reclasser tous les postes de la Cour en fonction de leurs responsabilités essentielles et de leurs compétences génériques, afin de permettre aux fonctionnaires des différents organes de postuler partout à la Cour à des postes pour lesquels ils ont les compétences et l'expérience requises. Il convient de veiller, lors de la publication des avis de vacance de postes, à ce que l'éventail complet des*

³² Par exemple, aux termes de la règle 101-9-b du Règlement du personnel, les fonctionnaires des Chambres sont « à la disposition du Greffier [...] lorsqu'ils exercent leurs fonctions officielles ».

³³ Règle 101-9-a du Règlement du personnel et l'article 1-2-c du Statut du personnel. Voir aussi *supra*, examen du Modèle des trois strates de gouvernance, au chapitre I.A. consacré à la gouvernance unifiée.

compétences requises soit correctement reflété dans la description de poste et les critères de sélection pour que les jurys de recrutement prennent leurs décisions sur une base solide.

R93. *Reconnaissant la difficulté de mener des entretiens par vidéoconférence avec des candidats de différentes régions géographiques ayant des formations et des parcours professionnels divers, les experts invitent les jurys de recrutement à redoubler d'efforts pour assurer le suivi auprès des références ou même présélectionner les candidats aux postes les plus élevés avant de les faire venir à La Haye pour une série d'entretiens et de tests plus intensifs.*

Aperçu des conclusions

208. Les experts relèvent certaines des critiques formulées à l'encontre du système de recrutement, notamment qu'il est lourd, qu'il manque de transparence et qu'il est chronophage, et qu'il aboutit parfois au recrutement de personnes n'ayant pas les compétences requises. En outre, ils expliquent que les engagements de courte durée et les stages servent de filière de recrutement, ce qui désavantage les candidats potentiels originaires de régions géographiques sous-représentées. Ils considèrent que ces critiques ont une certaine validité et qu'elles sont communes à l'ONU et à d'autres organisations internationales. À cet égard, le Rapport fait état d'une contradiction inhérente au lien existant entre la longueur du processus et les efforts déployés pour rendre ce processus aussi équitable que possible. Le Rapport note également que les difficultés en matière de recrutement au sein des organisations internationales sont très différentes de celles rencontrées dans les organisations nationales. Tous les organes de la Cour ont suivi les mêmes procédures, qui découlent essentiellement du régime commun des Nations Unies, notamment en recourant à des jurys de recrutement ad hoc, lesquels, d'une part, permettent de limiter la partialité mais, d'autre part, peuvent ralentir les recrutements en cas d'indisponibilité du personnel ayant déjà une lourde charge de travail. Les experts recommandent de légères modifications du système de recrutement, sur la base des recommandations relatives à la structure et à la direction de la Cour, ainsi qu'à sa culture. À ce propos, si tous les recrutements se font à partir du Greffe, il devrait être possible d'avoir un membre de la Section des ressources humaines dans tous les jurys. En outre, les experts recommandent que les jurys comptent aussi au moins une femme et, si possible, un représentant d'une région sous-représentée, ainsi que des locuteurs parlant les deux langues de travail.

209. S'agissant de la critique selon laquelle les personnes retenues n'ont parfois pas les compétences requises par leurs fonctions, les experts ont conclu que cela pouvait être davantage lié au manque de clarté des descriptions de poste et des critères de sélection qu'aux pratiques de recrutement suivies. À cet égard, le Rapport final indique que dans le cadre d'un examen des descriptions de poste, la Cour devrait déterminer quelles sont les compétences et l'expérience essentielles pour ces postes. Les experts reconnaissent les difficultés particulières qu'il y a à évaluer la capacité des candidats de travailler en équipe, de gérer les différences culturelles et d'accepter l'autorité. De ce fait, et en matière de recrutement à des postes de direction plus élevés, les candidats présélectionnés pourraient être convoqués à La Haye pour réaliser des exercices interactifs, et on devrait instaurer des discussions de suivi avec leurs anciens superviseurs et les personnes qu'ils ont nommées comme leurs références.

Analyse

210. Globalement, la Cour est d'accord avec l'ensemble de ces recommandations, qui visent à améliorer ses pratiques et processus de recrutement, ainsi qu'à garantir l'adéquation de ses ressources humaines.

211. La Cour estime qu'une bonne répartition hommes-femmes au sein des jurys est essentielle. Actuellement déjà, tous les jurys doivent compter à la fois des femmes et des hommes. En outre, la Cour peut envisager l'intégration d'initiatives telles que des formations préalables aux recrutements afin de sensibiliser les membres des jurys aux préjugés inconscients, ainsi que le recours à des outils d'évaluation psychométrique pour éviter la partialité dans les processus de sélection. Par ailleurs, tous les jurys doivent déjà avoir une répartition géographique variée et inclure des membres bilingues lorsque les deux langues de travail sont exigées chez les candidats. La présence d'un représentant du service des ressources humaines est requise lors des recrutements et, lorsqu'il appartient à l'équipe

chargée des ressources humaines du Bureau du Procureur, ce fonctionnaire est habilité à voter. La Cour envisagera la mise en œuvre de cette recommandation également dans le contexte d'autres recommandations relatives à la représentation géographique et à la parité hommes-femmes à la Cour. Il importe de noter que le mandat de la coordinatrice pour l'égalité des genres, qui a été récemment nommée, comprend des fonctions de conseil sur les objectifs à atteindre en matière de genre. La coordinatrice travaillera avec les acteurs internes compétents, tout en examinant des pratiques externes, afin de proposer des outils et des initiatives visant à assurer la parité hommes-femmes.

212. La Cour voit un intérêt à permettre une plus grande mobilité au sein de l'organisation et entre les organes, et, bien qu'elle soit d'accord pour dire que la classification de postes en fonction de compétences génériques et de responsabilités de base faciliterait ces mouvements internes, elle estime qu'un exercice si large et détaillé consistant à revoir la conception ou la description de postes afin de créer des familles d'emplois, comme le recommandent les experts, exigera l'emploi de moyens supplémentaires. De même, les politiques existantes pourraient ne pas permettre un exercice de grande envergure. À cet égard, des changements dans les modalités et les politiques pourraient devoir être convenus à l'avance. Une autre solution, qui n'exclut pas un tel exercice, pourrait consister à élaborer régulièrement de nouvelles descriptions de postes destinées à pourvoir de nouveaux postes à mesure que les avis sont publiés, en suivant une approche plus générique en matière de compétences (voir recommandation R27), et en s'assurant que les compétences issues du Cadre de renforcement du leadership soient exigées dans les processus de sélection. Le projet lancé en matière de mobilité du personnel pourrait favoriser une plus grande flexibilité au sein de postes et de fonctions, voire de mêmes familles/catégories d'emplois. Les phases initiales de ce projet seront lancées à coût nul, grâce à un accord de coopération conclu avec OneHR. La phase 2, qui doit permettre de créer des descriptions de poste plus génériques et flexibles, devra recevoir un soutien fort de la part de l'Assemblée des États parties.

213. Enfin, s'agissant de la recommandation d'utiliser davantage les entretiens par vidéoconférence, la Cour estime que cette pratique, déjà employée, pourrait être privilégiée plus régulièrement par la Section des ressources humaines et qu'on pourrait prévoir de la généraliser en termes de politique, peut-être au moins à certains niveaux. À cet égard, le recours à des outils d'enregistrement destinés au recrutement pourrait être envisagé. La Cour explique que cette question, et d'autres, pourraient être examinées à l'occasion d'un exercice de révision générale mené par un expert externe. S'agissant de la recommandation de faire venir à La Haye les candidats présélectionnés pour des postes de haut niveau, la Cour devra évaluer les implications financières d'un recours régulier à une telle pratique. En outre, il faudrait tenir dûment compte du risque que cela entraînerait de léser les candidats qui ne peuvent pas voyager à brève échéance, en raison de leur situation personnelle ou de l'endroit où ils se trouvent.

F. Engagements de courte durée, recrutement local

Recommandations

R94. *La capacité de la Cour à recruter du personnel sur une base limitée ou pour une courte durée devrait être encore renforcée, de même que celle à recruter du personnel localement en temps utile. Les politiques pertinentes en matière de ressources humaines devraient être revues à cet égard, si nécessaire.*

R95. *L'Assemblée des États parties et/ou la Cour devraient envisager de mettre en place des accords ou des documents politiques ou structurels pour permettre différents modèles de dotation en personnel, tels que des contrats de courte durée, des détachements et des recrutements locaux.*

R96. *Le fonds consacré aux stages rémunérés et aux professionnels invités devrait être élargi, afin de permettre aux candidats des pays en développement d'occuper de tels postes à la Cour.*

Aperçu des conclusions

214. Le Rapport final souligne que les organes de la Cour devraient avoir la possibilité de recruter des fonctionnaires directement et pour des missions de courte durée, et de les conserver pour toute la durée d'une mission ou d'une affaire. Les experts relèvent à cet égard que le système des contrats temporaires pourrait ne pas être suffisamment flexible en matière de recrutement. Ils notent en particulier les besoins du Bureau du Procureur en expertise locale et de terrain pour une durée limitée lors des enquêtes actives. Ils indiquent que la Cour a reconnu la nécessité de recourir à des acteurs issus du terrain local et ils relèvent les efforts déployés en la matière. Ainsi, ils expliquent que le Bureau du Procureur a recruté plusieurs assistants-enquêteurs spécialistes des situations concernées et des enquêteurs sur le terrain, et qu'il envisage d'utiliser des contrats temporaires pour accroître sa présence à l'échelon local. Les experts louent ces efforts et recommandent d'appliquer de façon plus cohérente ces modèles de recrutement d'une situation à l'autre, en tenant dûment compte des contextes sécuritaire et politique.

Analyse

215. La Cour est d'accord avec les recommandations des experts et relève que la constitution de listes de réserve de « talents » à l'issue d'une procédure de sélection pour des postes plus génériques fait partie du projet lancé en matière de mobilité du personnel et du projet de planification des effectifs. Le cadre de politique actuel permet de recourir à des contrats temporaires, ainsi qu'à des prestataires de services/consultants, des détachements et des recrutements locaux. La Cour est également d'accord avec les recommandations visant à accroître le financement des stages rémunérés, afin de permettre aux candidats issus de pays en voie de développement d'occuper de tels postes. Les candidats non européens pourraient ainsi avoir davantage la possibilité de postuler, ce qui influencerait sur les objectifs fixés en matière de répartition géographique. Surtout, s'agissant du fonds consacré aux stages, il faudrait aussi y introduire une dimension paritaire plus claire lors de la sélection des candidats. Il est important de noter que les modalités contractuelles appliquées par la Cour découlent du régime commun des Nations Unies. Sur ce point, la Cour envisage la création de postes d'administrateurs recrutés sur le plan national, qui existent déjà ailleurs au sein dudit régime commun. En outre, elle travaille à l'introduction de nouvelles modalités contractuelles, telles que les contrats souples permettant de travailler en dehors des lieux d'affectation.

G. Évaluation du comportement professionnel

Recommandations

R97. *Les cadres, y compris les hauts responsables, doivent s'engager à respecter le système d'évaluation du comportement professionnel adopté par la Cour, notamment en offrant un retour d'information régulier, honnête et constructif au personnel afin que l'évaluation annuelle du comportement professionnel ne soit pas un choc pour le fonctionnaire. La bonne conduite de l'évaluation et le fait de prodiguer des conseils devraient en soi constituer un indicateur de performance significatif pour les supérieurs hiérarchiques et les cadres.*

R98. *Un système d'évaluation à 360 degrés des cadres devrait être introduit dans tous les organes de la Cour. Étant donné la nature hiérarchique de l'institution, l'évaluation devrait probablement se faire au moyen de commentaires écrits anonymes adressés par le personnel à la direction ou au moyen d'une séance de discussion annuelle entre les membres de l'unité concernée sans que le cadre soit présent.*

Aperçu des conclusions

216. Les experts ne contestent pas fondamentalement le système d'évaluation du comportement professionnel en vigueur à la Cour, qui, selon eux, a été soigneusement conçu et adapté à la situation de la Cour. Ils constatent néanmoins que le système a fait l'objet de critiques, notamment que les supérieurs hiérarchiques n'assurent pas toujours le suivi requis, que les comportements professionnels insuffisants sont rarement consignés, que les

évaluations n'ont pas d'incidence sur le lieu de travail, et qu'il n'existe pas de dispositifs permettant une évaluation ascendante à 360 degrés des supérieurs hiérarchiques. Les experts notent que le système en l'état repose sur l'idée qu'un dialogue régulier est nécessaire entre les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés, pour évoquer leurs attentes liées au travail, et ce, afin d'éviter les surprises au moment de l'évaluation annuelle du comportement professionnel. À cet égard, le Rapport souligne la nécessité que les supérieurs hiérarchiques s'engagent davantage dans le processus, afin de garantir qu'il ne s'agit pas d'un exercice de « cochage de cases ». Il dit aussi que les hauts responsables et d'autres cadres de haut rang devraient suivre une formation obligatoire, et qu'il faudrait également inclure un critère de performance destiné aux supérieurs hiérarchiques eux-mêmes, à savoir la mise en œuvre réussie du cycle d'évaluation. Enfin, il est recommandé d'introduire une évaluation à 360 degrés dans le système.

Analyse

217. La Cour est d'accord avec les recommandations des experts. En plus de la formation, de la communication et de l'appui, il est important de relier des objectifs de performance individuels aux plans stratégiques des organes, afin d'accroître la pertinence de ce processus pour les cadres eux aussi. La recommandation consistant à introduire un système d'évaluation à 360 degrés des supérieurs hiérarchiques est actuellement mise en œuvre dans le projet de renforcement du leadership (Developmental 360). Un exercice pilote est en cours et sa généralisation à toute la Cour est prévue pour mai-juin 2021.

H. Formation et perfectionnement du personnel

Recommandations

R99. Les experts recommandent que l'Assemblée des États parties, le Comité du budget et des finances et les hauts responsables de la Cour envisagent sérieusement de renforcer au sein de l'institution la fonction de formation et de perfectionnement, qui devrait à nouveau être centralisée au sein du Greffe.

Aperçu des conclusions

218. Les experts rappellent que la Cour, en tant qu'organisation internationale, possède des caractéristiques uniques, notamment en ce qui concerne sa structure et le caractère exigeant de ses opérations et programmes, lesquels sont mis en œuvre dans une variété de pays à travers le monde. Par conséquent, ils soulignent la nécessité de faire suivre au personnel recruté une formation appropriée lui permettant de développer son expérience et d'être à la hauteur des attentes. Grâce à cette formation, ainsi qu'à une stratégie de gestion des connaissances à l'échelle de la Cour, la qualité du travail sera maintenue. Les experts estiment que cela facilitera les initiatives en matière de mobilité interne et externe et permettra l'application de la règle de la durée maximale du service, tout en conservant des connaissances essentielles au sein de l'institution. Enfin, les experts jugent dans le Rapport que les formations sur des questions clés sont actuellement inadaptées en raison d'un manque de ressources, notamment dans les domaines clés du leadership, de la gestion, de la gestion des conflits et de la sensibilisation à la parité hommes-femmes et aux questions culturelles, dont ils estiment qu'ils ont un impact sur l'ensemble de l'environnement de travail.

Analyse

219. La Cour convient de la nécessité de renforcer la formation et le perfectionnement et de veiller à ce qu'ils reçoivent des fonds suffisants pour appuyer les efforts déployés à cet égard. Elle a fait concevoir sur mesure un plan annuel adapté à ses besoins et exigences opérationnels et a intégré l'offre régulière de formations dans ses objectifs stratégiques et son approche du perfectionnement continu. Le manque de fonds a entravé la mise en œuvre des plans de formation envisagés. Il est à noter qu'un certain nombre d'autres recommandations en matière de formation sont faites ailleurs dans le Rapport, concernant par exemple le développement du personnel sur le terrain (R86), la promotion de la parité hommes-femmes à des postes de direction (toujours) par le biais de formation (R88) et la formation linguistique

(R100). La Cour estime important à cet égard de disposer d'un programme de formation exhaustif, adapté, régulier et obligatoire permettant de répondre aux différents besoins et priorités qui ont été identifiés, par exemple en incluant des formations sur la parité hommes-femmes et la culture institutionnelle sexospécifique.

I. Multilinguisme

Recommandations

R100. *Un effort soutenu doit être consenti pour améliorer les capacités linguistiques en français à la Cour au moyen d'un recrutement ciblé, de cours de français et de mesures incitatives pour que les fonctionnaires améliorent leur maîtrise du français. Plus généralement, lors du recrutement de membres du personnel amenés à travailler sur un pays ou une région faisant l'objet d'une situation, que ce soit sur le terrain ou au siège, où la communication se fera principalement dans une langue en particulier, il convient de s'assurer que le candidat retenu maîtrise suffisamment cette langue pour effectuer le travail efficacement.*

Aperçu des conclusions

220. Dans le Rapport final, les experts estiment que si le français est couramment utilisé dans certaines parties de la Cour, dans la pratique, c'est l'anglais qui est devenu la langue de travail par défaut. Selon eux, cela constitue un désavantage lors des interactions avec les pays de situation, quand beaucoup d'entre eux sont francophones. Afin d'améliorer les capacités en français, les experts recommandent de procéder à des recrutements ciblés, en assurant la présence de locuteurs francophones dans les jurys de sélection, en systématisant les cours de français et en incitant les fonctionnaires à améliorer leurs compétences linguistiques. Le Rapport recommande à cet égard de faire particulièrement attention aux postes pour lesquels des compétences linguistiques spécifiques sont requises, comme les postes sur le terrain. À long terme, les experts considèrent que la Cour devrait instaurer l'obligation pour les fonctionnaires de maîtriser les deux langues de travail. Ils disent également qu'un effort accru lors de la phase de recrutement permettrait de réduire le budget consacré aux cours de langues.

Analyse

221. La Cour estime que la mise en œuvre réussie de cette recommandation est un objectif important, tout en relevant les difficultés qui se poseront, dont certaines ont été identifiées par les experts. La mise en œuvre de cette recommandation pourrait ne pas être budgétairement neutre en matière de formation, et il faudra continuer à chercher d'autres solutions pour pouvoir offrir des formations linguistiques à des coûts réduits au sein de l'organisation. Actuellement, lorsque des compétences linguistiques spécifiques sont requises ou souhaitables pour une fonction particulière (par exemple pour un poste sur le terrain), elles sont ajoutées dans la description de poste, soit comme des compétences obligatoires, soit comme constituant un atout. Les compétences linguistiques sont aussi prises en considération lorsqu'on décide en interne d'affecter du personnel à des situations données.

J. Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel

Recommandations

R101. *La direction des organes de la Cour devrait adopter l'idée de mouvement entre les unités de leur organe pour faire face aux pressions changeantes des activités. En outre, elle devrait encourager et faciliter les mouvements de personnel entre les organes, que ce soit à court ou à long terme, en permettant aux fonctionnaires ayant les compétences et l'expérience requises de poser leur candidature à des postes dans des organes autres que celui dans lequel ils sont affectés actuellement, sous réserve de conflits d'intérêts potentiels. Ces transferts devraient pouvoir être mis en place sur le terrain également, même sur une base temporaire ou à court terme.*

R102. *Les hauts responsables devraient soutenir et encourager les échanges et les détachements entre la Cour et d'autres juridictions et organisations internationales concernées, notamment par l'application de l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU). De tels échanges pourraient être envisagés avec d'autres institutions extérieures, notamment des ONG et des universités.*

R103. *La Cour pourrait envisager les détachements de fonctionnaires de gouvernements nationaux en fonction de ses besoins, plutôt que des souhaits du gouvernement concerné. Ces détachements ne devraient concerner que des postes de nature non administrative, technique ou spécialisée. Les directives pour la sélection et le recrutement de personnel mis à disposition de la Cour à titre gracieux devraient être rédigées ou mises à jour en fonction des considérations susmentionnées.*

Aperçu des conclusions

222. Les experts relèvent qu'il n'est pas suffisamment possible d'être promu ou de changer de poste au sein de la Cour. À cet égard, ils estiment que les postes vacants sont souvent pourvus de l'extérieur pour satisfaire à des quotas géographiques et autres en réponse aux pressions des États parties. D'après le Rapport, avec le peu de mobilité des fonctionnaires occupant des postes supérieurs, les possibilités de promotion sont très limitées. Les experts relèvent à ce propos la différence qui existe avec le Secrétariat de l'ONU, où même si les fonctionnaires ne peuvent pas obtenir de promotion, ils peuvent postuler à des postes dans différentes parties du Secrétariat ou dans d'autres organisations onusiennes dans le monde. Les experts font valoir que compte tenu de la séparation entre les organes de la Cour et de la manière dont sont appliquées les considérations de confidentialité et d'indépendance, il y a peu de mouvements entre le Bureau du Procureur et le Greffe ou entre les Chambres et le Bureau du Procureur.

1. Mobilité interne

223. Les experts ont formulé des recommandations concernant cette question sur différents fronts. En général, le Rapport recommande que la direction de la Cour accepte la notion de mouvement entre unités au sein de chaque organe. D'après les experts, alors qu'il est difficile d'augmenter le budget, le redéploiement de personnel peut être une façon simple et rentable d'accroître la productivité. À cet égard, classer les postes selon des grandes catégories de compétences pourrait faciliter le mouvement en permettant aux fonctionnaires de postuler aux postes appartenant à leur catégorie. Cela renforcera également la diffusion de l'expertise au sein de la Cour dans son ensemble. Dans le même ordre d'idées, les experts recommandent à la Cour de prévoir un système permettant des affectations temporaires des fonctionnaires à différents organes, organisées de manière relativement informelle et pour des courtes durées. Enfin, le Rapport souligne l'importance de permettre davantage de transferts vers et depuis les bureaux extérieurs, même sur une base temporaire. Là encore, comme le notent les experts, l'adoption de catégories d'emplois à l'échelle de la Cour faciliterait de tels transferts.

2. Mobilité externe

224. Les experts recommandent de permettre les échanges et les détachements entre la Cour et d'autres organisations internationales. À cet égard, le Rapport relève que la Cour est partie à l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU) depuis 2019, et elle peut s'en servir comme d'une plateforme pour réaliser des échanges avec d'autres agences appliquant le même accord. Enfin, les experts suggèrent à la Cour d'envisager aussi la possibilité de faire des échanges de personnel avec des ONG et des établissements universitaires, tout en reconnaissant que cela serait plus difficile à mettre en place. En général, le Rapport final dit que la Cour a intérêt à donner à son personnel de nouvelles perspectives et options d'apprentissage, et qu'elle bénéficierait de l'expertise et des connaissances de personnes venant travailler pour elle pour une période donnée.

3. Détachements

225. Les experts indiquent que certains États parties ont proposé que la Cour accepte les détachements de la part de gouvernements, et que d'autres États ont dit redouter que de tels

détachements proviennent d'États à forte capacité (c'est-à-dire occidentaux) et qu'ils faussent les perspectives politiques de l'institution et empêchent ainsi le recrutement de personnel venant d'États moins développés. Le Rapport final souligne que, d'après son plan stratégique, le Bureau du Procureur s'efforcera d'envisager de possibles détachements avec des États parties. Les experts relèvent que les détachements de personnel issu d'États pourraient atténuer les pressions budgétaires qui pèsent sur la Cour. À cet égard, le Rapport insiste sur le fait que ces détachements doivent être basés sur les besoins plutôt que sur la proposition d'un État, la Cour conservant son pouvoir discrétionnaire. En outre, les détachements devraient se limiter aux postes de nature spécialisée, c'est-à-dire dans des domaines où la Cour ne dispose pas de (suffisamment de) ces capacités techniques. Enfin, les experts recommandent à la Cour de revoir le projet de directives pour la sélection et le recrutement du personnel mis à sa disposition à titre gracieux, et ce, afin de s'assurer qu'il soit adapté à l'objectif visé, en supprimant des restrictions inutiles, et qu'il puisse fournir à l'institution les meilleures compétences avec la plus grande représentation géographique.

Analyse

226. La Cour est d'accord avec la recommandation consistant à encourager les mouvements internes, ceux-ci étant conformes au projet relatif à la mobilité du personnel et envisagés dans le cadre de la politique de formation et de perfectionnement. À cet égard, la mise en œuvre de cette recommandation est également liée à la recommandation R92 visant à permettre les transferts au moyen de descriptions de poste comportant de plus grandes catégories de compétences. En outre, il faudrait se demander si les mouvements interorganes doivent être approuvés par l'Assemblée des États parties. D'après le Règlement financier et règles de gestion financière, les transferts de fonds entre grands programmes ne peuvent se faire qu'avec l'accord de l'Assemblée. À ce propos, les commissaires aux comptes ont noté que le transfert de personnel entre organes pourrait être vu comme contraire à l'esprit dudit Règlement. La Cour étudie actuellement la question plus en détail afin de définir des garanties et des modalités appropriées en matière de politique, par exemple au moyen d'une instruction administrative sur la formation et le perfectionnement. La Cour ayant signé l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU), plusieurs détachements ont déjà eu lieu. Le Bureau du Procureur a également organisé avec des États parties un certain nombre de détachements concernant des postes « de nature non administrative, technique ou spécialisée », et il cherche à étendre ces possibilités avec des États parties issus de tous les groupes régionaux.

227. En outre, examinant la nécessité de mettre à jour les directives pour la sélection et le recrutement du personnel mis à sa disposition à titre gracieux, telles qu'adoptées par l'Assemblée des États parties, la Cour souligne les préoccupations et mises en garde importantes des experts qui conditionnent le recours à de tels individus aux besoins de la Cour et le limitent à des postes exigeant des connaissances spécialisées dans des domaines où l'institution ne dispose pas des capacités techniques (suffisantes).

228. La Cour continuera à rechercher des façons d'encourager les mouvements externes. À cet égard, il convient de noter que dans tous les organes de la Cour, les congés sans solde sont traditionnellement autorisés, afin de permettre au personnel de partir, lorsque de telles requêtes offrent la possibilité de se perfectionner et sont globalement réalisables, et lorsqu'aucune autre raison ne s'y oppose, à savoir lorsque : i) la profession ou l'emploi en dehors de la Cour n'est pas incompatible avec les fonctions officielles de l'intéressé, ni avec son statut de fonctionnaire international, et ii) n'est pas contraire aux intérêts de la Cour.

4. Durée de service maximale

Recommandations

R104. *La Cour devrait élaborer une stratégie globale de gestion des connaissances, afin de garantir que des informations et des connaissances essentielles ne soient pas perdues chaque fois qu'un membre du personnel quitte son unité à la suite d'une mutation, d'un détachement, d'un départ à la retraite ou d'une démission, et que ces informations et ces connaissances soient intégrées au programme de formation à l'échelle de la Cour, y compris à la formation initiale des nouvelles recrues.*

R105. Afin d'encourager une réflexion nouvelle et d'apporter un plus grand dynamisme à la Cour, celle-ci devrait adopter un système de durée de service maximale applicable à tous les postes de classe P-5 et de niveau supérieur. Pour ces postes, la durée maximale devrait être comprise entre cinq et neuf ans, avec peu ou pas d'exceptions. Pour des raisons d'équité procédurale, les limitations ne devraient pas être appliquées aux personnes occupant actuellement ces postes et ne s'appliqueraient qu'aux personnes nouvellement nommées à ces postes. Néanmoins, les fonctionnaires de longue date de classe P-5 ou au poste de directeur pourraient être encouragés à prendre une retraite anticipée afin de permettre la mise en place du nouveau système le plus rapidement possible.

Aperçu des conclusions

229. Le Rapport final recommande l'introduction d'une politique de durée de service maximale pour les fonctionnaires recrutés de niveau P-5 et supérieur. Cette politique ne s'appliquerait qu'aux personnes nouvellement recrutées, et non pas, selon les experts, au personnel déjà en poste. Les experts sont fermement convaincus que cette mesure est essentielle pour remédier efficacement à un certain nombre de faiblesses institutionnelles à la Cour. À cet égard, le Rapport indique que les avantages liés à l'introduction d'une réflexion nouvelle, à une dynamique managériale différente et à la diffusion du pouvoir l'emportent sur de potentielles perturbations des activités. Les experts ne recommandent toutefois pas d'appliquer la durée de service maximale à tous les fonctionnaires car ils estiment que cela pèserait trop lourdement sur le système. Ils relèvent la complexité et la longueur des affaires à la Cour, et donc la nécessité d'assurer une certaine continuité, ainsi que le problème posé par le fait de devoir mener constamment des campagnes de recrutement. Le Rapport final souligne également que la Cour, qu'elle ait ou non opté pour une politique de durée de service maximale, doit mettre au point un cadre de gestion des connaissances, parce que la conservation des connaissances institutionnelles ne devrait pas dépendre de la présence d'une personne ou d'une autre.

Analyse

230. La recommandation R104 des experts, qui consiste à élaborer une stratégie globale de gestion des connaissances dans le cadre de la planification de la relève, est une priorité dans laquelle la Cour doit s'engager plus avant. Cette recommandation devrait être examinée de manière holistique, à la lumière d'autres conclusions tirées dans le Rapport concernant la mobilité (recommandations R85, R95, R101, R102 et R103) et la formation (recommandation R99). Toutes les questions soulevées devront faire l'objet d'un exercice conjoint d'analyse et de renforcement, de façon à préserver des connaissances essentielles et l'expérience acquise. En parallèle, les fonctionnaires seront encouragés à partager leurs connaissances en fréquentant des plateformes telles que « My Learning », qui peut être utilisée pour enregistrer et créer des formations, des vidéos, des entretiens ou des directives, et pour partager de manière informelle des connaissances, lesquelles peuvent alors demeurer largement disponibles, même après qu'un fonctionnaire a quitté l'organisation.

231. En outre, la mise en œuvre d'une stratégie si large pourrait inclure des processus et des outils qui existent déjà ou sont en cours d'élaboration, par exemple, pour ce qui est du Bureau du Procureur, sa déclaration relative aux valeurs fondamentales et son code de conduite ; une version révisée du guide opérationnel, qui serait associée à des directives, des politiques, des procédures de fonctionnement standard et d'autres sources ; des modules de formation en ligne ; le portail recensant les enseignements tirés de l'expérience ; la bibliothèque des décisions du Comité exécutif ; le répertoire de la jurisprudence de la Cour ; et d'autres sources d'informations.

232. La stratégie pourrait comporter un programme de mentorat actif destiné aux fonctionnaires plus jeunes, ainsi que des formations concernant diverses compétences scientifiques, afin de transmettre les connaissances et la culture de travail de la Cour.

233. Tout en respectant la recommandation R105 relative à l'instauration d'une politique de durée de service maximale pour les fonctionnaires nouvellement recrutés à des postes P-5 et supérieurs, la Cour note l'existence d'autres recommandations portant, ailleurs dans le Rapport, sur des formes plus spécifiques de durée limitée, notamment la recommandation R84 qui traite de la durée des contrats dans les bureaux extérieurs. La Cour

relève également les conclusions tirées par les experts au paragraphe 92 s'agissant de certains postes P-4 au sein des Chambres, dont ils disent qu'ils devraient être soumis à une politique de durée maximale. Des considérations précises concernant ces autres recommandations sont exposées dans les sections concernées du présent document. Ce qui suit ci-après porte principalement, mais pas exclusivement, sur la recommandation R105.

234. Concernant les recommandations des experts au sujet de la durée de service maximale, et en général, la Cour convient de l'importance de remédier à toute faiblesse institutionnelle constatée à la Cour, y compris en s'assurant qu'il existe des processus permettant d'introduire une réflexion nouvelle et un dynamisme dans l'organisation. Toutefois, comme le dit le Rapport, les mécanismes choisis ne devraient pas peser trop lourdement sur le système en créant des perturbations et des tâches administratives supplémentaires, dans le cadre notamment de campagnes de recrutement constantes. La Cour comprend que, par ces recommandations, les experts tentent de répondre aux problèmes liés à la stagnation du personnel, en particulier à l'échelon supérieur. Elle estime néanmoins qu'il existe de nombreuses autres façons de permettre des améliorations, par exemple par la formation en matière de gestion et de leadership, par le partage des enseignements tirés de l'expérience et des meilleures pratiques, par le mentorat et les programmes de coaching, et par les mesures proposées par les experts dans d'autres sections du Rapport pour garantir la mobilité interne et externe du personnel. Il convient de noter qu'à l'échelle de la Cour, les fonctionnaires de longue date qui occupent désormais des postes de direction ont contribué aux changements et aux améliorations, ce qui ressort implicitement de nombreuses conclusions et recommandations formulées par les experts.

235. La Cour est impatiente de s'entretenir avec l'Assemblée des États parties pour discuter des recommandations faites en matière de durée de service maximale et examiner les conséquences qu'aurait l'introduction d'un tel système sur le fonctionnement effectif et efficace des opérations de la Cour. À cet égard, il faudrait prêter sérieusement attention à un certain nombre d'éléments soulevant des préoccupations majeures. Certaines de ces préoccupations sont mentionnées plus loin au sujet des opérations du Bureau du Procureur, parfois qualifié de « moteur » de la Cour. (Une analyse bien plus complète des préoccupations relatives à l'impact du système de durée de service maximale est présentée dans l'annexe III au présent document.)

236. Au paragraphe 149 de leur rapport, les experts évoquent la complexité et la longueur des affaires traitées au sein du Bureau du Procureur et, par conséquent, la nécessité d'assurer une certaine continuité au niveau du personnel de base. Toutefois, ces préoccupations sont transposables au niveau de la direction, autrement dit au niveau P-5 et supérieur. Il est important de ne pas oublier la nature unique de la mission de la Cour et du mandat du Bureau du Procureur. À titre d'exemple tiré d'une situation bien réelle à la Cour, imaginons que la durée de service soit limitée à sept années pour les postes P-5 et que le Bureau du Procureur soit dès lors sur le point de perdre le premier substitut en charge d'une affaire dont l'audience de confirmation et le procès se préparent, après la remise d'un suspect visé par un mandat d'arrêt délivré 14 ans auparavant. Le premier substitut connaît intimement l'affaire, ayant participé à tous ses aspects depuis son arrivée à la Cour. La possibilité d'une prolongation exceptionnelle de son contrat ne constitue pas une solution adéquate car sa situation n'est en aucun cas unique, et l'avis des experts empêche clairement de faire de l'exception une règle. La difficulté découle en fait de la durée inhérente des enquêtes et poursuites pénales internationales, ainsi que du rythme imprévisible auquel peuvent se produire l'arrestation et la remise des fugitifs. La perte des compétences du premier substitut, de son expérience et de sa connaissance de l'affaire et de la situation, ainsi que de son engagement envers sa mission, nuirait aux opérations du Bureau du Procureur.

237. La sécurité en matière de durée du service dont jouissent actuellement les substituts du Procureur et autres responsables à la CPI caractérise également à l'échelon national les juridictions, les services de poursuites, les agences de maintien de l'ordre et le service public en général, et ce, pour d'importantes raisons. Entre autres choses, cette sécurité est conçue comme un frein à la vulnérabilité que les membres de tels groupes pourraient ressentir si rien ne protégeait leur capacité de prendre des décisions, indépendamment des opinions publiques ou politiques qu'ils se sont formés au fil de leur carrière. Par exemple, examinant la nécessité de protéger l'indépendance des procureurs, le Réseau européen des conseils de la justice recommande que le service des procureurs soit garanti jusqu'à l'âge de la retraite [par. 33 de

Independence and Accountability of the Prosecution, Rapport du RE CJ, 2014-2016]. La stabilité des services de poursuites, au niveau national et international, contribue à leur indépendance. L'expérience récente de la Cour face à l'ordonnance exécutive américaine et aux sanctions imposées au Procureur et à l'un de ses chefs de division démontre que les efforts déployés pour saper l'indépendance de la CPI peuvent s'orienter vers ses plus hauts responsables, y compris des responsables élus et des fonctionnaires de carrière. Dans ce contexte, il est impératif que le cadre de la Cour soit suffisamment solide pour protéger ses hauts responsables, de sorte qu'ils puissent prendre les décisions délicates qu'ils sont amenés à prendre, sans subir d'ingérence ou de pressions de l'extérieur.

238. Il existe bien en l'état un roulement du personnel aux postes de direction. Toutefois, si un système de durée de service maximale était mis en place, et même s'il se limitait aux postes P-5 et supérieurs, comme proposé dans la recommandation R105, il pèserait gravement sur des ressources limitées en raison de la nécessité de mener constamment des campagnes de recrutement. Un tel système serait également onéreux compte tenu du coût de la venue de nouvelles recrues et des primes de rapatriement versées aux partants, en particulier pour les fonctionnaires de haut rang appartenant aux catégories concernées, sans compter les frais associés au processus de recrutement et l'investissement requis en matière de développement des compétences.

239. D'autres considérations liées à l'introduction d'un système de durée de service maximale doivent être légitimement examinées. Il s'agit notamment de l'impact d'un tel système sur le moral du personnel et les perspectives de progression de carrière, en sus des répercussions sur les performances, l'efficacité et l'efficacite, compte tenu de la spécificité de la mission de la Cour, spécificité à laquelle il est déjà fait allusion là où est évoquée la menace pesant sur des moyens opérationnels déjà trop sollicités et sur la continuité des procédures d'enquêtes et le processus judiciaire.

240. D'un point de vue technique et procédural, la décision de mettre en œuvre des recommandations relatives à la durée de service requerra probablement des ajustements du Règlement du personnel en matière de durée et de prolongation des engagements, ainsi qu'une révision du cadre politique pour leur mise en œuvre, et l'application de mesures de transition. Il conviendrait de chercher à savoir si cela exigerait également de modifier le Statut du personnel. En outre, il importe de bien réfléchir aux politiques à appliquer, en fonction de la mise en œuvre de recommandations en matière de durée du service affectant différents types de postes (sur la base de la classe, du lieu d'affectation ou de la fonction concernée) et des conditions qui devraient s'appliquer selon les cas distincts rencontrés.

III. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

241. Le Rapport souligne que faute d'instruments efficaces et efficaces en matière d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts, la Cour est moins à même de se défendre contre les critiques et les allégations de violations potentielles. Selon les experts, lorsqu'elles ne sont pas examinées correctement, ces allégations, dont certaines ont été reprises publiquement et ont fait l'objet de spéculations, ont un impact sur la Cour sur les plans interne et externe, sapant l'appui des États et de la société civile et mettant à mal la productivité et le bien-être des fonctionnaires. À cet égard, le Rapport fait écho aux appels de parties prenantes, de fonctionnaires et de responsables de la Cour en faveur de normes éthiques claires et obligatoires pour toutes les personnes travaillant à la Cour, y compris les responsables élus, complétées par un mécanisme d'application solide. De plus, les experts ont fait état de préoccupations exprimées quant à l'absence de textes contraignant les anciens responsables et fonctionnaires à continuer de respecter certaines obligations éthiques. De même, le Rapport note les appels lancés en faveur de l'adoption de directives sur l'interaction entre responsables et membres du personnel et les représentants d'États parties.

A. Cadre éthique

Recommandations

R106. *La Cour devrait élaborer une charte éthique unique pour l'ensemble de la Cour, fixant les normes professionnelles minimales attendues de toutes les personnes travaillant pour elle (fonctionnaires, responsables élus, stagiaires et professionnels invités, conseils externes et leur personnel d'appui, consultants). Des codes de conduite supplémentaires pour des rôles spécifiques peuvent compléter le code de conduite de la Cour, conformément aux recommandations du Comité d'audit. Ces instruments devraient prévoir le maintien de certaines obligations (telles que l'obligation de confidentialité) pour les responsables et les fonctionnaires après l'expiration de leur mandat ou après qu'ils ont quitté leurs fonctions.*

R107. *Le nouveau Procureur devrait revoir les processus et procédures internes afin d'assurer une coopération efficace et efficiente avec le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant. Des mesures supplémentaires peuvent être envisagées pour répondre aux préoccupations en la matière, telles que des accords de confidentialité plus complets que le personnel du Mécanisme de contrôle indépendant s'engagerait à respecter.*

R108. *Le Mécanisme de contrôle indépendant devrait recourir à des groupes d'enquête ad hoc pour les juges, le Procureur et le Procureur adjoint en cas de plaintes à l'encontre de ces responsables élus. Composés de trois juges ou procureurs respectivement, ces groupes seraient établis par le Mécanisme de contrôle indépendant à partir d'une liste composée de juges et de procureurs nationaux et internationaux actuels et anciens. Cette liste serait approuvée par la Présidence de l'Assemblée des États parties, la Présidence de la Cour et le Procureur, respectivement, selon une procédure similaire à celle précisée dans la recommandation 113 (p. 106).*

R109. *À long terme, le pouvoir de rendre des décisions sur les plaintes à l'encontre des responsables élus devrait être confié à une sorte de conseil judiciaire, composé de juges nationaux et internationaux, actuels et anciens.*

Aperçu des conclusions

Le personnel et/ou les responsables de la Cour :

242. Le Rapport énumère les instruments qui composent le cadre éthique existant, notamment leur portée et leur champ d'application, et qui s'appliquent au personnel et/ou aux responsables de la Cour. Dans leur aperçu, les experts mentionnent d'abord les articles pertinents du Statut de Rome, puis les différents codes de conduite (Code d'éthique judiciaire, Code de conduite des fonctionnaires et Code de conduite du Bureau du Procureur), l'instruction administrative relative au harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement qui, comme l'ont relevé les experts, fait actuellement l'objet d'une révision, ainsi que le dispositif de transparence financière de la Cour, applicable aux responsables et aux fonctionnaires participant aux achats ou au placement des actifs de la Cour.

Personnes affiliées à la Cour

243. Les experts donnent un aperçu d'autres instruments relatifs aux personnes affiliées à la Cour, et ils reconnaissent l'existence d'un ensemble important d'instruments régissant le comportement attendu à la Cour. Ils ont salué les efforts consentis récemment par la Cour en vue d'identifier les lacunes dans son cadre de valeurs et de normes éthiques et de compléter ces instruments par des textes administratifs supplémentaires. Cependant, ils ont estimé que le cadre actuel est fragmenté et ne prévoit pas de principes communs clairs ni de normes minimales applicables à toutes les personnes affiliées à la Cour. À cet égard, ils recommandent d'abord l'adoption d'une charte éthique applicable à l'ensemble de la Cour et s'adressant à tous les responsables élus, au personnel et aux personnes affiliées à la Cour. Une telle charte devrait aussi prévoir le maintien de certaines obligations (telles que l'obligation de confidentialité) pour les responsables et les fonctionnaires après la fin de leurs fonctions. De même, le Rapport souligne le besoin d'étendre le Code de conduite professionnel des conseils au personnel d'appui travaillant au sein des équipes représentant la Défense et les victimes, ainsi que de faire en sorte que ce personnel soit également couvert

par les politiques internes en matière de bien-être. Aucun code de conduite spécifique ne s'appliquant actuellement au Greffier, le Rapport recommande que le Statut du personnel soit étendu *mutatis mutandis* à ce rôle. S'agissant du Mécanisme de contrôle indépendant, les experts ont salué sa création et relevé la nécessité de le doter des ressources adéquates. Le Rapport précise en outre qu'un autre système serait souhaitable afin d'enquêter lorsque des allégations sont formulées à l'encontre des juges, le Procureur et le Procureur adjoint. Cette recommandation fait écho aux préoccupations selon lesquelles le système actuel, où le Mécanisme de contrôle indépendant a pouvoir d'enquête sur les juges, est contraire au Statut de Rome. Par conséquent, les experts recommandent que le mécanisme soit complété par des groupes d'enquête ad hoc composés de juges ou de procureurs, lesquels groupes seraient créés par le mécanisme en fonction des besoins. Une liste de personnes qualifiées devrait être établie d'un commun accord par la Présidence de l'Assemblée des États parties et la Présidence de la Cour ou le Procureur, respectivement. Les experts indiquent en outre que le nouveau Procureur devrait revoir les processus et procédures internes afin d'assurer une coopération efficace et efficiente avec le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant. Enfin, le Rapport estime qu'à long terme, le pouvoir de révoquer les responsables élus ne devrait pas être conservé par la plénière des juges, la Présidence ou l'AEP, et qu'une sorte de conseil judiciaire devrait être habilité à trancher ces questions. Comme une telle recommandation nécessiterait une modification du Statut de Rome, le Rapport propose que, dans l'intervalle, l'accent soit mis sur le renforcement de la prévention.

Analyse

244. La Cour rappelle qu'elle a entrepris en 2017 une analyse des lacunes de son cadre de valeurs et d'éthique, qui a débouché sur les travaux concernant divers instruments et politiques, comme l'instruction administrative relative au harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement, qui fait actuellement l'objet d'une révision, ainsi que le nouveau projet d'instruction administrative relative à l'exploitation sexuelle. Le cadre éthique existant à l'échelle de la Cour et spécifique aux organes comprend, comme l'ont relevé les experts, non seulement les dispositions du Statut de Rome et du Règlement de procédure et de preuve, mais aussi, entre autres, le Code d'éthique judiciaire, le Code de conduite du Bureau du Procureur, les valeurs fondamentales du Bureau du Procureur, le Code de conduite des enquêteurs, le Code de conduite des conseils, le Statut du personnel et le Règlement du personnel, le Règlement financier et règles de gestion financière et l'instruction administrative relative au Code de conduite du personnel.

245. La Cour estime que pour renforcer le cadre éthique existant, il faut se concentrer à la fois sur l'ensemble des règles et principes applicables et sur la mise en œuvre du cadre. Il convient de préciser que l'analyse des lacunes susmentionnée a permis à la Cour de conclure qu'elle dispose, par rapport à des organisations similaires, d'un cadre réglementaire complet régissant la conduite de ses responsables et de son personnel en exercice. Cela dit, l'examen du cadre éthique qui est en cours et le processus mené par les experts dans leur rapport donnent à la Cour une nouvelle impulsion pour réviser et mettre à jour les instruments existants là où des lacunes ont été recensées.

246. La Cour salue et examinera en profondeur la recommandation d'élaborer une charte éthique unique pour l'ensemble de l'institution. Elle rappelle que, dans un même ordre d'idées, elle avait proposé, dans son actualisation adressée au Comité d'audit en 2020 concernant une charte éthique unique pour l'ensemble de la Cour³⁴, d'œuvrer en faveur d'un ensemble de valeurs fondamentales à l'échelle de la Cour visant à renforcer la culture de l'éthique au sein de l'institution. Cet ensemble de valeurs viendrait s'ajouter au cadre réglementaire de la Cour régissant le comportement du personnel, qui est composé d'un certain nombre de codes distincts relatif à la conduite des responsables élus, des conseils et du personnel et d'autres groupes spécifiques³⁵, et contribuerait à éviter les doublons ou les conflits à l'égard de ces normes. Cela permettrait également de compléter le plan stratégique de la Cour, qui fixe les priorités en matière de mission, de vision et de stratégie, mais ne définit pas les valeurs fondamentales de l'institution. Pour faire avancer l'examen de ces

³⁴ Document mentionné dans la note de bas de page 149 du Rapport.

³⁵ Dans les systèmes nationaux également, différents codes de conduite peuvent s'appliquer aux juges, aux procureurs, aux enquêteurs, aux conseils, au personnel d'appui, etc., reflétant leurs différents rôles et responsabilités.

questions, la Cour mènera des consultations entre les organes et avec les divers groupes de parties prenantes représentant les personnes affiliées à la Cour.

247. Étant concerné par la recommandation R107, le Bureau du Procureur a échangé de manière constructive et transparente avec le Bureau de l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant, en visant toujours à faciliter les mandats respectifs de ces deux organes importants. Il renvoie régulièrement des questions devant le Mécanisme de contrôle indépendant, auquel il a systématiquement donné plein accès afin de lui permettre d'exercer ses activités d'enquête, tandis que les obligations en matière de confidentialité ont été gérées par le dialogue et le consentement mutuel. Le mandat révisé du mécanisme régit plus avant les interactions avec les organes de la Cour et les obligations connexes de toutes les parties prenantes, en codifiant l'esprit existant en matière de dialogue et de collaboration. Le Bureau du Procureur demeure fermement engagé en faveur de l'approche qu'il a retenue pour soutenir pleinement les activités du Bureau de l'audit interne et du Mécanisme de contrôle indépendant.

248. S'agissant des allégations visant d'anciens responsables élus et fonctionnaires, le cadre juridique actuel de la Cour dans son ensemble – à l'instar de celui d'organisations semblables comme les Nations Unies et d'autres cours et tribunaux internationaux – est à ce jour limité à cet égard. Ni les dispositions du Statut, ni celles du Règlement et des règles de la Cour régissant la procédure d'enquête en cas de mauvaise conduite de responsables élus, n'étendent la compétence disciplinaire de la Cour aux anciens responsables élus, que ce soit dans le cas d'allégations de mauvaise conduite commise alors qu'ils étaient en fonctions mais révélées après leur départ, ou d'allégations de mauvaise conduite commise après qu'ils ont quitté leurs fonctions. Force est de constater que les dispositions pertinentes et les sanctions prévues — par exemple le congédiement, la réprimande, la mise à l'amende jusque concurrence de six mois de salaire – semblent indiquer que telle extension de la compétence de la Cour n'était pas prévue ou envisagée. Enfin, l'absence de mécanismes disciplinaires pour ce genre de cas semble correspondre à ce qui se passe dans d'autres organisations internationales comparables. Pour combler ce vide, des « amendements législatifs » étaient nécessaires. La Cour, plus précisément le Bureau du Procureur, avait déjà proposé, dans différents forums, notamment devant le Groupe de travail de La Haye et le Bureau, que les États parties envisagent d'étendre les pouvoirs du Mécanisme de contrôle indépendant afin de lui permettre d'enquêter sur des allégations visant d'anciens responsables élus et fonctionnaires, pour des comportements commis à la fois pendant qu'ils étaient en fonctions et après, dans la mesure où ces comportements seraient en lien avec la Cour et constitueraient, à première vue, une mauvaise conduite. Les récentes modifications apportées au mandat du Mécanisme, adoptées par l'Assemblée des États parties en 2020, ont permis de combler ce vide en ce qui concerne la possibilité pour le Mécanisme de mener des enquêtes en la matière.

249. Du point de vue des Chambres, la reconnaissance, dans le Rapport, du fait que le Mécanisme de contrôle indépendant ne devrait pas enquêter sur les plaintes visant des juges et que seuls d'autres juges devraient exercer de telles fonctions est accueillie favorablement et fait écho à un sentiment précédemment communiqué par la Présidence de la Cour devant le Groupe de travail sur le Mécanisme de contrôle indépendant en octobre 2018. Dans le même ordre d'idées, la proposition visant à confier toutes les responsabilités en matière de procédures disciplinaires visant des juges à un conseil judiciaire, indépendant et impartial, composé de juges et de procureurs nationaux et internationaux actuels et anciens, mérite également d'être saluée et examinée en profondeur. S'agissant de l'idée qu'il faudrait maintenir certaines obligations après même le départ des juges de la Cour, on notera que les récentes modifications apportées au Code d'éthique judiciaire, entrées en vigueur le 27 janvier 2021, prévoient, à l'article 12-1, que les principes consacrés à la Cour « s'appliquent aux juges à tout moment et continuent, le cas échéant, de s'appliquer aux anciens juges, par exemple aux fins du respect du secret des délibérations ou du maintien de la confidentialité ».

B. Prévention des conflits d'intérêts

Recommandations

R110. *Le dispositif de transparence financière de la CPI devrait être étendu pour s'appliquer également aux juges, et être complété par une déclaration d'intérêts*

supplémentaire à remplir par tous les responsables élus et les membres du personnel de niveau D-1 et supérieur. Les candidats au poste de responsable élu devraient soumettre une telle déclaration à l'organe consultatif de l'Assemblée des États parties chargé d'examiner les candidatures. Pour ceux qui sont élus, une copie serait communiquée au comité d'éthique. Les informations à fournir en vertu de cette recommandation devraient être traitées de manière confidentielle et ne pas être rendues publiques.

R111. Les directives actuelles sur les activités extrajudiciaires des juges devraient être formalisées en une politique contraignante par la Présidence, en précisant la mesure dans laquelle les juges peuvent s'engager dans ces activités pendant les heures de travail et le type d'activités extérieures qui sont acceptables. La contribution des États parties devrait être sollicitée à cet égard. La politique devrait prévoir la consultation de l'Assemblée des États parties avant l'adoption de toute modification substantielle de ladite politique.

R112. Un comité d'éthique devrait être établi, en tant qu'entité indépendante, avec une compétence à l'échelle de la Cour. Le comité d'éthique, qui aurait un rôle préventif et consultatif, assumerait les fonctions suivantes :

- Dialogue avec les juges et les hauts fonctionnaires lors de leur entrée en fonctions, pour répertorier et examiner les conflits d'intérêts potentiels ;
- Publication de directives sur des sujets pertinents tels que les interactions entre les responsables/fonctionnaires de la Cour et les États parties, ainsi que sur les activités professionnelles des hauts fonctionnaires de la Cour après la cessation de leurs fonctions, basées sur les meilleures pratiques internationales et nationales ; ces directives permettraient une plus grande sensibilisation aux questions éthiques et garantiraient l'adoption d'une approche uniforme en la matière par tous les organes de la Cour et les personnes affiliées à la Cour ;
- Émission d'avis consultatifs en matière d'éthique à l'attention de la Cour et des personnes travaillant avec la Cour. Le comité d'éthique pourrait également conseiller l'Assemblée des États parties sur des questions liées à l'éthique, lorsqu'il existe des divergences de vues entre la Cour et les États parties quant à la norme applicable ;
- Trancher en cas de désaccord entre le Mécanisme de contrôle indépendant et les responsables, par exemple en présence de divergences de vues sur la question de savoir si, dans un cas concret, la confidentialité et l'indépendance empêchent ou non le contrôle par le Mécanisme de contrôle indépendant.

R113. Le comité serait appelé à traiter des questions en fonction des besoins et à travailler en principe à distance. Il serait composé de trois juges nationaux et internationaux, actuels et anciens, issus des États parties, ayant des connaissances et une expérience pertinentes en matière d'éthique. Les membres pourraient être nommés pour un mandat non renouvelable de cinq ou six ans, en veillant à la diversité hommes-femmes, des systèmes juridiques et de la représentation géographique. Ils pourraient être nommés comme suit :

- deux juges nationaux ayant une expérience en matière d'éthique, nommés par la présidence de l'Assemblée des États parties, sur proposition du Bureau ;
- un ancien juge de la Cour, nommé par le Président de la Cour.

R114. À long terme, la mise en place d'un comité d'éthique commun au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux est recommandée pour assurer la cohérence des normes et rationaliser les dépenses.

Aperçu des conclusions

250. Les experts ont noté que les trois principaux instruments destinés à prévenir les conflits d'intérêts à la Cour sont le dispositif de transparence financière de la Cour, les directives relatives aux activités extrajudiciaires des juges et les normes en matière de récusation. S'agissant du dispositif de transparence financière, qui est administré par le Bureau de la déontologie de l'ONU, les experts ont souligné son objectif visant à prévenir et à identifier les conflits d'intérêts financiers, et ont recommandé qu'il soit étendu aux juges, dont la participation audit dispositif est actuellement volontaire, et non pas obligatoire. Selon le Rapport, le dispositif de transparence financière devrait être complété par une déclaration d'intérêts élargie, en tant qu'outil supplémentaire permettant d'identifier les risques, plutôt que de sanctionner. De plus, les experts ont relevé que les activités extrajudiciaires des juges

sont actuellement soumises au Code d'éthique judiciaire tel que complété par les directives internes de la Cour sur ce point précis. Ils recommandent que ces directives soient renforcées plus avant par la Présidence de la Cour, avec l'avis des États parties, afin d'aider les juges à identifier et à gérer les conflits potentiels, en intégrant des principes généraux à caractère obligatoire et en énonçant des procédures spécifiques pour les appliquer. Selon le Rapport, cela permettrait de minimiser les risques de conflits d'intérêts, de renforcer la transparence et d'assurer la cohérence et la stabilité de l'application des règles en la matière. Enfin, les experts estiment que ce processus est prévu par le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve en ce qui concerne la décharge et les demandes de récusation des juges, du Procureur et du Procureur adjoint. De manière générale, les experts ont estimé que le processus, bien que nécessaire, intervenait à un stade trop tardif pour inspirer ou modifier les comportements, entraînant des retards dans les procédures judiciaires et affectant la réputation de la Cour. À cet égard, la déclaration d'intérêts supplémentaire requise des juges, combinée à la participation obligatoire de ces derniers au dispositif de transparence financière, conduirait à l'identification précoce des conflits potentiels, permettant aux juges de rectifier la situation au besoin. Plus loin, le Rapport recommande l'établissement d'un comité d'éthique qui aurait un rôle préventif et consultatif pour la Cour, conseillant les dirigeants sur les questions liées au code de conduite applicable et donnant des orientations et conseils sur des questions d'éthique. Tel que proposé par les experts, le comité d'éthique serait une entité indépendante à laquelle la Cour ferait appel en cas de besoin. Les experts estiment qu'à terme, ce comité pourrait être au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux. On relèvera que le Rapport propose que soit clairement définie la relation entre tous les organes de contrôle interne et externe afin de renforcer la coopération et d'éviter les doublons.

Analyse

251. À l'occasion de la retraite organisée en 2018, les juges de la Cour ont déjà discuté, en des termes généraux, de la possibilité d'étendre à leur égard le dispositif de transparence financière et de compléter ledit dispositif. Ils avaient alors convenu de la nécessité de mener un examen détaillé et des discussions à ce sujet. Les juges ont relevé l'importance de veiller au respect de certains aspects comme la confidentialité, ainsi que de s'assurer que tout système de ce type soit adapté à la situation des juges. Reste à voir aussi si les récentes mesures économiques coercitives prises à rencontre de la Cour pourraient affecter ces considérations. Outre qu'elle exige une étude détaillée et un examen plus approfondi de la part des juges, la possibilité d'étendre le dispositif de transparence financière à ceux-ci devrait également faire l'objet de consultations et d'un accord avec l'organe de l'ONU chargé de l'administrer.

252. S'agissant de la recommandation de formaliser les directives actuelles sur les activités extrajudiciaires des juges, après consultation des États parties, la Présidence examinera attentivement cette question du point de vue de l'indépendance judiciaire. On notera que depuis la promulgation de sa version mise à jour, le Code d'éthique judiciaire comprend une formule consolidée en son article 5-1, à savoir que « [d]ans leurs interactions avec les États parties, la société civile et la communauté diplomatique en général, les juges se comportent avec la prudence et la considération qui conviennent afin d'assurer la régularité de leurs communications dans ce contexte ». Qui plus est, étant donné que les questions sous-jacentes impliquent d'interpréter l'étendue des obligations éthiques des juges, il importe que cette évaluation soit réalisée par les juges. À cet égard, les juges de la Cour saluent l'opportunité qui leur est donnée de se pencher plus avant sur cette question.

253. La Cour est d'accord en principe avec la recommandation d'envisager la création d'un comité d'éthique. À cette fin, il convient de poursuivre une réflexion et un examen approfondis de cette proposition complexe, y compris la nécessité d'une préparation minutieuse concernant l'intégration au cadre juridique de la Cour et le calcul des coûts, compte tenu de l'incidence probable de cette recommandation sur le budget. On notera que le Statut de Rome contient déjà des mécanismes permettant de régler certaines situations de conflit d'intérêts, par exemple l'article 40-4, qui prévoit que toute question relative à l'exercice par un juge d'une activité susceptible d'interférer avec ses fonctions judiciaires ou d'affecter la confiance dans son indépendance ou son engagement dans d'autres activités professionnelles, doit être résolue à la majorité absolue des juges, ou encore

les dispositions de l'article 41 relatives à la récusation ou à la décharge des juges. À cet égard, il conviendrait d'examiner le rôle du comité d'éthique proposé d'une manière qui soit compatible avec les processus statutaires existants. En outre, la Cour dispose déjà d'un cadre réglementaire, de politiques et de pratiques pour traiter et éviter les conflits d'intérêts en ce qui concerne le personnel et les parties à la procédure. Elle s'efforce d'approfondir ce cadre existant afin d'identifier les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées. S'agissant de la recommandation d'étendre le champ d'action du comité d'éthique proposé à d'autres organisations, la Cour estime que cette question devra être abordée et examinée par les organisations en question si et quand un tel comité aura été créé.

IV. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES

A. Généralités

Recommandations

R115. *Le système de justice interne de la Cour devrait être ouvert à tous, y compris aux non-fonctionnaires, aux anciens fonctionnaires et aux responsables élus. Dans l'esprit du principe de Cour unique, et dans le but de simplifier et de centraliser les différentes procédures disciplinaires, la Cour devrait employer un système de justice interne unique pour tous. Cela permettra de mettre l'accent sur l'égalité de traitement, de promouvoir des normes minimales d'éthique et de professionnalisme égales pour tous et d'accroître la transparence et donc l'utilisation du système.*

R116. *Le règlement des litiges par la Cour serait mieux assuré s'il était administré par des professionnels. Le rapport coûts-avantages de cette proposition est favorable à la Cour, et améliorera le règlement des différends et des conflits, ce qui contribuera à réduire ainsi le nombre de dossiers qui se retrouvent devant le TAOIT. Cela impliquerait la dissolution du Conseil consultatif de discipline et de la Commission de recours, ainsi que du dispositif de médiation ad hoc assurée actuellement par le personnel. Une telle approche serait conforme aux décisions d'autres organisations internationales, comme l'ONU en 2016, de s'écarter des mécanismes de justice interne fondés sur les pairs.*

R117. *Au lieu d'un recours devant les pairs contre les décisions administratives, une procédure simple et directe pourrait être mise en place en faisant appel à un juge du contentieux de première instance - un juge national ou international, ayant une expérience des questions administratives internationales. Ce juge n'occuperait pas un poste permanent, mais serait appelé à agir en fonction des besoins. Une liste de juges compétents pourrait être établie à cette fin. En cas de plaintes graves contre des juges, le Procureur ou le Procureur adjoint, un groupe de première instance, composé de trois juges, statuerait en première instance.*

R118. *La Cour devrait envisager la création d'un poste de médiateur (poste non classé à pourvoir par voie de concours ; personne véritablement de l'extérieur) chargé de traiter les litiges et les conflits de manière informelle, efficace et à l'amiable en collaboration avec les services de médiation, en tant qu'instance préliminaire non obligatoire (sous réserve du paragraphe suivant) pour la résolution des litiges et des conflits.*

R119. *Le recours aux services de médiation ne serait obligatoire que pour les parties à un litige administratif avant que leur plainte soit portée devant le juge de première instance. De même, les plaintes portant sur des performances insuffisantes seraient initialement examinées par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines, avant être soumises au juge de première instance.*

R120. *La Cour est encouragée à examiner si le recours au Tribunal d'appel des Nations unies pour les questions administratives, plutôt qu'au TAOIT, serait plus rentable pour la Cour. Une telle décision serait également en phase avec l'utilisation par la Cour du régime commun des Nations unies.*

R121. *Tout exercice envisagé par la Cour dans ce domaine devrait prendre en considération l'intérêt de renforcer la transparence, la confidentialité et la confiance pour que le personnel puisse l'utiliser plus fréquemment et pour qu'il soit plus efficace.*

R122. *La Cour devrait également examiner l'opportunité de créer un bureau d'éthique et de conduite professionnelle pour promouvoir les valeurs communes et prévenir les conflits d'intérêts, ainsi que pour traiter les procédures disciplinaires, qui serait doté d'une unité chargée des fautes graves. Ce bureau devrait également servir de cadre aux politiques de lancement d'alerte, et accueillir des coordonnateurs chargés de l'égalité hommes-femmes, des questions de harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement, ainsi que des questions de lutte contre la fraude. Le bureau serait dirigé par une personne hors classe appropriée.*

R123. *Les coordonnateurs travailleraient chacun à la sensibilisation au sein de la Cour dans leur domaine respectif (c'est-à-dire les politiques en matière de lancement d'alerte, les questions d'égalité hommes-femmes, le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement, et les questions de fraude), notamment en donnant des explications et des conseils relativement aux politiques pertinentes et aux procédures en matière de plaintes et de lancement d'alerte.*

R124. *L'Assemblée des États parties devrait envisager de permettre au Mécanisme de contrôle indépendant de fournir un soutien au bureau d'éthique et de conduite professionnelle, doté de professionnels externes (enquêteur, juriste).*

Aperçu des conclusions

254. Le Rapport des experts explique quel système est mis en place en matière de recours disciplinaires et administratifs. S'agissant des questions disciplinaires, le Greffier ou le Procureur peut imposer des sanctions sur la base de l'avis reçu du Comité consultatif de discipline. Les décisions administratives du Greffier ou du Procureur sont susceptibles d'appel auprès de la Commission de recours, laquelle peut recommander au chef d'organe concerné de confirmer ou de modifier sa décision. Le Comité consultatif de discipline et la Commission de recours, notent les experts, sont des mécanismes internes basés sur les pairs et composés de personnel volontaire. Tant pour les questions disciplinaires que pour les recours administratifs, un recours judiciaire est prévu par référence au TAOIT. Les experts ont constaté qu'outre le manque de transparence dans leur nomination, les membres du personnel siégeant dans ces mécanismes internes ne sont pas formés à ces responsabilités supplémentaires et ne disposent pas de suffisamment de temps pour s'y consacrer. S'agissant du Mécanisme de contrôle indépendant, qui, selon le rapport, est confronté à de sérieuses contraintes de ressources, les experts indiquent qu'il ne jouit pas de la pleine confiance de l'ensemble du personnel. Ils notent que cela a entraîné une réticence à déposer des plaintes et à signaler officiellement les cas de mauvaise conduite présumés. En outre, les experts notent que le personnel a le sentiment qu'en déposant des plaintes, il s'expose à des répercussions. De l'avis des experts, ces procédures ne sont pas efficaces, les systèmes en place ne prévoyant que le règlement des différends, alors qu'il n'existe aucun mécanisme de résolution des conflits. À cet égard, le rapport note que la Cour a nommé un expert indépendant en 2019 pour examiner la création d'un bureau de médiateur. En outre, les experts soulignent les efforts consentis en vue de la création d'un poste de coordonnatrice pour l'égalité des genres, ainsi que les initiatives visant à adopter une politique révisée contre le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel.

Analyse

255. La Cour estime justifiée la recommandation visant à élargir le champ d'application du système de justice interne, à simplifier et à centraliser les différentes procédures disciplinaires dans la mesure où cela est possible et approprié, ainsi qu'à renforcer l'expertise des fonctionnaires siégeant dans les entités concernées. Si les différentes entités sont la conséquence du cadre réglementaire actuellement en place et remplissent des fonctions importantes - notamment en servant de mécanisme de sauvegarde de la régularité de la procédure dans l'ensemble du processus -, il conviendrait d'examiner de plus près le fonctionnement et l'expertise de ces mécanismes afin d'identifier les domaines nécessitant des améliorations. Pour ce faire, la Cour bénéficie des observations des experts. Le Greffe, en coordination avec les autres organes, peut préparer une étude portant sur les considérations juridiques et pratiques qui devraient être prises en compte pour mettre en œuvre cette recommandation, ainsi que sur ses implications financières. Il convient de noter que la recherche d'autres mécanismes possibles de résolution des litiges et, par conséquent, la

création d'un poste de médiateur constituent une initiative et un engagement pris à l'échelle de la Cour, spécifiquement identifiés comme prioritaires par les responsables de la Cour dans le cadre de leur initiative en faveur du bien-être du personnel et du plan stratégique du Greffe (2018-2021). La Cour a obtenu des estimations préliminaires pour la prestation d'un tel service, qu'elle a communiquées au CBF pour examen lors de sa session du printemps 2021. Suivant l'avis du CBF, la Cour soumettra une proposition de mise en place d'un tel service à l'examen de l'AEP lors de sa prochaine session. L'élaboration d'une telle proposition tiendra également compte de la mise en œuvre d'un certain nombre de nouveaux services proposés dans d'autres recommandations, tels que le recours à la médiation, ainsi que d'un examen de la manière dont ils s'intègrent tous ensemble. En ce qui concerne les juges de première instance, la médiation et l'insuffisance du comportement professionnel, la Cour examinera également l'expérience d'autres organisations des Nations Unies avant de soumettre une proposition à l'AEP.

256. De manière générale, si la Cour saisit l'idée sous-jacente exprimée par les experts dans le Rapport, plus particulièrement dans la recommandation R120, elle estime que l'utilisation du système commun des Nations Unies ne l'empêche pas de continuer à recourir au TAOIT. Elle prend note également de la recommandation R12 des experts d'instaurer un processus systémique pour vérifier la conformité du cadre juridique interne de la Cour avec les décisions de ce tribunal, dès que possible après le prononcé d'une décision concernant la Cour. Comme expliqué précédemment, un tel système existe déjà et prévoit l'examen de chaque décision du TAOIT concernant la Cour afin de tirer les enseignements nécessaires en interne et d'identifier, le cas échéant, la nécessité de mettre à jour les politiques existantes.

257. Cependant, à la lumière de la recommandation R120, la Cour évaluera en détail les coûts que le passage du TAOIT au TANU entraînerait pour l'institution, ainsi que les considérations juridiques, politiques et pratiques en la matière. Elle note par exemple que le recours au TAOIT est spécifiquement inscrit dans le Statut du personnel de la Cour, et que toute modification de ce statut devra être sanctionnée par l'AEP. Une évaluation approfondie sera donc utile pour analyser pleinement la recommandation proposée.

258. Le lancement du cadre général relatif au bien-être du personnel par les responsables de la Cour en 2019 et les priorités ainsi fixées vont tout à fait dans le même sens que les changements proposés par les experts aux domaines identifiés comme prioritaires³⁶. D'autres initiatives ont également été prises et ont enregistré des progrès depuis, notamment un projet global de leadership (2019) visant à réfléchir à d'autres mécanismes de règlement des différends pour la Cour, une formation aux questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes (2019), un projet de mentorat pour les femmes (2019), une formation sur les préjugés inconscients (2019), et un mécanisme de coordination des questions relatives à la situation des femmes (2019). Il est prévu que la coordonnatrice pour l'égalité des genres, qui vient d'être nommée, conseillera les responsables de la Cour sur l'élaboration de la prochaine série de politiques en la matière (dont la finalisation est prévue pour 2021), et un programme de sensibilisation à l'échelle de la Cour aux questions liées à l'égalité des genres pourra alors être mis en œuvre avec le soutien de la coordonnatrice. Il convient de noter que le Bureau du Procureur, depuis 2014, avec l'adoption de sa politique sur les crimes sexuels et sexistes, a lancé un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir l'égalité des sexes et la sensibilisation aux questions de genre. Cela s'est fait notamment en procédant à des évaluations de la compréhension des perspectives de genre au niveau des divisions et de l'ensemble du Bureau³⁷, en élaborant une formation de sensibilisation aux questions de genre pour tous les fonctionnaires du Bureau, en organisant des formations de sensibilisation aux questions de genre à l'échelle des divisions, en mettant en place un programme de mentorat

³⁶ À la suite de délibérations interorganes et d'une cartographie méthodologique des domaines prioritaires révélés par les résultats de l'enquête menée auprès du personnel en 2018, les principaux responsables de la Cour ont fixé les priorités suivantes en matière de bien-être à l'échelle de la Cour : l'égalité entre les sexes : une thématique transversale importante, qui recouvre différentes catégories/questions telles que les valeurs/le respect, le recrutement/le perfectionnement et le leadership ; la sélection et le perfectionnement du personnel : avec un accent particulier sur i) les questions liées au recrutement et ii) les possibilités de mobilité ; la santé au travail et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée : avec un accent particulier sur i) la réduction du stress, ii) la prévention du traumatisme secondaire et iii) l'aménagement des modalités de travail ; l'éthique/les normes de conduite : avec un accent particulier sur i) le harcèlement et ii) les mécanismes de règlement des conflits ; le leadership : avec un accent particulier sur i) le leadership à l'échelle de l'unité/la section/la direction/division, et ii) la stratégie et le leadership de la Cour

³⁷ Le questionnaire d'évaluation à l'échelle du Bureau du Procureur a été réalisé au début de l'année 2020.

pour le personnel féminin de la Division des poursuites et en créant des coordonnateurs pour les questions de genre au sein de la Division des poursuites et de celle des enquêtes. En outre, un indicateur de performance interne clé sur l'équilibre entre les sexes a été mis au point pour promouvoir le recrutement d'un plus grand nombre de femmes à des postes de haut niveau. La Cour reste pleinement engagée dans cet important domaine prioritaire.

259. En ce qui concerne les recommandations relatives aux fonctions du Mécanisme de contrôle indépendant, la Cour estime qu'elles nécessiteraient une étude détaillée et que leurs modalités de mise en œuvre devraient être très soigneusement élaborées en tenant compte des conflits d'intérêts potentiels et de l'éventail des exigences de confidentialité des différentes fonctions concernées. Le mandat du mécanisme devrait également être redéfini de manière substantielle afin de tenir compte de ces nouvelles fonctions, ce pour quoi le mécanisme devrait être consulté en premier lieu.

B. Responsabilité des juges

Recommandations

R125. *Le Mécanisme de contrôle indépendant conserverait ses fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête. En cas de plaintes contre des juges, le Procureur et le Procureur adjoint, il déléguerait les enquêtes à des groupes d'enquête ad hoc, après avoir procédé à une première évaluation de la plainte. Le Mécanisme de contrôle indépendant ferait en outre office de secrétariat exécutif et permanent, soutenant les organes non permanents au sein du bureau d'éthique et de conduite professionnelle, en s'efforçant de garantir un règlement efficace et rapide des plaintes. Il en va de même pour les services de médiateur et de médiation, les groupes d'enquête ad hoc, le comité d'éthique, le juge de première instance et les groupes de première instance. Le Mécanisme de contrôle indépendant serait chargé de fournir un soutien immédiat en cas de besoin et de travailler à la sensibilisation et au renforcement des capacités au sein de la Cour sur les questions liées au champ d'action de bureau d'éthique et de conduite professionnelle. À cette fin, le Mécanisme de contrôle indépendant devrait être doté de ressources suffisantes.*

R126. *L'Assemblée des États parties et la Cour devraient envisager à long terme l'établissement d'un conseil judiciaire de la Cour, avec un mandat complet en matière de discipline et de responsabilité judiciaire des juges.*

R127. *Il est en outre proposé que ce conseil soit au service de plusieurs cours et tribunaux internationaux afin d'assurer la cohérence des normes et de rationaliser les dépenses. À cette fin, le cadre juridique établissant le conseil judiciaire devrait permettre à ses membres de remplir des rôles similaires pour d'autres organisations judiciaires internationales.*

R128. *Le Mécanisme de contrôle indépendant et le bureau d'éthique et de conduite professionnelle doivent élaborer une stratégie et un plan d'action visant à accroître la confiance du personnel dans le Mécanisme de contrôle indépendant et dans le régime disciplinaire interne de la Cour.*

R129. *La Présidence devrait poursuivre ses efforts pour promouvoir une coopération collégiale accrue entre les juges et le personnel des Chambres, ainsi qu'un environnement de travail respectueux.*

R130. *Les chefs d'organes devraient tenir leur engagement et leurs plans visant à donner la priorité à la tolérance zéro en matière d'intimidation et de harcèlement et au développement de relations et d'une atmosphère plus efficaces, productives et mutuellement respectueuses à la Cour.*

R131. *En résumé, le système de justice interne à l'échelle de la Cour recommandé par les experts est le suivant :*

Faute

- *Plainte soumise au Mécanisme de contrôle indépendant*
 - *Contre le personnel ou d'autres personnes affiliées à la Cour : le Mécanisme de contrôle indépendant enquête et suit la procédure telle que détaillée dans son mandat ;*

○ *Juges, Procureur et Procureur adjoint : après une première évaluation par le Mécanisme de contrôle indépendant, l'enquête est déléguée à un groupe d'enquête judiciaire/de poursuites ad hoc ;*

- *Personnel : juge de première instance ; les juges, le Procureur et le Procureur adjoint : groupe de première instance ;*

- *Tribunal d'appel des Nations Unies.*

Litiges administratifs

- *Services de médiation obligatoire ;*

- *Juge de première instance ;*

- *Tribunal d'appel des Nations Unies.*

Litiges liés aux insuffisances dans la performance d'un fonctionnaire

- *Examen initial obligatoire par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines ;*

- *Juge de première instance ;*

- *Tribunal d'appel des Nations Unies.*

Aperçu des conclusions

1. Mécanismes disciplinaires et respect des normes

260. Les experts ont constaté qu'à quelques exceptions près, les relations entre les juges et le personnel des Chambres sont marquées par un respect mutuel. À cet égard, le Rapport salue l'initiative de la Présidence d'organiser une session sur la lutte contre l'intimidation et le harcèlement lors de la retraite annuelle des juges de 2019. Les experts soulignent en outre que si des mesures étaient prises à un stade précoce, cela augmenterait considérablement la confiance du personnel dans les mesures de responsabilisation des hauts fonctionnaires et des responsables élus. À cet effet, le Rapport souligne l'importance de la mise en œuvre effective de la politique de la Cour relative au lancement d'alertes et à la protection des lanceurs d'alertes, qui, en permettant un signalement sans risque des plaintes, contribuera à remédier à la non-déclaration ou à la sous-déclaration des fautes présumées. Cette réticence à signaler les cas a été soulignée en ce qui concerne les allégations de faute ou de mauvais comportement d'un juge. Les experts considèrent que le dispositif actuel de responsabilisation des juges impliquant le Mécanisme de contrôle indépendant est discutable et soulève des inquiétudes fondées. À cet égard, ils sont favorables à une autorégulation des juges ou à une discipline entre les pairs comme forme de responsabilité. En fait, compte tenu de la possibilité de désaccords ou de différends dans le cadre d'éventuelles enquêtes disciplinaires à l'encontre des juges ou du Procureur et du Procureur adjoint, les experts considèrent que Mécanisme de contrôle indépendant ne serait pas en mesure de trancher ces questions, celui-ci étant une partie prenante à ces questions.

2. Normes disciplinaires

261. Les experts donnent une indication des éléments qui devraient figurer au minimum dans un régime disciplinaire pour manquement ou inconduite des juges : un mécanisme fiable et digne de confiance, une stricte confidentialité, un administrateur des plaintes crédible et fiable, des investigations, enquêtes ou audiences impartiales et indépendantes concernant les plaintes, dans le plein respect de la procédure régulière, et une autorité décisionnelle compétente. Le Rapport fournit cinq éléments supplémentaires, plus spécifiques aux mandats des organes de la Cour : l'ouverture et la transparence, la confidentialité des informations (relatives au travail des juges ou aux poursuites), la sauvegarde de l'indépendance des juges et du Procureur, et la garantie de la confiance du public dans la Cour et ses juges.

3. Un régime disciplinaire réajusté

262. Le Rapport recommande la création d'un groupe d'enquête judiciaire ad hoc, ainsi que d'un groupe de première instance correspondant, tous deux non permanents, indépendants, impartiaux et externes. Les experts proposent un processus par lequel les premières plaintes seraient déposées auprès du Mécanisme de contrôle indépendant, qui procéderait à une évaluation préliminaire pour déterminer leur admissibilité et la régularité de leur dépôt. Dans l'affirmative, un groupe d'enquête judiciaire ad hoc serait chargé par le mécanisme d'enquêter de manière approfondie sur l'allégation, de recueillir des preuves et d'évaluer tous les éléments pertinents. En guise de mesure corrective, les experts proposent qu'en cas d'accord, le groupe renvoie la plainte à la médiation. Sinon, ce dernier pourrait déterminer si la plainte atteint le seuil requis pour justifier l'activation d'autres étapes du processus et recommander aux entités compétentes si une enquête est justifiée. Ces entités pourraient convoquer un groupe de première instance pour statuer sur la plainte. Ce groupe serait habilité à exiger ou à recueillir des preuves supplémentaires et à parvenir à des constatations motivées en formulant des recommandations et des conclusions sur la plainte. Ces conclusions seraient ensuite transmises aux autorités disciplinaires compétentes. Dans la proposition des experts, toutes les autorités disciplinaires décisionnelles compétentes en vertu des textes fondamentaux de la Cour resteraient inchangées. De l'avis des experts, ce processus renforcerait l'efficacité des mesures de responsabilisation et l'intégrité des Chambres, ainsi que la crédibilité du mécanisme disciplinaire à l'encontre des juges. Le Rapport note également que si des questions se posent quant à la confidentialité, par exemple, le comité d'éthique proposé devrait être chargé de les trancher.

4. Conseil judiciaire de la Cour

263. À long terme, les experts recommandent à l'AEP et à la Cour de créer un conseil judiciaire indépendant et impartial. Le conseil pourrait être doté de compétences liées à la responsabilité des juges, y compris en matière d'enquête et d'investigation, et faire office d'organe consultatif auprès de l'AEP et de la Cour sur les questions concernant les juges, l'Accusation ou les conseils. Les experts estiment que ce modèle est préférable à l'affectation au cas par cas, sur une base ad hoc, de groupes de juges non permanents. S'il devait être créé, les experts proposent d'envisager d'étendre le champ d'action du conseil judiciaire à d'autres juridictions internationales.

Analyse

264. En ce qui concerne la responsabilité des juges et les procédures disciplinaires applicables, les Chambres accueillent favorablement nombre des conclusions des experts. En particulier, elles se félicitent de la reconnaissance dans le Rapport du fait que la discipline entre pairs comme forme de responsabilité des juges est fermement ancrée dans presque tous les grands systèmes juridiques, ainsi que dans d'autres juridictions internationales. Dans le même ordre d'idées, la reconnaissance par le Rapport du fait que les mesures d'enquête et de discipline à l'encontre des juges ne doivent pas être prises par des non-juges est également bienvenue. Il est également admis qu'un système dans lequel des juges de la Cour autres que ses juges actuels seraient impliqués dans le processus pourrait renforcer sa crédibilité. Dans cette optique, la Cour attend avec intérêt de discuter avec l'AEP de la manière dont les différentes entités proposées – le groupe d'enquête judiciaire ad hoc, le groupe de première instance et, en dernier ressort, le conseil judiciaire – pourraient garantir un système régissant les possibles manquements des responsables élus qui soit pleinement conforme aux préceptes de l'indépendance judiciaire.

265. En outre, en ce qui concerne le développement d'une relation de travail respectueuse entre les juges et le personnel des Chambres, outre les initiatives déjà reconnues par le Rapport, il est à signaler celle, prise ultérieurement, d'inclure expressément le texte suivant en tant qu'article 5-2 du Code de déontologie judiciaire actualisé : « Les juges traitent leurs pairs, les parties et participants, les fonctionnaires de la Cour et toutes personnes avec dignité et respect. Ils s'abstiennent de toute forme de discrimination, de harcèlement – y compris sexuel –, et d'abus de pouvoir » ; ainsi que l'inclusion de ce sujet dans le programme de formation initiale des nouveaux juges en 2021.

266. S'agissant de la recommandation R130, outre les observations pertinentes formulées dans la présente section, la Cour renvoie à sa réponse dans la section II (Ressources humaines) de la réponse globale. La Cour reste pleinement déterminée à poursuivre ses efforts pour traiter ce domaine prioritaire.

V. PROCESSUS BUDGÉTAIRE

267. Le Rapport final souligne la nécessité de simplifier le processus budgétaire et de réduire la bureaucratie sous-jacente. D'emblée, les experts reconnaissent que le processus budgétaire a fait l'objet d'un développement continu depuis les premiers jours de la Cour, et que des améliorations ont été apportées. À cet égard, ils renvoient aux recommandations du Groupe d'étude sur la gouvernance, du CBF et des auditeurs externes. Selon le Rapport final, les améliorations apportées au processus budgétaire devraient viser à renforcer la relation de confiance entre la Cour et l'AEP. Une confiance accrue, notent les experts, réduirait les perceptions de microgestion ou les questions sur les activités sous-jacentes qui justifient des ressources.

A. Le processus budgétaire de la Cour

Recommandations

R132. *Parallèlement ou consécutivement à l'élaboration d'hypothèses au sommet, des consultations entre organes devraient se tenir pour discuter d'une vision stratégique cohésive qui guiderait les organes dans la planification de leur budget. D'autres consultations étroites devraient être menées entre le Bureau du Procureur et le Greffe sur ces priorités stratégiques et sur les capacités escomptées du Greffe.*

R133. *Renforcer le rôle du Greffier, comme recommandé par les experts dans la section relative à la gouvernance unifiée, permettrait également d'obtenir un processus budgétaire plus centralisé, conformément au principe de Cour unique. La Cour devrait être représentée par le Greffier lors des réunions de contrôle du budget.*

R134. *Le Règlement financier de la Cour devrait être modifié pour permettre au Greffier de faire des transferts entre les grands programmes en fonction de la charge de travail. De même, il conviendrait d'explorer les moyens d'accorder une plus grande flexibilité au Greffier dans l'exécution des coupes budgétaires décidées par le Comité du budget et des finances/l'Assemblée des États parties. Une telle flexibilité accrue devrait s'accompagner de mécanismes appropriés de présentation de rapports et de transparence.*

Aperçu des conclusions

268. Les experts ont souligné les recommandations des auditeurs externes concernant le processus budgétaire et ont noté que la Cour s'emploie à les mettre en œuvre. Ils ont notamment relevé l'importance d'améliorer le lien entre le plan stratégique et le budget. Le Rapport reconnaît que le rôle du Conseil de coordination dans la préparation du budget, y compris en particulier dans l'identification d'hypothèses de haut niveau, constitue une amélioration. Il recommande en outre que, parallèlement à l'identification d'hypothèses de haut niveau, la Cour mène un exercice de planification en vue de parvenir à une vision stratégique cohérente qui puisse guider la planification budgétaire. Des consultations étroites devraient viser à définir des priorités stratégiques fondées sur la capacité d'exécution, ce qui, selon les experts, conduira à une plus grande efficacité du processus budgétaire.

269. Dans la continuité de leurs recommandations sur une structure de gouvernance unifiée, les experts recommandent que le Greffier joue un rôle plus important dans le processus budgétaire, conformément aux résolutions précédentes de l'AEP et aux recommandations de l'auditeur externe, et d'une manière qui contribue à la mise en œuvre du principe de Cour unique. Les experts ont signalé que le CBF peut parfois recevoir des informations contradictoires de la part de différents représentants de la Cour, et ont recommandé que le Greffier soit le principal représentant et porte-parole de l'institution lors de ces réunions.

270. Le Rapport final aborde également la question d'une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources. Les experts ont noté que l'incapacité de la Cour à transférer des ressources entre les grands programmes entrave sa capacité à répondre à des situations changeantes. À cet égard, ils recommandent de donner au Greffier une plus grande flexibilité en modifiant le Règlement financier et les Règles de gestion financière pour permettre de tels transferts. Cette flexibilité devrait inclure non seulement la gestion des ressources approuvées, mais aussi la manière dont les réductions convenues du budget sont réparties.

Analyse

271. La Cour se félicite de la reconnaissance par les experts des améliorations apportées au fil des ans en rationalisant davantage le processus budgétaire. À cet égard, le rôle stratégique descendant du Conseil de coordination, qui fixe les hypothèses de haut niveau de manière coordonnée, est essentiel. Il en va de même pour le rôle du Groupe de travail interorganes consacré aux questions budgétaires, qui intervient au niveau opérationnel pour soutenir le processus décisionnel du Conseil de coordination.

272. La Cour estime utile de renforcer encore le dialogue entre les organes, lorsque cela est possible, afin d'améliorer la traduction en ressources des priorités opérationnelles stratégiques qui sont fondées sur les capacités. En effet, le processus de planification budgétaire repose déjà sur un dialogue actif entre les organes de la Cour dès le commencement du cycle de planification budgétaire. Les consultations comprennent des interactions du type « centre d'échange d'informations », lesquelles doivent se produire par définition lorsque des organes indépendants discutent, en vue de trouver un terrain d'entente, de leurs mandats et priorités respectifs dans le cadre d'opérations complexes comportant de nombreuses incertitudes. Des consultations étroites entre le Bureau du Procureur (en tant que principal moteur budgétaire) et le Greffe (en tant que responsable de la prestation de services) sur les priorités stratégiques et les capacités du Greffe ont lieu régulièrement, tant dans la phase de planification budgétaire que dans la phase d'exécution. Un exemple de cela est le travail effectué sur le cycle de vie des activités sur le terrain, grâce auquel les ressources en la matière sont planifiées de manière évolutive, en fonction des besoins sur le plan judiciaire et des poursuites. Le processus de préparation et de soumission des demandes de services au Greffe par les clients concernés est conçu dans cet objectif. Plusieurs exemples ont été rapportés au CBF sur les gains d'efficacité et les économies engendrés par l'étroite consultation factuelle entre le Bureau du Procureur et le Greffe. Les efforts consentis pour relever les défis communs de la pandémie de COVID-19 ont renforcé le dialogue et la collaboration entre les organes, démontrant ainsi l'efficacité du système.

273. La Cour estime qu'il est possible d'améliorer encore le dialogue et de le rendre plus stratégique, plus fréquent et plus fluide si nécessaire. En outre, des améliorations significatives peuvent être apportées à cet égard en améliorant le cycle de planification stratégique de la Cour et son lien avec la planification budgétaire, car la mise en œuvre efficace de l'un dépend de celle de l'autre.

274. La Cour souscrit à la recommandation selon laquelle, en règle générale, le Greffier devrait représenter la Cour pour les questions budgétaires, ce qui est d'ailleurs le système actuellement en place. En outre, la participation – le cas échéant – de représentants des autres organes aux discussions budgétaires permet de disposer d'informations complètes sur les aspects internes des travaux et des opérations des organes respectifs, et profite donc au « trilogue renforcé » avec les États et le CBF. De même, le Greffe joue déjà un rôle central dans la communication d'informations sur le budget de la Cour, notamment les états financiers et les mises à jour financières, les données relatives aux ressources humaines, les affaires et les litiges devant le TAOIT, les locaux, les réserves de précaution, les mises à jour des instructions administratives, l'aide judiciaire, les mises à jour des audits, la gestion de l'information et l'infrastructure, les économies et les gains d'efficacité. La Cour veille à la cohérence et à l'intégrité des données fournies au CBF, ce qui est réalisé par l'extraction de toutes les données concrètes de tous les programmes à partir des systèmes gérés par les fonctions du Greffe. Pour compléter ces informations, les grands programmes individuels fournissent des explications et/ou justifications au CBF en ce qui concerne les ressources nécessaires à la réalisation des activités spécifiques qui leur sont confiées.

275. S'agissant de la modification recommandée de la règle financière 104.3, la Cour souligne que l'interdiction de transférer des fonds entre les grands programmes sans l'autorisation de l'AEP a été instaurée dans le respect de l'indépendance des organes, mais aussi pour garantir le rôle et la neutralité du Greffier en tant que principal fonctionnaire administratif de la Cour en séparant sa gestion des ressources de celles destinées aux activités du Bureau du Procureur. En examinant cette recommandation, il est important pour l'AEP de préserver l'indépendance du Bureau du Procureur, et en particulier la capacité du Procureur à exercer pleinement l'indépendance prescrite à l'article 42-2 du Statut sur l'administration de son Bureau, y compris le personnel et les autres ressources de celui-ci. En examinant la recommandation de l'auditeur externe, le CBF a également identifié certains risques et a ajouté que cette proposition « devrait être envisagée dans le cadre général du Règlement financier et règles de gestion financière (y compris pour le Fonds en cas d'imprévus), sans s'affranchir pour autant de la discipline et du contrôle budgétaire. Le fait d'avoir récemment procédé à des virements de fonds entre différents grands programmes doit inviter à opérer avec prudence en cas d'assouplissement du processus budgétaire³⁸ ».

276. La Cour accueille favorablement la recommandation visant à renforcer sa capacité à mettre en œuvre avec souplesse les réductions du projet de budget approuvé par les États. L'institutionnalisation de cette pratique réduirait la microgestion et permettrait à la Cour de répondre avec plus de souplesse aux nouveaux besoins, tout en garantissant que les fonds globaux mis à sa disposition restent au niveau approuvé par l'AEP.

B. Comité du budget et des finances (CBF)

Recommandations

R135. *Le Comité du budget et des finances devrait recenser les sujets les plus importants qui selon lui devraient être son « ordre du jour permanent », pour approbation par l'Assemblée des États parties. Cela devrait conduire à la production de rapports plus concis, présentés dès que possible après la session du Comité du budget et des finances.*

R136. *Le Comité du budget et des finances devrait accompagner ses recommandations d'explications suffisamment détaillées de ses motifs ainsi que de la position de la Cour sur la proposition.*

Aperçu des conclusions

277. Les experts notent dans leurs conclusions les difficultés pour tous les membres du CBF de suivre tous les aspects des activités de la Cour. À cet égard, le Rapport final indique que la perte de focalisation constitue la principale menace pour l'efficacité, l'efficacéité et la crédibilité du CBF. Les experts recommandent donc que le CBF établisse une liste des questions clés à examiner, pour examen et approbation par l'AEP. Un calendrier plus ciblé devrait également se traduire par des rapports plus concis, et le CBF pourrait disposer de plus de temps pour élaborer ses recommandations. Les experts recommandent également qu'en vue d'améliorer l'efficacité des consultations entre la Cour, le CBF et l'AEP, les rapports du CBF incluent également la position ou la réponse de la Cour relativement aux recommandations du CBF.

Analyse

278. La Cour est consciente que ces recommandations relèvent de l'autorité de l'AEP, car elles concernent les méthodes de travail du CBF. Les questions importantes soulevées devraient faire l'objet d'une discussion approfondie avec le CBF, car elles offrent une opportunité de renforcer le système. En conséquence, la Cour prend note des recommandations des experts concernant le CBF et, sous réserve d'un examen plus approfondi par ce dernier et les États parties, elle estime que ces recommandations présentent un certain intérêt. Leur orientation générale semble aller dans le sens de la réflexion de la Cour. Lors de l'examen de ces recommandations, la Cour restera, comme il se doit, à la

³⁸ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-troisième session, ICC-ASP/18/15, par. 254, 27 septembre 2019.

disposition des États parties pour leur fournir tout éclairage ou toute information complémentaire.

C. Renforcer le trilogue

Recommandations

R137. Les experts encouragent les États parties à envisager une réunion avec le Comité du budget et des finances et la Cour après consultation de la proposition budgétaire de la Cour pour donner à titre préliminaire des indications sur les questions et préoccupations au sujet desquelles ils souhaitent recevoir l'avis du Comité du budget et des finances.

R138. Des ateliers supplémentaires (à distance) entre la Cour et le Comité du budget et des finances devraient être organisés avant la session d'automne du comité ; ils constitueraient la principale occasion d'un dialogue entre les deux entités sur la proposition budgétaire présentée par la Cour.

Aperçu des conclusions

279. Le Rapport final note le nombre élevé de demandes d'informations par session. En outre, les experts ont signalé que les États procèdent souvent à un examen détaillé et répété de la proposition budgétaire de la Cour après que le CBF a publié son rapport contenant des recommandations. Selon les experts, le renforcement des consultations entre les trois organes pourrait conduire à une plus grande efficacité du processus budgétaire en maximisant le rôle consultatif du CBF auprès des États, et permettre à ceux-ci de se concentrer davantage sur des questions moins techniques. Ils recommandent en outre que les États parties, la Cour et le CBF organisent une première réunion après la présentation du projet de budget par la Cour, afin d'identifier les premiers sujets de préoccupation sur lesquels les États souhaiteraient que le CBF se concentre. Un rapport du CBF plus solide, notent les experts, pourrait atténuer les préoccupations des États parties et leur permettre de s'en remettre à d'autres pour les décisions sur les détails techniques. Le Rapport final souligne également l'importance des ateliers entre la Cour et le CBF et recommande de renforcer leur potentiel en tant que dialogue entre les deux. Les experts indiquent que la Cour devrait communiquer d'une seule voix, représentée par le Greffier. Enfin, ils rappellent un certain nombre de recommandations formulées par le Groupe d'étude sur la gouvernance concernant le processus budgétaire, en particulier la conduite de la consultation budgétaire dans le cadre d'un travail avec des facilitateurs. Selon les experts, certaines de ces recommandations pourraient encore être pertinentes.

Analyse

280. Comme expliqué précédemment, la Cour est consciente que la recommandation R137 relève de l'autorité de l'AEP, car elle concerne les méthodes de travail du CBF et de l'AEP dans le cadre du processus budgétaire. S'agissant de la recommandation R138, la Cour est prête à s'engager avec le CBF pour examiner les moyens d'organiser des ateliers supplémentaires en vue de créer davantage d'opportunités de dialogue stratégique avant l'examen par le CBF du projet de budget de la Cour.

281. En ce qui concerne le rôle du Greffier dans le processus budgétaire, il est important de souligner que le Greffe préside le Groupe de travail consacré aux questions budgétaires, un mécanisme de coordination interorganes qui élabore le projet de budget-programme de la CPI sur la base des hypothèses de haut niveau convenues par les responsables de la Cour dans le cadre du Conseil de coordination. Cette approche coopérative et fructueuse contribue à renforcer la transparence du projet de budget et à favoriser une meilleure compréhension du fondement des demandes incluses dans le projet de budget. Le Greffier présente le projet de budget de la CPI au nom de l'ensemble de la Cour à la fois lors de la présentation du résumé analytique du projet de budget-programme en juillet, et lors de la session consacrée au budget à l'Assemblée des États parties en décembre.

D. Assemblée des États parties

Recommandations

R139. Pour maximiser le potentiel des sessions de l'Assemblée des États parties, les États parties devraient s'en remettre au Comité du budget et des finances pour les questions budgétaires techniques, atteindre un consensus sur le budget avant la session de l'Assemblée des États parties, et, au début de la session, consacrer une séance aux questions budgétaires à laquelle participeraient des représentants des États spécialisés dans le domaine ; viendrait ensuite la partie politique de la conférence, pour laquelle une participation politique de haut niveau peut être encouragée.

Aperçu des conclusions

282. Le Rapport final fait état de l'inquiétude suscitée par le fait que les réunions de l'AEP tendent à être dominées par des discussions budgétaires techniques, au détriment des discussions de politique générale. Différentes options ont été envisagées à cet égard par les experts, notamment la conclusion des discussions budgétaires avant les réunions de l'AEP, le déplacement du débat sur le budget en dehors de la session ordinaire de l'AEP, et la prolongation de l'exercice financier de la Cour d'un à deux ans. Sur ce dernier point, les experts ont estimé qu'un budget de deux ans améliorerait la capacité de la Cour à planifier à long terme et augmenterait la prévisibilité budgétaire pour les États parties, alors qu'un budget d'un an permet une meilleure précision budgétaire. Ils n'ont pas été convaincus que les avantages de l'allongement de la période financière l'emportent sur les difficultés liées à l'inexactitude des hypothèses budgétaires. Au lieu de cela, outre l'objectif de parvenir à un consensus sur le budget avant la session de l'AEP, le Rapport final propose d'inscrire à l'ordre du jour un débat spécifique sur le budget auquel participeraient des représentants spécialisés des États et qui serait distinct du volet politique de la session.

Analyse

283. Cette recommandation concernant la conduite et l'organisation des sessions de l'AEP, ainsi que les méthodes des travaux de facilitation budgétaire du Groupe de travail du Bureau à La Haye, la Cour estime que son examen relève de l'autorité de l'AEP. L'orientation générale de ces recommandations semble aller dans le sens de la pensée de la Cour. Celle-ci reste disponible si, dans le cadre de l'examen de cette recommandation par les États parties, des informations ou des avis de la Cour venaient à être requis.

E. Autres questions

Recommandations

R140. Vu l'état préoccupant des arriérés et la crise de liquidités à laquelle la Cour fait face, les experts recommandent que l'Assemblée des États parties étudie d'autres moyens d'encourager les États parties à s'acquitter dans les délais du montant total des contributions, à la lumière des pratiques suivies par d'autres organisations internationales. Par exemple, l'Assemblée des États parties pourrait envisager d'abaisser le seuil d'arriérés au-delà duquel les États parties perdent leur droit de vote, ou de décider que les États parties qui ont des arriérés ne présentent pas de candidats à des postes de responsables élus.

R141. L'Assemblée des États parties devrait veiller à tout le moins à ce que les montants du Fonds en cas d'imprévu et du Fonds de roulement soient maintenus à des niveaux de provision fixes, voire qu'ils soient revus à la hausse.

R142. Une plus grande transparence sur la structure organisationnelle et l'organigramme devrait être adoptée, avec indication de l'équivalent plein temps par section et par bureau.

R143. Les États parties devraient envisager d'adopter des approches conjointes avec d'autres juridictions internationales ayant leur siège à La Haye ; cela pourrait consister notamment à organiser des formations conjointes, à regrouper des services administratifs

et à explorer la possibilité d'un processus d'achat en commun pour obtenir des tarifs plus avantageux.

Aperçu des conclusions

284. Les experts ont pris note de la crise de liquidités à laquelle la Cour est confrontée en raison des retards de paiement des contributions, et ont indiqué leur accord avec les recommandations du CBF de rechercher des moyens supplémentaires pour faire face à la situation. Dans l'intervalle, ils ont souligné l'importance pour la Cour de recourir au Fonds en cas d'imprévu et au Fonds de roulement, et recommandent qu'au minimum ces deux fonds soient maintenus annuellement au niveau fixé, voire augmentés. En outre, les experts recommandent que le nombre de postes ETP par section et par bureau soit inclus dans un organigramme de la structure organisationnelle. Enfin, le Rapport recommande que les activités conjointes qui sont entreprises puissent bénéficier de la présence de différents cours et tribunaux internationaux à La Haye. Ces activités pourraient inclure des formations conjointes ou encore la mise en commun de certains services administratifs, tels que le recrutement et la passation de marchés communs.

Analyse

285. La Cour se félicite des efforts déployés par les experts pour trouver des moyens de résoudre les problèmes de liquidités auxquels elle est confrontée. Étant donné que les recommandations concernent des questions relevant de la compétence de l'AEP, la Cour s'en remet à elle pour son examen et reste disponible si des informations supplémentaires venaient à être requises. Notamment, la recommandation consistant à réduire de deux années complètes d'arriérés à une année complète la période d'arriérés après laquelle les États parties perdent leur droit de vote nécessitera un amendement à l'article 112-8 du Statut.

286. En outre, la Cour partage l'avis des experts quant à l'importance de maintenir et de financer son Fonds de roulement et son Fonds en cas d'imprévu au niveau fixé, voire de les augmenter. Le Fonds de roulement est essentiel pour assurer la continuité des opérations de la Cour lorsque les contributions impayées sont élevées, de sorte que l'augmentation du Fonds à un niveau plus proche d'au moins un mois de décaissements de la Cour fournira des garanties supplémentaires. Actuellement, le niveau approuvé du Fonds de roulement est de 11,6 millions d'euros. Le CBF a recommandé de porter ce niveau à 12,3 millions d'euros, ce qui représente environ un mois de dépenses de la Cour. Cette question est actuellement examinée par l'AEP (voir ICC-ASP/19/Res.1 Partie B, paragraphe 3).

287. La Cour estime que la recommandation des experts concernant la présentation aux États parties d'un organigramme plus détaillé est utile. Un tel organigramme est déjà soumis, présenté et discuté avec le CBF dans le cadre du projet de budget-programme annuel de la Cour. En outre, un organigramme final peut être produit annuellement et mis à la disposition des États parties après l'approbation du budget-programme par l'AEP et la finalisation interne du budget approuvé à la suite des décisions de l'AEP.

288. Enfin, la Cour engagera des discussions avec d'autres cours et tribunaux internationaux à La Haye en vue d'étudier la faisabilité des activités conjointes susmentionnées et fera rapport à l'AEP à ce sujet. Cette question est étudiée dans le cadre de l'examen en cours du processus de passation de marchés. On notera que les processus des différents tribunaux de La Haye sont souvent disparates, certaines organisations utilisant les règlements de l'UE pour les achats, qui tranchent avec l'approche du système commun des Nations Unies appliquée par la Cour. Cela dit, plusieurs organisations basées à La Haye ont récemment demandé à utiliser des contrats conclus par la Cour, à leurs propres fins, par exemple pour les fournitures et la papeterie, ainsi que pour les vols nolisés. Le réseau des sections des achats à La Haye, mis en place par le chef des achats de la CPI, est assez actif, et les domaines de coopération sont régulièrement explorés. En outre, certaines formations conjointes sont déjà organisées et se déroulent dans le contexte interagences de l'ONU.

VI. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Recommandations

R144. Dans tous les grands programmes, il faudrait élaborer des indicateurs de performance clés concrets et mesurables se rapportant aux objectifs stratégiques répertoriés dans les plans stratégiques de la Cour ou les plans stratégiques spécifiques des organes concernés, sur la base du modèle adopté par le Greffe.

R145. La Cour devrait mettre en œuvre la recommandation de l'auditeur externe relative aux moyens d'utiliser les indicateurs de performance clés dans les propositions budgétaires et dans les rapports sur l'exécution du budget.

R146. Pour évaluer l'efficacité de la Cour, un rapport présentant des données brutes sur la base d'indicateurs quantitatifs devrait être compilé. Les données devraient être présentées de manière cohérente et uniforme, sous un format facile à consulter. Le document devrait être mis à la disposition des organismes de contrôle et des États parties. Le recueil et la présentation des données devraient être standardisés pour permettre une comparaison sur plusieurs années. L'examen des indicateurs de performance clés sur la base des enseignements tirés devrait tenir compte de ce besoin de stabilité dans les données.

R147. Pour permettre une comparaison avec d'autres organisations internationales, notamment d'autres juridictions internationales, le Greffe devrait entamer le dialogue avec diverses institutions et convenir du type d'indicateurs qui peuvent être suivis et partagés (p. ex. avec d'autres juridictions internationales – nombre de jours d'utilisation des salles d'audience ; avec d'autres organisations internationales – motivation du personnel, congé de maladie).

R148. L'évaluation de l'incidence de la Cour devrait être déléguée à des partenaires extérieurs (organisations de la société civile, universitaires, organisations internationales et régionales), et employer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. De tels efforts pourraient être financés au moyen de contributions volontaires.

Aperçu des conclusions

289. Le Rapport donne un aperçu des efforts déployés par la Cour pour élaborer des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Il mentionne à cet égard la retraite effectuée à Glion en 2016 et indique que cette question a fait l'objet de plusieurs recommandations de la part du Groupe d'étude sur la gouvernance, du CBF et des auditeurs externes. Les experts ont fait savoir que certains États parties avaient souligné que la Cour devrait rendre compte de sa performance par rapport à ses plans stratégiques, marqué l'importance de la cohérence dans les dispositifs employés par tous les organes et suggéré que les indicateurs soient utilisés pour prévoir les ressources et la programmation des procédures judiciaires. Ils ont relevé que des membres de la société civile avaient souligné le besoin de plus d'indicateurs qualitatifs évaluant le niveau de satisfaction des communautés touchées à l'égard de la performance de la Cour. Ils ont salué les progrès réalisés par la Cour, mais ont signalé le manque d'uniformité dans l'approche suivie d'un organe à l'autre, en soulignant que seul le Greffe dispose d'indicateurs de performance clés en annexe au plan stratégique. Ils ont souligné que l'auditeur externe avait conclu à l'absence de correspondance entre les indicateurs de performance clés à l'échelle de la Cour et les indicateurs de performance clés par organe. Ils considèrent que les indicateurs de performance clés ne sont pas pleinement exploités actuellement, et expliquent à cet égard deux objectifs différents pour lesquels les indicateurs de performance sont utilisés : mesurer l'efficacité et mesurer l'efficacités.

A. Efficience

290. Les experts expliquent que, pour mesurer l'efficacité, il faut compiler les indicateurs qualitatifs sous forme de données brutes faciles à consulter. Ces informations peuvent être utilisées pour mesurer l'activité, ce qui peut donner une direction dans la préparation du budget et aider à l'identification de problèmes de performance. Il est dit dans le Rapport que,

pour mesurer plus exactement l'efficacité, on pourrait établir des normes de référence en comparant les données avec celles recueillies par d'autres tribunaux internationaux. Les experts soulignent en outre que, pour que l'indépendance des juges et du Procureur soit respectée, les indicateurs de performance ne devraient pas être utilisés pour évaluer les décisions judiciaires ou celles du Procureur. Ils considèrent toutefois que ces indicateurs sont un outil adéquat pour mesurer les données relatives à l'administration de la justice.

B. Efficacité

291. Il est considéré dans le Rapport qu'étudier la question de l'efficacité de la Cour revient à évaluer son incidence sur les communautés touchées et les victimes, ainsi que son effet dissuasif. De tels indicateurs qualitatifs devraient être évalués au moyen d'outils comme les sondages ou les questionnaires au sein des communautés locales. Les experts considèrent que le mieux serait que pareille analyse soit réalisée par des entités extérieures à la Cour. Cela pourrait se faire au moyen de contributions volontaires et suivant une méthodologie qui aura été discutée avec la Cour.

Analyse

292. La Cour souscrit dans l'ensemble au contenu du Rapport en ce qu'il concerne le potentiel et l'intérêt de l'utilisation des indicateurs de performance. Actuellement, les deux modèles employés par les organes suivent une logique similaire pour ce qui est de se référer à des « indicateurs de performance concrets et mesurables ». La Cour déploie des efforts considérables pour définir également des indicateurs qualitatifs. Elle continuera, dans un effort renouvelé et en lien avec l'élaboration de ses prochains plans stratégiques, à développer davantage ses indicateurs de performance clés conformément aux recommandations. Il y a cependant lieu de souligner qu'il existe des limites à la similarité qu'il peut y avoir entre les indicateurs des différents organes, compte tenu de la nature des mandats respectifs de ces derniers.

293. La Cour continue à travailler consciencieusement à l'élaboration et au suivi d'indicateurs de performance clés. Cette approche a également été suivie dans la quantification des activités et de la performance judiciaires. Le Bureau du Procureur utilise les indicateurs de performance clés depuis 2015, mais il a également élaboré, en sus des mesures quantitatives, des indicateurs qualitatifs mesurant le succès et la performance, de façon à ce que les indicateurs apportent un réel éclairage sur la gestion. Il est d'avis qu'il ne serait pas judicieux de se mettre à n'utiliser que des indicateurs quantitatifs, étant donné qu'il préfère utiliser les indicateurs de performance comme un outil de gestion (tout en liant les objectifs stratégiques dans sa planification budgétaire et sa charge de travail escomptée). Il souhaite également corriger l'observation des auditeurs externes, reprise par les experts, selon laquelle les indicateurs de performance clés du Bureau du Procureur ne seraient pas pertinents dans le cadre de la planification stratégique ou du budget : de fait, ils sont inclus dans le plan stratégique actuel du Bureau du Procureur (y compris le tableau de bord des indicateurs de performance), et l'annexe IV du texte explicatif du budget montre le lien entre les activités du Bureau du Procureur et les objectifs énoncés dans les plans stratégiques de la Cour et du Bureau.

294. Il pourrait être intéressant, dans certains domaines, d'accroître le recueil et la présentation standardisés des données. Pour le Greffe, une telle démarche serait plus pratique, vu la nature de ses activités et de celles des Chambres, mais le Bureau du Procureur pourrait apporter davantage de détails sur ses résultats et sur les données qui sous-tendent ses indicateurs qualitatifs. Ce faisant, il conviendra de prendre en considération le caractère sensible et confidentiel de ces éléments. La Cour s'attache sans réserve à affiner encore plus l'utilisation qu'elle fait des indicateurs de performance et elle poursuivra le dialogue en interne ainsi que ses échanges avec les acteurs extérieurs afin d'optimiser davantage à la fois le processus et les résultats. De même, le Groupe de travail sur le budget poursuivra son action afin d'intégrer davantage les indicateurs de performance clés et les objectifs stratégiques dans les formats de budget qu'il propose. De surcroît, la Cour continuera de rendre compte à l'Assemblée des progrès réalisés.

295. La Cour engagera le dialogue avec diverses juridictions internationales à La Haye afin de débattre de la proposition d'élaborer des indicateurs communs qui peuvent être suivis et

partagés. Il s'agit d'une action d'envergure à mettre œuvre dans le cadre du Plan stratégique de la Cour pour 2022-2024.

296. La Cour, en élaborant ses indicateurs de performance, s'est toujours strictement attachée à mettre l'accent sur des actions et des indicateurs relevant de son propre contrôle et de sa propre influence. Elle a observé un volume croissant de recherches analysant son incidence sur un plan global ou dans différentes situations, et elle estime que cela est très important, pour elle car des contributions de partenaires extérieurs peuvent être utiles pour compléter les efforts qu'elle déploie pour mesurer ses activités, mais aussi pour les États parties car le rôle préventif de la Cour est un de leurs objectifs clés, ainsi qu'il ressort du Préambule du Statut de Rome. Le recueil d'éléments plus empiriques par des partenaires extérieurs plutôt que par la Cour elle-même se situe également dans le droit fil de la pensée de cette dernière, comme elle l'a par exemple exposé dans son rapport de 2019 au CBF sur son rôle de catalyseur et dans son rapport de 2020 sur les indicateurs de performance. La Cour présentera à l'Assemblée, pour examen, une proposition sur les modalités et la portée d'un projet d'évaluation de son incidence impliquant des acteurs extérieurs, sous réserve de la levée des fonds nécessaires au moyen de contributions volontaires.

VII. RELATIONS EXTÉRIEURES

297. Dans la section du Rapport consacrée aux relations extérieures, les experts ont recensé un certain nombre de questions liées à la coopération et au dialogue avec les partenaires extérieurs et les parties prenantes, au soutien politique, aux communications et à la relation avec l'ONU. En effet, les fonctions de relations extérieures de la Cour visent à faire grandir, à construire et à promouvoir une relation institutionnelle globale et l'interaction avec les parties prenantes externes, ou à renforcer le soutien en faveur du mandat de la Cour, à l'échelle de la Cour ou à celle de chaque organe.

A. Relations avec l'ONU

Recommandations

R149. *Les responsables de la Cour devraient choisir et désigner un interlocuteur principal à La Haye chargé des relations avec le Secrétariat des Nations Unies.*

Aperçu des conclusions

298. Le Rapport souligne à juste titre l'importance cruciale que revêt la relation avec l'ONU pour les opérations de la Cour. Les experts mentionnent donc dans leurs conclusions que l'accord régissant les rapports entre la CPI et l'ONU est fondamental pour les opérations de la Cour, car il permet à cette dernière de bénéficier de la présence et des infrastructures de l'ONU à travers le monde. Ils font toutefois observer que, dans la pratique, cette relation s'est souvent révélée difficile du fait que les deux organisations ont des mandats et des objectifs liés à la Charte des Nations Unies qui se recoupent dans certains domaines. Les experts ont dégagé des points à améliorer afin que la Cour soit mieux à même de mener de manière plus efficace et appropriée sa relation avec l'ONU.

Analyse

299. La Cour convient de l'importance de sa relation avec l'ONU pour le succès et l'efficacité de ses opérations. Elle estime que les contacts entre les deux institutions sont fréquents, positifs et constructifs. La relation entre la Cour et l'ONU s'appuie en effet sur l'accord régissant les rapports entre elles, dans le respect mutuel de leurs mandats respectifs et la reconnaissance du fait que ceux-ci sont, dans une large mesure, complémentaires. L'ONU reçoit un nombre considérable de demandes de la part de la Cour, tant du siège que des bureaux de pays, et elle les traite avec une grande célérité.

300. En ce qui concerne la recommandation visant à la désignation à La Haye d'un seul interlocuteur principal chargé des relations avec le Secrétariat de l'ONU, la Cour est disposée à se rapprocher de l'ONU afin d'en discuter et de mieux se comprendre sur l'utilité qu'il y

aurait à modifier, sur la base de cette recommandation, le modèle actuel d'interaction avec les organes de la Cour. Il est important de le faire de la manière qui serve le mieux les besoins des deux organisations en termes d'opérations et de communication, mais également en tenant compte en particulier du mandat et des besoins spécifiques des organes de la Cour, notamment d'une part l'indépendance du Bureau du Procureur et d'autre part la neutralité du Greffe, son obligation de confidentialité et de préservation de l'intégrité de ses opérations ainsi que son appui à la Défense et aux représentants légaux des victimes. Le fait d'avoir un seul interlocuteur principal pour l'ensemble de la Cour pourrait donc, à première vue, être source de conflits d'intérêt et présenter des difficultés d'ordre pratique. Toutes ces questions demandent mûre réflexion.

301. Les consultations avec l'ONU s'appuieront sur le guide des meilleures pratiques sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour pénale, conformément à l'accord régissant les relations entre les deux organisations. Ce guide définit déjà qui sont les principaux interlocuteurs au sein des organes de la Cour et à l'ONU à travers le Bureau des affaires juridiques. Il importe de souligner que la Cour rembourse à l'ONU le coût annuel des postes ETP qui, au sein du Bureau des affaires juridiques, facilitent la coopération avec le système des Nations Unies, y compris avec ses agences et programmes spécialisés, dans le cadre des opérations.

302. Si la relation actuelle est déjà fluide et fonctionne bien, la Cour reconnaît qu'elle requiert constamment entretien et sensibilisation, en raison par exemple de changements au sein du personnel et de développements nouveaux dans le travail réalisé tant par la Cour que par l'ONU. Il est possible de renforcer davantage les interactions avec le Secrétariat de l'ONU en augmentant la fréquence et en développant le format des « tables rondes » qui réunissent les deux institutions — en fait, des discussions et des réflexions sont déjà en cours au sujet de leur fréquence. Cela pourrait également inclure des rencontres de haut niveau avec les interlocuteurs compétents. À cet égard, des mécanismes de coopération existent au niveau opérationnel entre les organes de la Cour, notamment le Bureau du Procureur et le Greffe, et diverses agences de l'ONU.

B. Rôle du Bureau de liaison de New York auprès de l'ONU

Recommandations

R150. Le rôle du Bureau de liaison de New York devrait être évalué. En fonction de l'éventail de tâches qui lui seront finalement confiées, il devrait disposer de suffisamment de ressources et d'effectifs pour pouvoir, de manière réaliste, les accomplir.

R151. La Cour devrait veiller à la mise en place de processus de communication et de coordination efficaces qui permettraient au Bureau de liaison de New York de consulter des informations à jour sur les faits survenus à la Cour afin de répondre en temps voulu et de manière fiable aux questions du corps diplomatique à New York.

Aperçu des conclusions

303. L'un des éléments clés mentionnés par les experts pour améliorer les relations avec l'ONU est le renforcement du rôle du Bureau de liaison de New York. S'ils reconnaissent dans le Rapport l'importance de cette entité, les experts soulignent la nécessité de renforcer ses capacités d'une manière plus stratégique en mettant en place des processus veillant à ce qu'elle soit bien informée et tout à fait capable de représenter les intérêts de la Cour auprès de l'ONU. Ils recommandent en outre un éventail d'activités que le Bureau de liaison de New York pourrait utilement entreprendre, dont le développement de sa fonction de canal de communication de la Cour, l'amélioration de la visibilité de la Cour dans certains cercles au sein du système des Nations Unies, la promotion de l'accession au Statut de Rome, l'appui aux travaux du groupe de travail de l'Assemblée à New York et la mise à disposition d'une plate-forme pour la communication publique. Le Rapport mentionne de plus qu'il faudrait évaluer et mettre à jour en conséquence le rôle du Bureau de liaison de New York, y compris en déterminant s'il dispose de ressources suffisantes et du personnel adéquat pour pouvoir accomplir ces diverses tâches.

Analyse

304. La Cour considère que les recommandations sur le rôle du Bureau de liaison de New York sont importantes mais appellent un examen supplémentaire, car il faut disposer d'un niveau de ressources adéquat pour réaliser ce renforcement substantiel des fonctions de l'entité. La recommandation en vue de l'évaluation du rôle du Bureau de liaison de New York constitue donc à cet égard une priorité clé à l'échelle de la Cour, et le Greffe s'engage à initier une telle évaluation en tant qu'objectif prioritaire dans le contexte du prochain plan stratégique du Greffe. Pour ce faire, un processus initial de consultation sera mis en place pour mieux comprendre les besoins et les attentes des différentes parties prenantes, internes (dans tous les organes de la Cour) et externes, y compris l'ONU et les États parties à New York. Au cours de cette évaluation, un principe directeur sera la préservation de l'indépendance et de l'impartialité du Bureau du Procureur. Pour cela, l'une des solutions pourrait consister à avoir au moins un membre de son personnel pour coordonner et appuyer le travail du Bureau de liaison de New York dans la réalisation d'un éventail d'activités relevant exclusivement du Bureau du Procureur. De plus, on pourrait réfléchir à la manière dont les autres recommandations contenues dans le Rapport (à savoir le rôle du Secrétariat de l'Assemblée des États parties en général et la mise en commun de ressources) pourraient également avoir une incidence dans le cas du Bureau de liaison de New York. Par exemple, il y a eu des synergies avec le personnel de l'Assemblée basé à New York, qui ont eu une incidence positive sur sa visibilité.

305. La Cour œuvre continuellement à l'amélioration de sa coordination avec le Bureau de liaison de New York depuis le siège et les bureaux de pays, et, de la même manière, elle lui exprime ses attentes. Les canaux de communication entre le Bureau de liaison de New York et le siège et les bureaux de pays peuvent être évalués afin de déceler d'éventuelles insuffisances et d'y remédier. Actuellement, le responsable du Bureau de liaison de New York participe à diverses réunions du Greffe, dont les réunions de coordination de tous les bureaux de pays relevant de cet organe. Cela lui permet d'être informé des faits importants qui surviennent sur le terrain et à la suite desquels l'appui ou l'assistance de l'ONU peut se révéler nécessaire. Il prend part en outre à la réunion bihebdomadaire de coordination des relations extérieures à laquelle participent tous les organes, en plus des communications ordinaires entre les organes.

C. Relations avec les agences de l'ONU et les autres organisations internationales et régionales

Recommandations

R152. Les dirigeants de la Cour, en particulier le Procureur, devraient établir des consultations régulières avec les chefs des agences de l'ONU les plus concernées par les activités de la Cour, en coopération avec le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, afin de faciliter l'assistance dont les fonctionnaires de la Cour ont besoin sur le terrain.

R153. La Cour devrait continuer d'avoir des échanges actifs avec les organisations régionales et devrait saisir les occasions d'approfondir ses relations avec d'autres organismes régionaux compétents.

Aperçu des conclusions

306. Le Rapport souligne l'importance pour la Cour d'entretenir des relations avec les agences de l'ONU sur le terrain pour ses opérations dans les pays de situation. Au nombre de ces agences figurent le HCR, le PNUD et l'UNICEF. Les experts ont relevé, par exemple, que la Cour s'appuie souvent sur le HCR pour avoir accès aux populations touchées afin de mener ses enquêtes. D'après eux, la coopération est moindre par endroits, ce qui gêne les activités de la Cour et ralentit les enquêtes. De l'avis des experts, les éléments suivants, notamment, sous-tendent ce manque de coopération : la Cour n'est pas une agence de l'ONU elle-même et n'est pas vue comme telle ; souvent, les enquêteurs ne partagent pas les informations confidentielles avec ces agences ; les activités de la Cour créent des tensions avec l'État hôte ; et les objectifs de la Cour ne sont pas toujours en accord avec ceux de l'agence onusienne. Les experts relèvent que les dirigeants de la Cour ont cherché à interagir

avec ceux de ces agences, et ils recommandent que le Procureur et le Greffier aient avec eux des communications plus formelles et plus régulières afin de partager des informations sur les activités prévues et les stratégies et de faire comprendre et apprécier le rôle de la Cour dans une atmosphère de collégialité. Ils relèvent en outre que la Cour entretient des relations avec des organisations interrégionales et régionales telles que l'Union africaine, l'Organisation des États américains, l'Union européenne et la Communauté des Caraïbes. Ils soulignent que ces activités doivent être maintenues et, si les ressources le permettent, renforcées, en particulier dans les régions où la Cour est active.

Analyse

307. La Cour souscrit à l'avis des experts selon lequel une interaction directe régulière entre les principaux responsables de la Cour, selon qu'il convient, et les hauts dirigeants de l'ONU peut bénéficier aux activités de la Cour, notamment les activités sur le terrain, qui dépendent grandement de l'appui de l'ONU. Certes, des mécanismes de coopération existent au niveau opérationnel entre les organes de la Cour, notamment le Bureau du Procureur et le Greffe, et diverses agences de l'ONU, et les dirigeants de la Cour, de par l'approche et la pratique de celle-ci, entretiennent effectivement des relations au plus haut niveau avec l'ONU et ses agences spécialisées, mais avoir davantage de ces consultations au niveau des dirigeants renforcerait encore plus les liens de la Cour avec les agences de l'ONU sur la coopération desquelles elle s'appuie régulièrement. L'interaction directe entre les principaux responsables de la Cour et l'ONU est déjà prévue dans la planification annuelle et opérationnelle de la Cour, et toutes les occasions sont saisies à cette fin. Nombre de ces actions sont connues du public. Ces efforts se poursuivront et feront l'objet d'une attention accrue. La Cour est reconnaissante aux experts de leur soutien et de l'importance qu'eux aussi attachent à de telles actions.

308. Un point spécifique faisant l'objet d'une amélioration est la coopération avec certaines agences ou organisations de l'ONU, en particulier celles qui ont une présence marquée sur le terrain et un mandat humanitaire ou de protection, et le Bureau du Procureur élabore un plan d'action dans ce sens et recense les agences et organisations de l'ONU avec lesquelles les besoins de coopération et les stratégies pour la renforcer sont prioritaires.

309. S'agissant des relations avec les organisations régionales, la Cour confirme leur importance, et promouvoir ces liens forme d'ailleurs une grande partie de ses efforts constants en matière de relations extérieures. Avec l'extension du champ géographique des opérations de la Cour, il est plus que jamais important de renforcer les relations avec les organisations régionales à travers le monde. Pour ce faire, la Cour entretient des contacts réguliers avec de telles organisations, notamment avec l'Union européenne et avec l'Union africaine à travers son Bureau du Conseiller juridique et à travers les États parties au Statut de Rome qui sont aussi des États membres de l'Union africaine, avec lesquels elle organise des tables rondes annuelles, ainsi qu'avec l'Organisation des États américains, l'Organisation internationale de la Francophonie et le Commonwealth, avec lesquels elle a également conclu des accords généraux de coopération. La Cour a également invité les représentants de nombreuses organisations régionales à participer à des activités pertinentes, notamment à des séminaires sur la coopération régionale qu'elle organisait. Plus concrètement, l'agenda prévoit actuellement des réunions ou des séminaires avec l'Union européenne, l'Union africaine, l'Organisation des États américains, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, et des événements régionaux en Asie et en Afrique du Nord.

D. Relations avec les organisations de la société civile et les médias

Recommandations

R154. De même, la Cour devrait continuer de travailler dans la mesure du possible avec la société civile, dans le but de renforcer le soutien des ONG et la promotion de ses activités dans des pays et des régions donnés, et de maintenir dans les pays faisant l'objet d'une situation les accords de coopération avec la société civile qui ont joué un rôle si important dans l'exécution réussie de son mandat dans ces pays.

R155. *Il conviendrait de veiller à mettre suffisamment de ressources à disposition pour maintenir des relations avec des organisations de la société civile, et cela devrait être fait de manière conjointe par les organes de la Cour.*

R156. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de désigner un interlocuteur principal chargé d'entretenir des relations bilatérales avec les organisations de la société civile et de répondre à leurs besoins d'informations.*

R157. *Le Bureau du Procureur devrait désigner un fonctionnaire de terrain chargé des relations avec les organisations de la société civile compétentes et les médias, conjointement avec le personnel du Greffe chargé de la sensibilisation.*

R158. *Il conviendrait d'envisager d'organiser des ateliers régionaux destinés aux représentants des organisations de la société civile et des médias locaux, consacrés aux textes réglementaires de la Cour, aux normes en matière de preuve et au recueil d'informations.*

R159. *En marge des visites officielles de la Cour/du Bureau du Procureur dans les pays faisant l'objet d'une situation, des événements devraient être organisés avec les organisations de la société civile et les médias locaux.*

R160. *Les relations avec les organisations de la société devraient être formalisées, selon le modèle des Directives régissant les rapports entre la Cour et les intermédiaires.*

R161. *Des postes rémunérés de visiteurs professionnels réservés aux journalistes/professionnels des médias des pays faisant l'objet d'une situation pourraient également contribuer à renforcer la capacité interne et externe de la Cour de communiquer directement avec ces pays, en particulier avec les victimes.*

R162. *Une bourse/subvention pour les journalistes des pays faisant l'objet d'une situation pourrait être envisagée pour leur permettre d'exercer à partir de La Haye pour des durées limitées.*

Aperçu des conclusions

310. Dans leurs conclusions, les experts relèvent que les organisations de la société civile, notamment les ONG œuvrant dans les secteurs du développement, des droits de l'homme, de l'humanitaire et du droit, entre autres, ont un effet multiplicateur de la promotion et de la réalisation du travail de la Cour. Ils indiquent également que la capacité de la Cour à créer et entretenir des rapports positifs avec les organisations de la société civile et les médias devrait être renforcée, surtout dans les pays faisant l'objet d'une situation. Ils signalent que les organisations de la société civile consultées ont souligné la nécessité que la relation du Bureau du Procureur avec elles soit précisée et formalisée afin qu'elles puissent mieux compléter le travail de celui-ci. Il a été relevé qu'il n'y a pas actuellement de directives qui s'appliquent à ces organisations, étant donné qu'elles ne font pas partie de la catégorie des intermédiaires. Le Rapport souligne également que les ONG semblent ne pas comprendre le mandat du Bureau du Procureur. Sur ce point, les experts soulignent qu'il est important que les organisations de la société civile et les médias connaissent et respectent les procédures applicables en matière de communication d'informations au Bureau du Procureur. Ils sont d'avis que des canaux de communication pourraient être créés pour partager savoir-faire et meilleures pratiques. Ils font état de préoccupations concernant l'absence de canaux de communication entre le Bureau du Procureur et les organisations basées sur le terrain, étant donné que le Bureau du Procureur n'a aucun membre de son personnel basé sur le terrain qui joue le rôle d'interlocuteur principal. Ils soulignent l'importance pour la Cour de soigner ses relations avec la société civile à tous les niveaux, car une relation plus étroite avec les organisations qui en font partie peut contribuer à faire connaître le travail de la Cour auprès d'un public plus large.

Analyse

311. Les relations avec la société civile et leur renforcement supplémentaire sont une priorité pour la Cour, et les mécanismes et outils appropriés pouvant aider à entretenir et développer davantage la coopération entre la Cour et les organisations de la société civile feront l'objet de toute l'attention voulue. Les relations avec la société civile et les médias sont un élément clé des efforts de la Cour en matière de relations extérieures et resteront la pierre

angulaire des plans de sensibilisation du Greffe et des plans de coopération du Bureau du Procureur pour des situations spécifiques.

312. De manière générale, la Cour et ses organes entretiennent une relation d'étroite coopération avec la société civile, qu'il s'agisse d'ONG internationales ou d'organisations de la société civile dans tous les pays faisant l'objet d'une situation (surtout le Bureau du Procureur et le Greffe dans ce dernier cas), et ils continueront à rechercher les voies et moyens de promouvoir et d'améliorer ces interactions. Dans les pays faisant l'objet d'une situation où la Cour a un bureau, une telle coopération rapprochée sera plus facile que dans ceux où elle n'est pas présente. Les efforts se poursuivront pour l'utilisation des technologies de l'information afin de combler, lorsque c'est possible, le fossé créé par la distance, en prenant en considération le contexte spécifique de chaque pays faisant l'objet d'une situation. Les attentes à cet égard doivent être mises en balance avec les ressources disponibles pour mener des activités de sensibilisation dans les pays, toujours plus nombreux, faisant l'objet d'une situation dont la Cour est saisie. La Cour partage l'avis selon lequel des efforts supplémentaires devraient être faits pour corriger le sentiment que les organisations de la société civile ont de ne pas être des partenaires essentiels de la Cour et de ses organes, en particulier du Bureau du Procureur.

313. La Cour examinera la recommandation visant à la mise à disposition de ressources supplémentaires pour maintenir les relations avec les organisations de la société civile et les médias dans le contexte de sa stratégie de communication interorganes et de la détermination, dans le même temps, du niveau de ressources suffisant pour mettre en œuvre cette stratégie. En particulier, plutôt que d'affecter des ressources supplémentaires, il pourrait être envisagé en interne de réorienter les ressources existantes en redéfinissant les priorités à l'issue du dialogue susmentionné. Toute demande de ressources supplémentaires devra être traitée dans la proposition budgétaire annuelle de la Cour.

314. S'agissant de la recommandation des experts visant à la désignation par le Bureau du Procureur d'un interlocuteur principal pour les relations bilatérales avec les organisations de la société civile, si le Bureau du Procureur en admet l'importance, il considère que plusieurs interlocuteurs principaux sont nécessaires, car les besoins en informations varient d'une situation à l'autre. Comme l'ont demandé les organisations de la société civile elles-mêmes, la Cour ne devrait pas s'adresser à elles comme à un groupe uniforme ayant besoin d'un seul interlocuteur principal, mais tenir compte du large éventail d'intérêts représentés par les différentes organisations de la société civile dans les pays faisant l'objet d'une situation et au-delà, et faire preuve de flexibilité pour s'y adapter. Le Bureau du Procureur dispose actuellement de différents canaux de communication pour les thématiques transversales et à caractère général ainsi que pour les interactions spécifiques chaque situation. Par conséquent, avoir un seul interlocuteur principal apparaît limitatif et rajouterait de la bureaucratie au lieu de répondre aux besoins d'informations exprimés. Le Bureau du Procureur s'efforcera d'améliorer, selon que de besoin, la visibilité des interlocuteurs principaux chargés des différentes situations.

315. De manière générale, les interactions entre les organes de la Cour et les organisations de la société civile et les médias sont de nature différente et ont des objectifs différents, même s'il existe aussi des chevauchements. Comme avec les autres parties prenantes auxquelles il a affaire, le Bureau du Procureur doit trouver le juste milieu entre répondre aux besoins d'informations des organisations de la société civile et des médias et préserver le caractère confidentiel des enquêtes. À cette fin, une coordination accrue entre lui et le Greffe peut effectivement se révéler utile, pour autant qu'elle tienne compte de ce que les relations des deux organes avec ces organisations peuvent, vu leurs mandats respectifs, prendre des formes différentes et avoir des objectifs différents. La Cour convient qu'il serait dans l'intérêt de toutes les parties qu'il y ait une coordination accrue entre ces deux organes pour les activités de sensibilisation, les demandes des médias et les interactions avec eux, les ateliers, et, le cas échéant, les activités conjointes. Dans la pratique actuelle, le Bureau du Procureur consulte le Greffe lorsqu'il conçoit des activités de sensibilisation, de manière à garantir une approche coordonnée ; c'est un processus de collaboration, le Greffe ayant la responsabilité globale des activités de « sensibilisation » de la Cour. Il ne s'agit pas de chevauchements, mais de collaboration et de continuum de services. La Cour continuera à cet égard à favoriser les méthodes de travail entre le Greffe et le Bureau du Procureur basées sur la collaboration et la coordination et à s'appuyer sur ces atouts. Il convient cependant de relever que le Bureau du

Procureur, en tant que partie aux procédures et organe indépendant ayant des devoirs et des responsabilités bien définis, devra continuer à communiquer sur les questions de fond relevant de sa compétence. La Cour a constaté une avancée notable et des synergies dans la collaboration entre les services compétents du Greffe et du Bureau du Procureur chargés de ces domaines au cours des neuf années écoulées. Des ateliers et des séminaires avec les organisations de la société civile sont organisés aussi souvent que possible par la Cour avec une étroite coordination entre les organes, mais des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour en accroître la fréquence et en élargir la portée. La Cour a organisé des visites et des formations à l'intention des représentants des organisations de la société civile et des médias à La Haye afin qu'ils assistent à des audiences importantes dans le cadre de procès donnés. De plus, divers séminaires, y compris sur des thématiques telles que les crimes sexuels et sexistes et la médecine légale, ainsi que des séminaires sur le recueil et la conservation des éléments de preuve en ligne et sur les « premiers intervenants » ont été organisés et des représentants d'organisations de la société civile et des médias y ont assisté, et la Cour s'efforce de poursuivre cette pratique. Des visites à la Cour de représentants de médias locaux, d'organisations de la société civile et d'autorités locales ont lieu régulièrement et seront davantage encouragées. Ces visites instructives font mieux connaître les procédures et sont bénéfiques pour les relations entre le terrain et le siège. En particulier, la Cour a initié, à l'intention des journalistes, une note conceptuelle et un projet de formation dont la présentation se poursuivra.

316. En outre, l'organisation d'activités de sensibilisation et d'information ainsi que de rencontres avec les médias en rapport avec des missions de haut niveau du Bureau du Procureur et du Greffe respectivement est déjà pratique courante et fait partie intégrante du programme des missions, à moins qu'il y ait une bonne raison de s'abstenir (à savoir le caractère sensible de la situation), et le bénéfice de cette action est évident. Les bureaux de pays sont toujours prêts à organiser et faciliter de telles activités avec les organisations locales de la société civile et les médias locaux, lorsque cela est approprié. Si la Cour ne dispose d'aucune présence sur le terrain, le Greffe, par l'intermédiaire de la Section de l'information et de la sensibilisation, organisera des activités en marge de l'événement principal, dans la mesure du possible. Cette action se poursuivra assurément, et la Cour envisagera, si possible et dans la limite des ressources disponibles, de dégager davantage de temps pour de telles rencontres lors de missions dans les pays faisant l'objet d'une situation. Des efforts seront également faits, sur la base de ceux déjà engagés, pour développer les communications du Bureau du Procureur en direction des organisations de la société civile et en réponse aux besoins exprimés par les médias, compte tenu du contexte local et du public cible.

317. S'il est possible d'accroître l'interaction et de préciser davantage la relation entre la Cour et les organisations de la société civile à travers des actions comme celles mentionnées dans d'autres recommandations, la codification des relations entre ces organisations et la Cour peut ne pas être réalisable sur le modèle des directives à l'intention des intermédiaires. Ces derniers accomplissent des tâches préalablement définies pour divers services de la Cour, dont certaines peuvent impliquer par exemple le remboursement de frais. Les organisations de la société civile, en revanche, agissent en toute indépendance dans l'exécution de leur mandat, et formaliser leur relation avec la Cour pourrait, outre les difficultés pratiques que cela entraînerait, les empêcher d'œuvrer efficacement à la promotion de la justice internationale, car leur indépendance est essentielle pour leur crédibilité et leur légitimité. Nouer une telle relation formelle jouerait donc en défaveur de l'indépendance tant de la Cour que de ces organisations et pourrait susciter incompréhension et confusion quant à leurs rôles respectifs dans le système mis en place par le Statut de Rome. Ce n'est que dans certaines circonstances exceptionnelles, en cas de besoin opérationnel ponctuel dans le cadre d'un projet précis, par exemple, qu'un accord formel serait nécessaire. La Cour, et en particulier le Bureau du Procureur, s'attachera à préciser davantage sa relation avec les organisations de la société civile en accroissant ses contacts avec elles, dans les pays faisant l'objet d'une situation et ailleurs, afin de mieux connaître leurs besoins et leurs idées en matière d'interaction et de coopération.

318. La Cour voit l'intérêt qu'il y a à envisager un programme de séjours rémunérés de professionnels invités à l'intention des journalistes et professionnels des médias des pays faisant l'objet d'une situation, car un tel programme pourrait éventuellement venir en appui au travail de sensibilisation de la Cour et permettre aux journalistes de ces pays d'acquérir de l'expérience en travaillant dans une organisation internationale. Si les critères de sélection de

tels professionnels devront être définis, par exemple en tenant compte de tout conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts, cette recommandation ne peut être mise en œuvre qu'avec un financement suffisant et durable, par exemple au moyen de contributions volontaires pluriannuelles.

319. La Cour examinera attentivement la recommandation des experts l'invitant à envisager de créer un fonds afin de permettre aux journalistes des pays faisant l'objet d'une situation d'exercer depuis La Haye. De fait, elle dispose déjà de quelques mécanismes, certes limités, pour faire venir à La Haye pour de courtes durées des journalistes de pays faisant l'objet d'une situation afin qu'ils suivent des procédures judiciaires spécifiques et en rendent compte ; c'est le cas par exemple avec l'appui de la municipalité de La Haye. Sur ce point, la recommandation sera examinée plus avant dans le contexte de la stratégie de communication de la Cour telle que visée dans la recommandation R163.

E. Stratégie de communication

Recommandations

R163. La Cour a besoin d'une stratégie de communication interorganes coordonnée. Surtout, ses différents organes doivent, même en l'absence d'une telle stratégie, communiquer entre eux et coordonner leur discours en matière d'information du grand public sur diverses questions et sur les faits nouveaux concernant les activités de la Cour. Un plan de sensibilisation devrait, au moins pour chaque pays faisant l'objet d'une situation, voire aussi pour chaque région, être élaboré puis mis en œuvre dès le stade de l'examen préliminaire dans chaque situation.

Aperçu des conclusions

320. Étant donné que la Cour compte sur la coopération avec les gouvernements, les organisations internationales et régionales, les ONG et les personnes concernés, les experts recommandent qu'elle se dote d'une stratégie de communication dynamique et exhaustive, qui semble actuellement lui faire défaut. À cet égard, ils relèvent la nécessité d'une coordination accrue entre les organes, qui permettrait au Greffe d'être mieux préparé. Ils soulignent l'importance pour la Cour d'être en mesure d'expliquer les faits survenant à tous les stades de la procédure, de l'examen préliminaire jusqu'à la déclaration de culpabilité ou à l'acquiescement. Ils recommandent que la Cour élabore une stratégie de communication interorganes adaptée aux besoins de groupes cibles spécifiques ainsi que des supports de communication et qu'elle mette en ligne des informations à jour dans diverses langues parlées dans les États parties. Ils proposent également que la Section de l'information et de la sensibilisation, qui relève du Greffe, conçoive des supports de communication dans différentes langues, supports que les États parties pourront utiliser dans le cadre de campagnes de communication nationales sur le travail de la Cour. Ils ont également fait état de propositions d'initiatives de communication faites par certains États parties, principalement dans le contexte de l'ONU et dans celui de réseaux et plate-formes politiques formels et informels.

Analyse

321. La Cour souscrit à la recommandation des experts au sujet de ses besoins en communication et du caractère limité du financement alloué aux activités en la matière. Elle a pris les premières mesures en vue de l'élaboration d'une stratégie de communication interorganes et, dans le cadre de la pratique existante, aborde les différentes situations avec des stratégies de communication adaptées. Il lui serait profitable d'avoir les services d'un consultant externe pour aider la Section de l'information et de la sensibilisation (Greffe) et d'autres entités de la Cour chargées de la communication à rédiger une nouvelle stratégie de communication pour l'ensemble de la Cour. La réalisation de cette stratégie est une priorité pour toute la Cour et, à ce titre, sera spécifiquement incluse dans la planification stratégique du Greffe pour 2022-2024 en vue d'une élaboration dans le cadre d'un effort à l'échelle de la Cour. Les plans annuels de sensibilisation du Greffe, comme préconisé dans les conclusions du Rapport, sont élaborés pour chacun des pays faisant l'objet d'une situation, sous la conduite soit d'un bureau de pays soit de la Section de l'information et de la

sensibilisation, et en consultation avec les parties prenantes internes et externes concernées. Ces plans continueront d'être élaborés et davantage affinés à la lumière des enseignements tirés et compte tenu de l'objectif de stratégie de communication de la Cour. Il y a lieu de relever qu'au Bureau du Procureur, les plans de médias et de communication font déjà partie de la stratégie de coopération dans le cadre des situations. Toutefois, l'ajout d'activités de sensibilisation pendant la phase de l'examen préliminaire, que le Bureau du Procureur a traité comme un processus plus discret quoique de plus en plus visible, constituerait un changement important à étudier soigneusement, tant pour ce qui est des réalités et contraintes du processus d'examen préliminaire, sensibilisation au sens traditionnel — comprise comme s'adressant aux communautés touchées, après l'ouverture d'une enquête —, difficultés éventuelles d'accès aux communautés touchées et au pays faisant l'objet de la situation, gestion des attentes, que s'agissant des besoins supplémentaires en ressources que suppose l'extension de la « sensibilisation » à la phase de l'examen préliminaire. Si la sensibilisation n'a pas été faite en règle générale pendant l'examen préliminaire, les activités d'information du grand public ont toujours fait partie du processus d'examen préliminaire, avec, entre autres, l'organisation d'activités au siège de la Cour, dans le pays faisant l'objet de la situation lorsque cela a été possible, par le truchement des médias et dans le rapport sur les activités menées dans le cadre des examens préliminaires, publié en fin d'année par le Bureau du Procureur. Les missions de terrain que le Bureau du Procureur effectue dans le cadre des examens préliminaires ont aussi une composante information et « sensibilisation » lorsque cela est jugé utile pour le succès de la mission. Les missions du Bureau du Procureur au Bangladesh, en Guinée, au Nigéria, en Ukraine et en Colombie en sont autant d'exemples. La recommandation visant à engager plus tôt les activités de « sensibilisation » peut être étudiée plus avant ; ce faisant, il est important que le Bureau du Procureur garde le contrôle des messages afin d'éviter toute politisation du processus souvent délicat de l'examen préliminaire.

F. Stratégie de sensibilisation

Recommandations

R164. *Des programmes et des activités de sensibilisation devraient être intégrés dès le départ dans les décisions de mener des activités d'enquête données, étant donné qu'il est très important de gagner l'adhésion des communautés touchées par les faits qui vont faire l'objet de l'enquête. Des stratégies de sensibilisation pour des nouvelles situations devraient être coordonnées à l'échelle de la Cour et devraient être prêtes à être mises en œuvre au moment où un nouvel examen préliminaire est annoncé. Le Règlement du Greffe, qui restreint la sensibilisation aux situations et aux affaires, devrait être modifié pour autoriser les activités de sensibilisation dès le stade des examens préliminaires.*

R165. *Les activités de sensibilisation devraient être prises en compte dans le budget programme de toute nouvelle enquête, pour garantir que cette dimension de l'affaire ne soit pas laissée à l'écart. Compte tenu des difficultés budgétaires que rencontre la Cour, il conviendrait d'envisager des manières novatrices de réunir des fonds essentiels, notamment en approchant les États parties et en s'appuyant sur le savoir-faire et les ressources de la société civile.*

R166. *La Cour devrait, en fonction de la stratégie de sensibilisation concernée, développer des supports communication à distribuer pendant les activités de sensibilisation.*

Ces outils devraient couvrir les thèmes suivants :

- i) Le rôle et le mandat de la Cour ;*
- ii) Le rôle et le mandat du Bureau du Procureur et sa stratégie ;*
- iii) Les objectifs et les étapes des examens préliminaires/des enquêtes ;*
- iv) L'évolution spécifique de l'examen préliminaire/de l'enquête dans une situation donnée ;*
- v) Les prochaines étapes prévues dans le cadre de chaque examen préliminaire/enquête ;*
- vi) Les droits des victimes dans le système mis en place par le Statut de Rome, à chaque étape de la procédure ;*

vii) *L'indépendance du Bureau du Procureur et les paramètres en fonction desquels la Cour peut ou non agir relativement à différents pays faisant l'objet d'une situation.*

R167. *La Section de l'information et de la sensibilisation devrait continuer à assurer la coordination du travail des fonctionnaires chargés de la sensibilisation dans les bureaux de pays, en collaboration avec les chefs de ces bureaux, et disposer d'un budget de sensibilisation centralisé lui permettant une répartition plus flexible des ressources en fonction des besoins (charge de travail, faits nouveaux survenus en matière judiciaire et priorités entre les différentes situations). Le Bureau du Procureur devrait la consulter lorsqu'il formule ses activités de sensibilisation, pour assurer une approche coordonnée et éviter des chevauchements.*

R168. *Afin de s'ouvrir davantage aux médias, la Cour/le Bureau du Procureur devraient organiser simultanément des conférences de presse par liaison vidéo avec les pays faisant l'objet d'une situation/pays de la région concernée.*

Aperçu des conclusions

322. En ce qui concerne la sensibilisation, qui est une forme plus spécifique d'action à destination de communautés particulières, généralement celles touchées par les crimes relevant de la compétence de la Cour, les experts s'inquiètent de ce que les messages véhiculés par la Cour soient insuffisants et ne contiennent pas les informations pouvant permettre à leurs destinataires de comprendre son rôle dans la situation. Ils relèvent en outre que la sensibilisation menée par la Cour/le Bureau du Procureur commence bien tard, à savoir seulement lorsqu'une enquête officielle est ouverte. Ils proposent que la Cour formule son plan stratégique de sensibilisation par pays faisant l'objet d'une situation et qu'elle le mette en œuvre le plus tôt possible, de préférence au moment de l'examen préliminaire. Ils recommandent donc que le Règlement du Greffe soit modifié pour permettre que des activités de sensibilisation soient possibles dès l'examen préliminaire et non plus seulement à partir du moment où il y a une situation.

323. Au titre des améliorations, les experts proposent que la Cour soigne ses relations avec la société civile à tous les niveaux en consultant les membres, en écoutant leurs suggestions et conseils, en les informant quand c'est possible des faits nouveaux survenus à la Cour et en tirant parti de leurs services lorsque c'est raisonnable et intéressant sur le plan coût efficacité. Ils relèvent à cet égard que la Cour devrait garder à l'esprit que l'absence ou l'insuffisance de sensibilisation fait peser sur la société civile la charge disproportionnée de tenir informées les communautés touchées.

324. Enfin, les experts considèrent que les ressources allouées aux stratégies de sensibilisation dans les pays faisant l'objet d'une situation sont insignifiantes, et ils soulignent que la sensibilisation fait partie intégrante de l'enquête (et de l'activité judiciaire) et devrait à ce titre être financée en conséquence. En l'absence de fonds suffisants, ils proposent que la Cour soit autorisée à lever des fonds pour différents volets de la stratégie. Ils recommandent que la Section de l'information et de la sensibilisation continue d'assurer la coordination du travail des fonctionnaires chargés de la sensibilisation dans les bureaux de pays et qu'elle dispose d'un budget de sensibilisation centralisé lui permettant une répartition plus flexible des ressources.

Analyse

325. La Cour convient de l'importance d'inclure dès le départ la communication extérieure et la sensibilisation à son action relativement à une situation. Toutefois, comme cela a été dit, les contours précis de cette démarche au stade de l'examen préliminaire doivent être soigneusement analysés et définis par le Bureau du Procureur. La capacité du Greffe d'appuyer des activités de sensibilisation dans le cadre de situations faisant l'objet d'un examen préliminaire est actuellement extrêmement limitée, et toute décision lui enjoignant de le faire doit impérativement tenir compte de la question des ressources. La Cour voit l'intérêt de la recommandation d'intégrer, selon qu'il convient et à un stade précoce, une composante de communication forte et apte dans sa présence sur le terrain afin de permettre une communication et une sensibilisation efficaces dès l'ouverture d'une enquête. Cela est d'autant plus pertinent qu'il faut du temps pour faire connaître la Cour, ses organes et leurs mandats respectifs dans le cadre d'une situation donnée. Procéder ainsi accroîtrait la capacité

de la Cour d'analyser précocement l'environnement communicationnel et d'élaborer des outils appropriés pour formuler et promouvoir une sensibilisation/communication efficace.

326. La Cour souscrit à l'avis des experts selon lequel la sensibilisation est l'une de ses activités centrales, liée à la conduite de l'activité judiciaire et des poursuites, qui devrait à ce titre bénéficier d'un financement suffisant. Elle devrait à cet égard prévoir dans son budget annuel un financement de base pour la sensibilisation, et convient avec les experts qu'un financement plus important pour cette fonction fondamentale de la Cour est nécessaire. Toute considération de contributions volontaires devrait viser à promouvoir ses activités. L'expérience des autres tribunaux internationaux et mécanismes d'établissement des responsabilités montre que lever des fonds pour des activités de sensibilisation peut se révéler très compliqué et chronophage. Il est particulièrement difficile de trouver des donateurs désireux de financer des postes, lesquels sont pourtant absolument essentiels pour une sensibilisation efficace et complète. Compte tenu de l'envergure de la Cour dans le monde, il n'est pas non plus souhaitable que seules certaines situations bénéficient du financement de leurs activités de sensibilisation en raison des préférences des donateurs. Comme l'ont recommandé les experts, en l'absence d'un financement de base suffisant dégagé du budget ordinaire pour les activités de sensibilisation, la Cour réfléchira à des moyens innovants de lever des fonds pour des aspects spécifiques de la mise en œuvre des plans de sensibilisation. Pour traiter cette question, elle s'inspirera de l'expérience des bureaux de pays où les levées de fonds ont été un succès et examinera la question de savoir s'il est possible de recourir à cette solution efficacement et de manière plus systématique. Toute stratégie de levée de fonds à cet égard devrait être considérée dans le contexte de la stratégie de communication de la Cour, stratégie qui devrait préciser à quelles fins pertinentes les contributions volontaires devraient être utilisées.

327. La Cour considère que la recommandation des experts d'élaborer des supports de communication à distribuer lors des activités de sensibilisation donne des indications utiles sur les points à privilégier lorsque de nouveaux supports seront produits ou que les anciens seront actualisés. Elle dispose déjà de supports couvrant nombre des aspects mentionnés dans la recommandation et s'attache à les améliorer compte tenu de celle-ci.

328. À la suite de la recommandation R81, la Cour partage l'avis des experts selon lequel le personnel des bureaux de pays devrait continuer à rendre compte au chef du bureau de pays dont il dépend et devrait également coordonner régulièrement ses activités avec la section concernée au siège. Elle recherchera par conséquent des moyens d'améliorer la coordination par la Section de l'information et de la sensibilisation, en coopération avec les chefs de bureau de pays concernés, des activités des fonctionnaires chargés de la sensibilisation basés dans ces bureaux. Cette question sera examinée et traitée dans le contexte de la stratégie de communication de la Cour. La Cour voit de même l'intérêt de centraliser le budget alloué aux activités de sensibilisation et donc d'avoir plus de flexibilité et réaliser des économies d'échelle. Cependant, ces considérations devraient être évaluées en regard de l'importance pour les bureaux de pays d'avoir des capacités opérationnelles directes sur le terrain pour mener les activités nécessaires dans un contexte changeant. Ces aspects des recommandations, entre autres, seront examinés attentivement dans le contexte de l'élaboration de la stratégie de communication de la Cour.

329. La coordination étroite entre le Greffe et le Bureau du Procureur se poursuivra, y compris pour la conception d'activités de sensibilisation ainsi que pour la planification et la tenue, en tant que de besoin, de conférences de presse par liaison vidéo avec les médias basés dans les pays faisant l'objet d'une situation.

G. Mesures politiques extérieures contre la Cour

Recommandations

R169. *L'Assemblée des États parties et les États parties devraient développer une stratégie pour répondre aux attaques lancées contre la Cour par des États non parties et ils devraient être préparés à prendre la parole pour la défendre, étant donné que sa dignité et son impartialité politique limitent considérablement sa capacité de se défendre contre de telles attaques infondées et partiales. L'Assemblée des États parties et les États parties pourraient en outre mener des campagnes d'information du grand public dans les pays,*

avec l'appui de la Section de l'information et de la sensibilisation pour l'élaboration de supports de communication.

R170. *La Cour devrait formaliser une politique de gestion de crise qui précise les responsabilités, la chaîne de commandement et le processus à suivre, permettant une action concertée au nom de la Cour, et des réponses en temps utile.*

Aperçu des conclusions

330. Les experts observent que si l'absence de coopération de la part de certains États non parties est depuis le début un problème qui freine l'action de la Cour, l'institution se heurte ces dernières années à une difficulté encore plus grande, à savoir l'adoption par certains pays de politiques d'opposition active contre elle, et même de sanctions contre des membres de son personnel dont le Procureur en personne, ainsi que la remise en question de l'intégrité des juges et du Bureau du Procureur. Ils estiment que, compte tenu de la capacité qu'ont ces attaques de saper l'efficacité de la Cour et, à long terme, de nuire à son impartialité, l'Assemblée des États parties devrait agir. Ils considèrent en effet que l'Assemblée des États parties est la mieux placée pour organiser la défense de la Cour, puisqu'il est préférable que cette dernière ne se lance pas dans de tels débats politiques. Cela pourrait passer par une stratégie permettant de faire face à de telles attaques à l'avenir et dans le cadre de laquelle l'Assemblée des États parties et les États parties individuellement pourraient sensibiliser le grand public. Les experts affirment qu'une telle démarche serait dans le droit fil de la conclusion de l'Assemblée des États parties selon laquelle l'information et la communication sont de la responsabilité commune de la Cour et des États parties.

331. En outre, il est recommandé dans le Rapport que la Cour évalue les réponses qu'elle a apportées jusqu'ici aux menaces politiques et à la crise sanitaire, et qu'elle formalise une politique de gestion de crise qui précise les responsabilités, la chaîne de commandement et le processus à suivre.

Analyse

332. La Cour souscrit pleinement aux recommandations sur le rôle de l'Assemblée des États parties dans la réponse aux attaques lancées contre elle, ses responsables élus et son personnel. Un rôle actif et renforcé de l'Assemblée des États parties à cet égard est nécessaire, urgent, et constitue un élément essentiel du soutien à la Cour, non seulement lorsqu'il y a des attaques politiques mais aussi, plus largement, pour défendre et promouvoir le système mis en place par le Statut de Rome, protéger l'intégrité des procédures et préserver l'indépendance des juges et du Procureur, et pour garantir la sécurité du personnel de la CPI. La Cour est d'avis que l'Assemblée des États parties devrait prioriser l'examen et la mise en œuvre de cette recommandation et dialoguer avec la Cour à cette fin. Elle est disposée à échanger des idées, partager des informations et soumettre des propositions à l'examen des États, notamment sur les différents facteurs de risque et les points d'action connexes et pour l'élaboration de supports de communication ; elle peut également mettre à disposition ses propres supports et les adapter autant que faire se peut compte tenu des ressources disponibles et des autres limites (p. ex. la barrière de la langue).

333. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l'équipe de gestion de crise a été constituée officiellement et reconnue par les principaux responsables de la Cour en mars 2020. Elle a à son tour créé un certain nombre de sous-comités en rapport avec le retour dans les locaux permanents, la productivité, le bien-être du personnel, la reprise des missions et les bureaux de pays. Une réponse similaire à l'échelle de l'institution, conçue pour faire face aux exigences spécifiques de cette situation, a été mise en place dans le contexte des sanctions prises par les États-Unis contre la Cour. La procédure de fonctionnement standard sur la gestion de crise a été formulée par les organes de la Cour et, bien que sa publication officielle ait été retardée, elle s'est révélée utile pour la conception de la structure et de la chaîne de commandement de l'équipe de gestion de crise et a permis à cette dernière d'être pleinement opérationnelle en peu de temps. La politique de gestion de crise et les enseignements concrets tirés du processus de mise en place de l'équipe de gestion de crise ont été mis en pratique pour faire face à d'autres crises que la Cour a connues en 2020, dont les sanctions adoptées par les États-Unis et la crise de liquidités. La Cour travaille à la publication de sa procédure de fonctionnement standard révisée sur la gestion de crise.

Questions spécifiques à chaque organe : les Chambres

334. Comme noté dans l'introduction, les vues exprimées sur les questions liées à la Présidence et aux Chambres sont de nature préliminaire et sans préjudice des positions que les juges réunis en session plénière pourraient adopter à l'avenir.

VIII. ÉLECTION DE LA PRÉSIDENTENCE

R171. *La Présidence devrait préparer, et soumettre à l'approbation de la plénière des juges, des directives relatives à la conduite de l'élection de la Présidence, qui devront comprendre une disposition précisant que les candidats ne devraient pas faire, ni directement ni indirectement, à un de leurs pairs une quelconque offre qui pourrait, dans le contexte de l'élection, être interprétée comme un cadeau personnel, un avantage, un privilège ou une récompense inappropriés ; une disposition semblable devrait être ajoutée au Code d'éthique judiciaire.*

R172. *Les candidats devraient limiter leur campagne à la présentation à leurs collègues des qualités personnelles qui font d'eux de bons candidats au poste brigué, ainsi que de leur projet pour le mandat.*

Directive relative à la procédure d'élection de la Présidence

335. Les recommandations R171 et R172 ont déjà été traitées fin 2020 et début 2021, à partir d'initiatives préexistantes des Chambres.

336. Avant même le Rapport des experts, les juges de la Cour avaient engagé une réflexion approfondie sur la façon de veiller à ce que l'élection de la Présidence se déroule à l'avenir dans un esprit de collégialité, de transparence et d'ouverture. Cette question a été abordée en détail lors de la retraite des juges organisée en novembre 2020 et la discussion s'est poursuivie au mois de décembre 2020. À l'issue de ces discussions, les juges de la Cour ont mis au point une Directive relative à la procédure d'élection de la Présidence (« la Directive relative à l'élection de la Présidence »)³⁹, qui est entrée en vigueur le 19 janvier 2021. Les juges de la Cour peuvent continuer d'enrichir la Directive à tout moment.

337. La Directive relative à l'élection de la Présidence associe des éléments codifiant la pratique interne traditionnelle en la matière, à des initiatives plus récentes émanant des juges. Sur la question de la conduite des juges eu égard à l'élection de la Présidence, la Directive relative à l'élection de la Présidence prévoit en sa section 6.3 que :

[d]ans le cadre de l'élection de la Présidence, mais aussi de la campagne électorale, les juges exercent leurs responsabilités avec probité et intégrité, et dans le strict respect des principes et des normes inscrits dans le Code d'éthique judiciaire. Les juges votent indépendamment de toute influence extérieure et ne sont pas motivés par des intérêts personnels lorsqu'ils participent à cette élection. Les candidats s'abstiennent de tout acte qui pourrait, dans le contexte de l'élection, être raisonnablement interprété comme une promesse, un cadeau, un avantage, un privilège ou une récompense inappropriés et à caractère personnel.

338. S'agissant de la question de l'étendue de la campagne, la Directive relative à l'élection de la Présidence, en sa section 6.2, interdit expressément toutes les formes de campagne électorale, qu'elles soient directes ou indirectes, hormis celles que la Directive autorise. Les formes de campagne expressément autorisées sont une courte déclaration de compétences par un candidat, qui expose son expérience professionnelle pertinente et les qualités qui font de lui un bon candidat au poste brigué, ainsi que les projets ou la vision stratégique qu'il envisage pour son mandat (section 1.2) et la participation à une réunion préparatoire de tous les juges habilités à voter au cours de laquelle ils peuvent présenter leur candidature et répondre à des questions (section 3.1). Conformément à la section 6.3 de la Directive relative à l'élection de la Présidence, aucune discussion ou communication entre les juges au sujet de l'issue potentielle de l'élection de la Présidence ne peut avoir lieu à moins que tous les juges ne soient présents, sauf indication contraire précisée dans ladite Directive.

³⁹ <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/Directive-relative-a-la-procedure-d-election-de-la-Présidence.pdf>.

339. Ces initiatives concernant la portée limitée des campagnes électorales et la réglementation expresse des promesses électorales ont aussi été intégrées à la version mise à jour du Code d'éthique judiciaire que les juges ont adoptée le 19 janvier 2021 et qui est entré en vigueur le 27 janvier 2021. Les juges ont également achevé leurs travaux sur cette mise à jour à l'occasion de la retraite des juges en 2020 bien que, ce faisant, ils se soient inspirés de leurs travaux antérieurs à ce sujet démarrés lors de la retraite des juges de 2018. S'agissant en particulier de l'élection de la Présidence, sous la rubrique « Intégrité », l'article 5-5 du Code d'éthique judiciaire prévoit que :

L'obligation faite aux juges d'agir avec probité et intégrité s'étend à tous les aspects de leur charge, notamment leur participation à la prise de décisions pour élire leurs pairs à des postes impliquant une responsabilité administrative, à savoir les postes de la Présidence de la Cour et les postes de Présidents de Section. Les juges votent indépendamment de toute influence extérieure et ne sont pas motivés par des intérêts personnels lorsqu'ils participent à cette élection. Les candidats s'abstiennent de tout acte qui pourrait, dans le contexte de l'élection, être raisonnablement interprété comme une promesse, un cadeau, un avantage, un privilège ou une récompense inappropriés et à caractère personnel. Toute campagne électorale autorisée respecte les principes et les normes inscrits dans le présent Code et expose l'expérience professionnelle des candidats et les qualités qui font d'eux de bons candidats au poste brigué, et/ou les projets qu'ils envisagent pour leur mandat. Les limites posées en matière de campagne électorale par la Directive relative à la procédure d'élection de la Présidence doivent être respectées, tout non-respect de celles-ci constituant une violation du présent Code.

340. Le libellé de la Directive relative à l'élection de la Présidence et le Code d'éthique judiciaire mis à jour abordent directement les recommandations R171 et R172 énoncées dans le Rapport des experts et vont même au-delà de celles-ci. Grâce à ces instruments, les procédures régissant l'élection de la Présidence à la CPI sont désormais les plus transparentes parmi celles des juridictions internationales similaires.

341. Il convient de souligner que la Directive relative à l'élection de la Présidence et la mise à jour connexe du Code d'éthique judiciaire sont de loin antérieures au Rapport des experts et ont été produites dans le but d'améliorer la collégialité judiciaire, et non en réponse à l'une des allégations infondées formulées dans le Rapport au sujet des élections précédentes de la Présidence, allégations que nous allons maintenant traiter.

Allégations infondées se rapportant à l'élection de la Présidence en 2018

342. Le paragraphe 405 du Rapport des experts, en particulier lu en conjonction avec le paragraphe 439, laisse penser que des irrégularités ont été commises dans le cadre de l'élection de la Présidence en mars 2018. Il expose une « conclusion » selon laquelle des juges de la Cour qui étaient candidats à l'élection avaient fait des promesses à d'autres juges⁴⁰. « D'aucuns ont fait part [aux experts] de leur crainte que l'appel de mars 2018 à exercer à temps complet ait été motivé par des considérations inappropriées et sans pertinence, comme l'élection de la nouvelle Présidence. Il a été en outre avancé que cette décision n'était pas motivée par la charge de travail des Chambres, mais plutôt par des promesses formulées au cours de la campagne électorale ou par des engagements pris par certains des juges nouvellement élus »⁴¹.

343. Une telle allégation pourrait jeter le discrédit sur la conduite des trois juges élus à la Présidence en 2018, sur tous les autres candidats à l'élection cette année-là ainsi que sur les six juges qui furent alors élus, en impliquant dans les faits que plus de la moitié des juges de la Cour pourraient avoir adopté un comportement contraire à l'engagement qu'ils ont pris d'agir en tout honneur et conscience. Cette allégation totalement infondée doit être publiquement démentie. Aucune promesse n'a été faite et tous les juges appelés afin d'exercer à temps complet en 2018 ont participé à des activités judiciaires essentielles depuis la date de leur entrée en fonctions à plein temps⁴².

⁴⁰ Rapport des experts, par. 405.

⁴¹ Rapport des experts, par. 439. Voir aussi Rapport des experts, par. 450.

⁴² Les juges Ibáñez et Bossa ont exercé les fonctions de juge de la Section des appels, et ont pris part à toutes les affaires portées devant la Chambre d'appel. Les juges Akane et Aitala ont été affectés à la Chambre préliminaire II,

344. C'est en outre l'occasion de traiter une question importante d'ordre procédural. L'équité veut que les allégations de conduite irrégulière – lorsque leur examen est nécessaire – soient directement présentées aux personnes dont la conduite pourrait être perçue comme attaquée, de sorte qu'elles puissent avoir la possibilité d'y répondre⁴³. Les candidats à l'élection en mars 2018, ainsi que les juges nouvellement élus, auraient pu se voir donner la possibilité de présenter leur version des faits avant la publication du Rapport des experts. Les experts auraient pu demander à obtenir la documentation disponible. Ils n'ont cependant jamais tenté d'obtenir ces informations⁴⁴.

Service du Président à la Section des appels

R173. Le Statut devrait être modifié pour supprimer la disposition prévoyant que le Président siège pendant toute la durée de son mandat dans la Section des appels, et uniquement dans cette Section.

345. La Cour partage pleinement l'avis selon lequel tous les juges de la Cour sont potentiellement tout aussi capables de posséder les compétences requises pour être Président de la Cour⁴⁵ et se félicite de la réflexion approfondie des États parties à ce sujet. Elle espère qu'une telle réflexion donnera lieu à un dialogue rapproché avec les Chambres de la Cour pour veiller à ce que tous les aspects de la question soient dûment pris en considération.

IX. MÉTHODES DE TRAVAIL

A. Formation initiale et perfectionnement continu

R174. La Présidence devrait concevoir et organiser pour les nouveaux juges une formation initiale obligatoire, intensive et complète, d'une durée suffisamment longue, qui serait dispensée juste après le début de leur mandat, en coopération avec d'autres partenaires et parties prenantes. La teneur de la nouvelle formation initiale devrait être adaptée aux origines et profils des juges nouvellement élus, et tenir suffisamment compte des sujets proposés par les experts.

R175. Chaque année, la Présidence devrait également concevoir et organiser un programme de perfectionnement continu comportant une série d'événements à La Haye et ailleurs, lors desquels les juges pourraient échanger avec des spécialistes du droit

qui était saisie de diverses affaires en cours, notamment de la procédure préliminaire dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona*, de la demande d'indemnisation de Jean-Pierre Bemba et de la situation en Afghanistan. De plus, cette Chambre prépare actuellement la procédure préliminaire dans l'affaire *Abd-Al-Rahman*, dont la confirmation des charges est prévue pour février 2021. En outre, en novembre 2019, la juge Akane s'est acquittée de ses fonctions au sein de la Chambre de première instance X dans le cadre de l'affaire *Al Hassan*. La juge Alapini-Gansou a siégé en tant que juge de la Chambre préliminaire I, qui a délivré les mandats d'arrêt contre Al-Werfalli et Al Hassan, mené la procédure préliminaire dans l'affaire *Al Hassan* et a connu tout un éventail d'autres situations, notamment celle de la Palestine. Elle siège également au sein de la Chambre de première instance IV et remplit les fonctions de juge unique de la Chambre préliminaire A (article 70 du Statut) dans l'affaire *Gicheru*. La juge Prost siège au sein des Chambres de première instance III, IV et X, cette dernière étant chargée du procès *Al Hassan*. Elle a également été affectée comme juge suppléante à la Chambre d'appel dans le cadre de l'appel interjeté dans la situation en Afghanistan. La juge Prost s'est également vu assigner la tâche spécifique de chapeauter un certain nombre de projets spéciaux revêtant une grande importance pour les travaux des Chambres, tels que des recherches, des consultations et la préparation des directives relatives à la rédaction des jugements des Chambres (2018) et aux directives relatives au prononcé des jugements et des décisions et aux meilleures pratiques en matière de gestion des procès (2019).

⁴³ Ainsi, dans ces circonstances, on aurait pu attendre des experts qu'ils contactent par écrit les intéressés pour leur faire part des critiques reçues. Ce genre de courrier symbolise le principe de l'équité et prend la forme de lettres envoyées officiellement dans le cadre d'une enquête publique aux personnes visées par les critiques figurant dans le rapport en passe d'être publié. Ces lettres ont pour objectif de donner aux personnes visées la possibilité de se préparer à la publicité qui en résulte et d'exercer éventuellement un recours en justice lorsque les allégations portées contre elles sont rendues publiques.

⁴⁴ La Présidence de la Cour joint l'annexe II pour illustrer les complications occasionnées par le fait qu'aucun commentaire n'a été sollicité de la part de l'organisation au cours des phases de consultation ou de rédaction de l'examen. Les deux mémorandums figurant à l'annexe II concernent les allégations formulées aux paragraphes 405 et 439 du Rapport des experts qui, lorsqu'ils sont lus ensemble, laissent entendre que l'appel lancé aux juges en mars 2018 pour qu'ils exercent leurs fonctions à temps complet aurait été motivé par des considérations inappropriées et sans pertinence, comme l'élection de la nouvelle Présidence. Dans les mémorandums reproduits à l'annexe II, l'ancien Président de la Cour et cinq des six juges alors nouvellement élus et directement visés par cette allégation, la rejettent vigoureusement. Si la Cour ou les responsables concernés avaient eu l'occasion de faire des commentaires à ce sujet, il aurait été possible de répondre en temps opportun et de manière appropriée aux préoccupations concernant la véracité de ces allégations.

⁴⁵ Rapport des experts, par. 409 à 413.

international et d'autres domaines au sujet de questions d'intérêt pour l'amélioration de leur culture professionnelle et scientifique au service de leurs compétences et de leur expérience, notamment dans le cadre d'un événement comme l'actuelle retraite annuelle des juges.

R176. *Dans le cadre de l'organisation et de la refonte des programmes de formation initiale et de perfectionnement continu, la Présidence devrait solliciter les conseils, la coopération et l'assistance d'universités, instituts et autres organisations possédant une expérience reconnue en matière de perfectionnement professionnel dans les domaines envisagés pour le programme.*

R177. *La Cour devrait envisager de développer davantage le séminaire judiciaire annuel en termes notamment de contenu, de durée et de participation de magistrats siégeant dans les plus hautes juridictions des États parties.*

346. Les juges se félicitent des recommandations visant à améliorer le programme de formation initiale ainsi que les possibilités de perfectionnement continu à leur intention.

347. S'agissant du programme de formation initiale (R174), lors de leur retraite en 2020, les juges ont engagé des discussions approfondies en vue de concevoir un programme exhaustif et détaillé de formation à l'intention des nouveaux juges. Ce programme participatif et axé sur la pratique devait permettre aux juges nouvellement élus de bien se familiariser avec la structure, les fonctions et la pratique judiciaire de la Cour. Il prévoyait que tous les juges de la Cour y participent et profitent d'un apprentissage par les pairs au moyen d'un dialogue structuré entre nouveaux juges et juges plus expérimentés à la CPI.

348. Malgré ces préparatifs, il n'a pas été possible de mettre en œuvre en 2021 le programme de formation initiale intégral révisé, et ce, en raison de difficultés logistiques et des considérations sanitaires liées à la pandémie de COVID-19. Au lieu de cela, la Présidence, avec les sections judiciaires, a mis en œuvre une version « réduite » du programme axée sur ses principaux éléments. Ce programme allégé a pris une forme hybride permettant une participation en présentiel en respectant les distances et en prenant les autres précautions nécessaires, ainsi qu'une participation en distanciel pour les juges qui ne pouvaient y assister en personne. Bien que condensé, le programme de formation initiale révisé à l'intention des juges pour 2021 a couvert un large éventail d'éléments clés, notamment la collégialité et l'éthique judiciaires, les valeurs de la Cour, les défis actuels et a permis de tenir des discussions détaillées sur des questions juridiques clés aux stades préliminaire, du procès et de l'appel. La Présidence envisage d'organiser un suivi du programme de formation initiale pour tous les nouveaux juges dans un avenir proche. Les détails logistiques et le calendrier d'un tel événement seront fixés en fonction de l'évolution de la pandémie de COVID-19, ainsi que de l'appel des nouveaux juges à exercer leurs fonctions à temps complet.

349. S'agissant du programme de perfectionnement continu amélioré à l'intention des juges (R175), les juges de la Cour restent prêts à étudier ces possibilités, notamment la suggestion de travailler avec d'autres organisations ou institutions dans ce domaine (R176). La COVID-19 continue de représenter un obstacle à la pleine exploration de ces possibilités à l'heure actuelle. Bien que tout le monde s'accorde sur la nécessité de poursuivre un programme exhaustif de perfectionnement continu pour les juges, il convient de relever que les juges devront y consacrer du temps et que des crédits budgétaires suffisants devront être prévus. Toute initiative de programme de perfectionnement continu devra être minutieusement conçue pour en tirer le meilleur parti sans entraîner d'incidence notable sur les procédures judiciaires. La Section des ressources humaines du Greffe sera consultée, le cas échéant, dans le cadre des efforts qui seront déployés à l'avenir dans le domaine du perfectionnement continu.

350. S'agissant du séminaire judiciaire annuel (R177), lui-même une initiative des Chambres, la Cour est entièrement prête à le poursuivre une fois que la situation liée à la pandémie de COVID-19 s'améliorera et permettra de le mener efficacement et en toute sécurité. Ce séminaire a déjà connu des évolutions sur le plan conceptuel, passant de sujets de nature générale au cours des premières années à des débats plus spécifiques lors de sa 3^e édition en 2020.

B. Service à temps complet des nouveaux juges

R178. *Pour assurer davantage de transparence en la matière, la Présidence devrait envisager de faire une déclaration publique officielle au sujet de la décision d'appeler des juges à exercer à temps complet, en en précisant les motifs.*

R179. *La Présidence devrait, avec l'assistance du Greffier, donner priorité aux efforts de planification de la relève des juges et assurer efficacement cette relève.*

R180. *Le Greffier devrait veiller à communiquer en temps opportun l'ensemble des conditions générales d'emploi des juges, y compris en matière de droits au rapatriement, à la pension, à l'assurance maladie et autres prestations, et préciser aux États parties qu'ils sont tenus de transmettre ces conditions générales aux candidats qu'ils comptent désigner.*

351. S'agissant de la recommandation concernant davantage de transparence quant aux motifs sous-tendant la décision d'appeler les juges à exercer leurs fonctions à temps complet (R178), la Présidence nouvellement élue en mars 2021 a choisi de faire figurer ses motifs à cet égard dans sa décision publique relative à l'affectation des juges aux sections judiciaires⁴⁶. Dans la droite ligne des recommandations formulées dans le Rapport des experts, la Présidence nouvellement élue a justifié sa décision d'appeler deux juges à exercer leurs fonctions à temps complet, uniquement en raison de la charge de travail, faisant remarquer que la Chambre d'appel et la Chambre préliminaire I ne pouvaient être laissées dans l'incapacité de fonctionner et que, par conséquent, il était nécessaire d'appeler deux juges à exercer à plein temps⁴⁷. En outre, l'un des nouveaux juges a été affecté à plusieurs chambres à la fois⁴⁸, par souci d'économie judiciaire⁴⁹.

352. S'agissant de la partie du Rapport relative à la planification de la relève des juges (R179)⁵⁰, il est noté que la Présidence y consacre son attention depuis longtemps, ce sujet faisant partie intégrante de sa responsabilité de veiller à la bonne administration de la Cour conformément à l'article 38-3-a, et qu'en 2020, les juges en exercice de la Cour ont présenté aux États parties un rapport détaillé concernant les enjeux à cet égard⁵¹. Ce rapport met en exergue un certain nombre d'initiatives que les juges ont menées afin de faciliter la planification de la relève, en particulier l'introduction de délais pour le prononcé des décisions et jugements, l'interprétation stricte de l'article 36-10 du Statut et le recours à un juge exerçant à temps partiel pour conclure un procès, ce qui a entraîné une réduction des coûts considérable pour la Cour⁵². Ce rapport souligne le fait que la Présidence affecte les juges aux chambres de première instance en tenant tout particulièrement compte de la nécessité d'éviter les prorogations de mandat⁵³, mais met en évidence les limites imposées par les textes qui rendent inévitable le risque de certaines prorogations⁵⁴.

353. S'agissant de la nécessité de veiller à communiquer en temps opportun l'ensemble des conditions générales d'emploi des juges aux candidats à ce poste (R180), la Cour partage pleinement l'idée qu'il est nécessaire de communiquer ces informations essentielles. La communication de telles informations faisant partie du processus électoral auquel la Cour ne participe pas elle-même directement, il conviendrait que de telles informations soient communiquées par l'intermédiaire des États parties, avec l'assistance de la Cour, en tant que de besoin. En 2020, dans le droit fil de la recommandation R180, la Présidence a déjà travaillé en étroite collaboration avec le Greffier pour veiller à ce que les informations connexes soient mises à la disposition du Secrétariat de l'Assemblée des États parties pour être communiquées aux candidats aux postes de juge, notamment dans le contexte des changements apportés à la rémunération des juges.

⁴⁶ Présidence, *Decision assigning judges to divisions and recomposing Chambers*, 16 mars 2021, voir, p. ex., ICC-01/04-763.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁸ La juge María del Socorro Flores Liera a été affectée à la Chambre préliminaire I et aux Chambres de première instance II, IV et VIII.

⁴⁹ Un juge affecté à la Section des appels ne peut siéger que dans cette Section, voir article 39-4 du Statut.

⁵⁰ Rapport des experts, par. 451.

⁵¹ Rapport des juges de la Cour sur la gestion des transitions au sein des Chambres, 30 janvier 2020, disponible sur https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/SGG-Report-Judiciary-Transitions-FRA.PDF.

⁵² *Ibid.*, par. 3 à 5.

⁵³ *Ibid.*, par. 7.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 7 à 14.

C. Code d'éthique judiciaire

R181. La Présidence doit procéder en priorité à une révision du Code d'éthique judiciaire en vue de le mettre à jour et de le renforcer.

R182. La Présidence devrait inclure dans le Code l'interdiction expresse de faire campagne et de tolérer des engagements, promesses ou indications inappropriés dans le cadre de l'élection aux postes de la Présidence et à tout autre poste de direction judiciaire.

R183. Dans le cadre de la révision du Code, la Présidence devrait examiner les codes d'autres juridictions pénales internationales ainsi que de tribunaux régionaux et nationaux, et tenir compte des enseignements tirés de ceux-ci et d'autres évolutions pertinentes.

R184. La Présidence devrait envisager d'inclure dans le Code une disposition exigeant sa révision et sa mise à jour au moins tous les cinq ans.

354. En janvier 2021, à la suite des travaux approfondis qu'ils avaient menés sur ce sujet lors de leur retraite en 2020⁵⁵, les juges de la Cour ont actualisé le Code d'éthique judiciaire⁵⁶. Ce faisant, ils ont pris en considération chacune des recommandations R181 à R184. Conformément à la recommandation R183, cet exercice a été mené après avoir attentivement étudié les codes comparables pour faire en sorte que le Code d'éthique judiciaire actualisé de la CPI constitue un exemple de meilleure pratique tenant pleinement compte des éléments les plus récents.

355. S'agissant des aspects spécifiques mentionnés dans le Rapport des experts, désormais le Code d'éthique judiciaire mis à jour garantit expressément la collégialité⁵⁷, interdit expressément toutes les formes de discrimination et de harcèlement⁵⁸, exige des juges qu'ils s'abstiennent de tout commentaire sur les décisions ou les jugements de la CPI⁵⁹, s'applique également aux anciens juges, le cas échéant⁶⁰, et fixe des limites en matière de campagne électorale⁶¹, telles que posées par la Directive relative à l'élection de la Présidence et détaillées aux paragraphes 335 à 341 ci-dessus. Conformément à l'esprit de la recommandation R184, le Code mis à jour prévoit en outre qu'il soit procédé régulièrement à son réexamen⁶². La question de la relation appropriée entre juges et États parties/société civile⁶³ y figure également⁶⁴.

356. Outre le fait qu'ils ont donné suite à chaque suggestion formulée dans le Rapport des experts visant à renforcer le Code d'éthique judiciaire, les juges de la Cour ont pris un certain nombre d'initiatives dans sa version mise à jour. Ils ont renforcé les formulations relatives à l'indépendance des juges⁶⁵, en se fondant sur les normes internationales applicables, intégré une obligation de loyauté envers la Cour⁶⁶, et ont indiqué que les principes consacrés dans le Code s'appliquent aux juges à tout moment⁶⁷.

357. Compte tenu des modifications susmentionnées, la Cour considère que toutes les recommandations énoncées dans le Rapport des experts sur ce thème (R181 à R184) ont désormais été pleinement mises en œuvre.

D. Collégialité judiciaire

R185. La Présidence et les présidents des différentes sections et chambres devraient en priorité promouvoir, de manière active et continue, une culture judiciaire plus cohésive

⁵⁵ Ces travaux s'appuient eux-mêmes sur ceux déjà engagés par les juges lors de leur retraite en 2018.

⁵⁶ <https://www.icc-cpi.int/Publications/Code-d-ethique-judiciaire.pdf>.

⁵⁷ Rapport des experts, par. 455, voir Code d'éthique judiciaire, article 5-3.

⁵⁸ Rapport des experts, par. 456, voir Code d'éthique judiciaire, article 5-2.

⁵⁹ Rapport des experts, par. 456, voir Code d'éthique judiciaire, article 10-2.

⁶⁰ Rapport des experts, par. 457, voir Code d'éthique judiciaire, article 12-1.

⁶¹ Rapport des experts, R182, voir Code d'éthique judiciaire, article 5-5.

⁶² Code d'éthique judiciaire, article 1-2.

⁶³ Rapport des experts, par. 460.

⁶⁴ Code d'éthique judiciaire, article 5-1.

⁶⁵ Code d'éthique judiciaire, article 3-2.

⁶⁶ Code d'éthique judiciaire, article 8.

⁶⁷ Code d'éthique judiciaire, article 12-1.

encourageant la collégialité dans l'exercice des fonctions judiciaires des juges et des chambres.

R186. *La Présidence devrait envisager d'inclure ou de réintroduire la collégialité comme thème de débat entre juges dans le cadre du programme de formation initiale à l'intention des nouveaux juges, de la retraite annuelle des juges ou d'autres événements de perfectionnement professionnel destinés au corps judiciaire.*

R187. *La Présidence devrait envisager de faire figurer une référence à la collégialité dans le Code d'éthique judiciaire.*

R188. *En consultation avec les juges, la Présidence devrait envisager de prendre des mesures plus spécifiques et de publier des directives conçues pour nourrir l'esprit de collégialité, notamment en améliorant la qualité des relations par la promotion i) de meilleurs méthodes et moyens de communication, ii) de dialogues et discussions accrus au sein des différentes chambres et sections, iii) du renforcement des consultations au sein de chaque section, iv) d'une sensibilisation au fait que le manque de collégialité mène au dysfonctionnement des chambres et compromet le résultat final de leur travail et, par conséquent, la crédibilité de la Cour, et v) d'un respect mutuel renforcé parmi les juges et entre juges et membres du personnel.*

358. L'idée qu'une culture cohésive de collégialité judiciaire (R185) revêt une importance capitale fait l'unanimité parmi les juges de la Cour. Il convient de relever que la Présidence actuelle a cherché à engager le dialogue entre les juges sur cette question à l'occasion de leur retraite de 2018, et qu'elle a constamment mis l'accent sur l'importance de l'ensemble des aspects de la collégialité tout au long de son mandat. Il est à espérer que cela contribuera à un changement de culture et que les Présidences et les juges à venir continueront de faire activement la promotion de la collégialité judiciaire. S'agissant de la recommandation R186, la Présidence de la Cour a inscrit la collégialité judiciaire comme sujet de discussion lors du programme de formation initiale à l'intention des juges en 2021⁶⁸. En outre, en pleine conformité avec la recommandation R187, une référence à la collégialité a été intégrée au Code d'éthique judiciaire, ainsi qu'à la Directive relative à l'élection de la Présidence⁶⁹. De plus, il ressort des retraites des juges et de l'élaboration des textes régissant les travaux inter-sections des chambres, tels que le Guide pratique de procédure pour les Chambres et le manuel stylistique des Chambres, que les juges de la Cour sont conscients de la valeur que revêtent davantage de dialogue et de discussion. Les juges de la Cour, sous la houlette de la Présidence nouvellement élue, sont toujours prêts à examiner les mécanismes susceptibles de faciliter encore plus l'amélioration de la collégialité judiciaire, la recommandation R188 pouvant servir de guide utile en la matière.

X. EFFICACITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE ET DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE

A. Phase préliminaire

359. La phase préliminaire constitue un volet essentiel du droit procédural de la Cour. La procédure de confirmation des charges a été intégrée au Statut de Rome en vue d'apporter une protection supplémentaire aux suspects et d'éliminer les affaires et les charges qui sont trop faibles pour donner lieu à un procès. Cette fonction de filtre s'est avérée efficace dans plusieurs affaires portées par le Bureau du Procureur devant la Cour ou lorsque certaines charges ont été jugées insuffisamment étayées et n'ont par conséquent pas été confirmées. Parallèlement, il est important de veiller à ce que la procédure de confirmation des charges, qui n'existe pas au sein des autres juridictions internationales pénales, soit menée avec efficacité de sorte à éviter tout retard excessif. Ainsi, les juges de la Cour, et de la Section préliminaire en particulier, continuent de s'efforcer d'améliorer l'efficacité de la phase préliminaire, en se fondant sur l'expérience acquise. D'ailleurs, c'est au sein de la Section préliminaire que le Guide pratique de procédure pour les Chambres, qui est devenu un outil important pour les Chambres dans le cadre du réexamen de leurs pratiques, a été pour la première fois mis au point. Par conséquent, les juges se félicitent des recommandations

⁶⁸ Voir en outre *supra*, la partie consacrée au programme de formation initiale, aux paragraphes 346 à 348.

⁶⁹ <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/Directive-relative-a-la-procedure-d-election-de-la-Présidence.pdf>

détaillées formulées dans le Rapport final des experts qui concernent en particulier la phase préliminaire des procédures (R189 à R198). Les juges de la Section préliminaire ont déjà engagé une analyse approfondie de ces recommandations. Certaines réflexions initiales sur les recommandations sont exposées plus bas, alors que d'autres recommandations sont traitées ensemble, pour éviter les répétitions et les chevauchements.

R189. *Les juges devraient inclure dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres une disposition selon laquelle la chambre devrait systématiquement demander au Procureur, lors de la première comparution, de préciser l'état d'avancement de l'enquête afin d'aider les juges à exercer les pouvoirs prévus à la règle 121. Le substitut du Procureur qui comparait à l'audience devrait être en possession d'informations complètes, précises et actualisées afin d'être en mesure de fournir un rapport exhaustif à la Chambre.*

360. Le degré de préparation du Bureau du Procureur est de prime importance pour garantir l'efficacité de la procédure de confirmation des charges. En fait, cette question va bien au-delà de la première comparution, en particulier étant donné que le Bureau du Procureur est autorisé à continuer ses enquêtes au cours de la phase préliminaire de la procédure. Selon les circonstances, le Bureau du Procureur peut avoir de nouvelles occasions de recueillir des éléments de preuve pour permettre de mieux cerner l'affaire. Néanmoins, cette possibilité va potentiellement à l'encontre de la nécessité de mener la procédure – y compris la confirmation des charges – avec rapidité, et la chambre préliminaire chargée de l'affaire doit être tenue informée de l'état d'avancement de l'enquête. Par conséquent, cette recommandation sera examinée en détail et il en sera tenu compte en temps voulu, lors de la prochaine mise à jour du Guide pratique de procédure pour les chambres.

361. Dans les faits, demander au Bureau du Procureur de fournir des informations concernant l'état d'avancement de l'enquête lors de la première comparution est susceptible de constituer une première étape, mais celle-ci devrait être suivie de mesures supplémentaires au fil de l'évolution de l'enquête. Pour traiter cette question, dans le cadre de l'affaire *Abd Al Rahman* par exemple, la Chambre préliminaire II a ordonné au Procureur de lui faire parvenir toutes les deux semaines un rapport confidentiel et *ex parte* sur les questions en rapport avec la préparation de l'audience de confirmation des charges, notamment les mesures d'enquête, cela afin de garantir qu'elle est toujours en possession de toutes les informations, non seulement lors de la première comparution, mais aussi à mesure que l'affaire progresse.

R190. *Le système de communication des pièces au cours de la phase préliminaire et toutes les questions connexes, y compris les protocoles d'expurgation et autres protocoles pertinents, devraient être revus de toute urgence par une équipe dédiée, qui devrait être présidée par un juge et comprendre parmi ses membres un substitut de haut rang du Procureur, un haut fonctionnaire des Chambres, le chef du Bureau du conseil public pour la Défense et le président l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale ou une personne déléguée par cette association. Cette équipe serait chargée de formuler des recommandations pour rendre le système plus prévisible et plus rapide.*

362. La communication des pièces et les questions connexes sont en effet un élément essentiel à l'efficacité des procédures, tant au stade préliminaire qu'à celui du procès. La Cour accueille donc avec satisfaction la recommandation visant à réviser ces questions. Cet examen devra comporter une discussion approfondie sur les pratiques du Bureau du Procureur, y compris sur celles qui ont lieu bien avant que commence la communication effective des pièces, étant donné qu'elles ont une incidence directe sur les mesures prises par la suite.

363. Il convient également de noter que le processus de communication des pièces est en très grande partie strictement régi par le Statut et le Règlement et que tout changement apporté aux pratiques existantes pourrait donc nécessiter de modifier les instruments concernés. Compte tenu de la complexité des questions en jeu, bien qu'il semble approprié d'engager un examen des pratiques en matière de communication des pièces, il est impératif de noter qu'il s'agirait d'un projet ambitieux dont la réalisation prendrait beaucoup de temps. En outre, il conviendra de bien réfléchir à la composition exacte de l'équipe qui pourrait être chargée de cet examen.

R191. *Tout au long de la procédure de confirmation des charges, les juges devraient garder à l'esprit que le processus de confirmation des charges sert de filtre permettant d'écartier les charges qui ne sont pas suffisamment étayées et de garantir les droits du*

suspect à un procès équitable, y compris au moyen d'une procédure efficace et rapide menant au prononcé d'une décision relative à la confirmation des charges claire et dépourvue d'ambiguïté.

364. Les juges sont entièrement d'accord avec les objectifs déclarés de la procédure de confirmation des charges. Cela se reflète en effet dans toutes les décisions de confirmation des charges prononcées jusqu'ici, nombreuses étant celles qui ont expressément souligné ces points et mis en exergue le fait que la procédure de confirmation des charges ne doit pas prendre la forme d'un mini-procès. Il convient également de souligner que les objectifs du processus de confirmation des charges doivent être compris non seulement par les juges, mais aussi par les parties et les participants à la procédure, et notamment le Bureau du Procureur. Selon le cas, les objectifs de cette recommandation seront transposés dans les efforts à venir qui seront déployés en vue de continuer d'harmoniser les méthodes de travail des chambres et la formation initiale des nouveaux juges.

R192. *Les juges devraient adhérer au contenu du Guide pratique de procédure pour les Chambres et des autres protocoles ayant fait l'objet d'accords, y compris en appliquant les calendriers et les délais indiqués pendant la conduite de toutes les procédures, à moins que des raisons impérieuses justifient d'y déroger.*

365. Le Guide pratique de procédure pour les Chambres a été adopté par les juges de la Cour dans le but d'uniformiser davantage les procédures et de tirer des enseignements de leur expérience. Parallèlement, le choix d'inclure des dispositions dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, plutôt que dans le Règlement de la Cour, qui est contraignant, reflète la nécessité pour les Chambres de retenir un certain degré de flexibilité dans leur mise en œuvre, pour satisfaire aux besoins de chaque affaire. Le non-respect du Guide pratique de procédure pour les Chambres a toujours trouvé sa cause dans les circonstances de l'affaire. Ainsi, cette recommandation est déjà suivie dans la pratique. Selon le cas, les objectifs de cette recommandation se refléteront dans les efforts futurs d'harmonisation des méthodes de travail des chambres et la formation initiale des nouveaux juges.

R193. *La présentation des éléments de preuve et les écritures déposées par les parties dans le cadre de la confirmation des charges, l'audience elle-même et la forme, la teneur et la structure de la décision relative à la confirmation des charges devraient être conformes aux directives énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.*

366. Comme expliqué précédemment s'agissant de la recommandation R192, les consignes énoncées dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres sont suivies autant que possible, y compris dans le cadre de la procédure de confirmation des charges. Cependant, les circonstances propres à une affaire peuvent parfois obliger à s'écarter de certains éléments. Cela dit, les juges ont pris acte de la recommandation dont il sera dûment tenu compte à l'avenir. Il convient de relever que certains aspects de cette recommandation font actuellement l'objet de discussions dans le contexte d'une proposition de modification du Règlement de la Cour.

R194. *Sur invitation de la Présidence, une petite équipe de juges devrait réviser le Guide pratique de procédure pour les Chambres dans le but de rendre ce texte plus prescriptif et d'identifier celles de ses dispositions qu'il conviendrait d'incorporer comme normes contraignantes dans le Règlement de la Cour. Le Guide devrait être modifié de sorte à préciser que ses autres dispositions sont à respecter à moins que la chambre concernée ne les juge contraires aux objectifs d'efficacité, de rapidité ou d'équité de la procédure.*

R195. *Une fois achevée la révision du texte du Guide pratique de procédure pour les Chambres, une autre solution pourrait consister à diviser ses dispositions en deux catégories : celles auxquelles il ne peut être dérogé sauf circonstances exceptionnelles à expliciter dans la décision de la chambre, et celles qui devraient être suivies à moins que la chambre concernée ne les juge contraires aux objectifs d'efficacité, de rapidité ou d'équité de la procédure. Le Règlement de la Cour devrait ensuite être modifié de manière à énoncer ces catégories et à identifier les directives qui relèvent de la première catégorie.*

367. À l'heure actuelle, les juges de la Cour ont à leur disposition deux instruments qui reflètent l'expérience acquise et les meilleures pratiques, à savoir le Règlement de la Cour et le Guide pratique de procédure pour les Chambres. Le premier est prévu par le Statut de Rome et il est opposable aux parties, aux participants ainsi qu'aux Chambres. En revanche, le second ne fournit que des recommandations aux parties, aux participants et aux Chambres

de la Cour. Il s'agit d'un document qui n'était pas expressément prévu par le Statut de Rome et qui ne fait donc pas partie du droit applicable de la Cour au sens de l'article 21 du Statut.

368. Les juges se sont déjà penchés sur la question de savoir si certaines dispositions devraient être intégrées au Règlement de la Cour plutôt qu'au Guide pratique de procédure pour les Chambres. C'est en effet la bonne marche à suivre. La proposition de disposer d'une petite équipe de juges qui recenserait les dispositions du Guide pratique de procédure pour les Chambres susceptibles d'être intégrées au Règlement de la Cour est intéressante et cadrerait bien avec l'engagement des juges à revoir et à améliorer régulièrement le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

R196. Comme la gestion des dossiers des affaires est un processus complexe, il est conseillé, comme indiqué dans la section consacrée à l'amélioration du processus de désignation des candidats aux postes de juge, que la fonction de président de chambre préliminaire ou de chambre de première instance soit chaque fois que possible réservée à des juges qui possèdent une riche expérience en matière de gestion et de présidence de procès pénaux complexes.

369. Il est pris bonne note de cette recommandation qui est déjà suivie dans la pratique, bien que la décision quant à la personne qui devrait assumer la fonction de président dans le cadre d'une affaire ne puisse être prise sur un seul facteur. Conformément au Règlement de la Cour, chaque chambre décide du juge qui sera juge président.

R197. Les juges de la Section préliminaire devraient se réunir régulièrement pour discuter des questions qui sont à l'origine de pratiques disparates de la part de chambres de composition différente, en vue d'harmoniser les procédures autant que possible. Ils sont encouragés à continuer autant que nécessaire de se réunir avec des représentants du Bureau du Procureur et le chef du nouveau bureau de la Défense (actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense), pour discuter de leurs préoccupations mutuelles, et notamment des questions liées à l'interface entre leurs rôles respectifs au début du processus de confirmation des charges, dans le but de trouver des moyens d'améliorer et d'assurer l'efficacité de la phase préliminaire.

R198. Il est recommandé d'organiser à l'occasion un colloque au cours duquel des juges de la Section préliminaire, des membres du Bureau du Procureur et des conseils de la Défense (intervenant dans le cadre d'affaires en cours et/ou passées) pourraient utilement discuter ensemble de thèmes se rapportant aux travaux de la Section préliminaire.

370. Ce sont là des recommandations opportunes dont les juges discuteront de manière plus approfondie en temps voulu. Des communications régulières entre les diverses chambres préliminaires ont déjà lieu, ainsi que des réunions avec le Bureau du Procureur, et des plateformes supplémentaires d'échange de vues ne peuvent qu'être bénéfiques pour la Cour. Il pourrait être envisagé de faire participer d'autres sections judiciaires – en particulier la Section de première instance – à un tel dialogue pour avoir une vue globale de la procédure pénale, tout en faisant participer le Bureau du conseil public pour les victimes et/ou l'Association du barreau de la Cour pénale internationale pour veiller également à la représentation des victimes.

371. Il convient de relever que, contrairement à ce qu'affirment les experts dans le Rapport final, il n'y a que peu de pratiques disparates, voir aucune, au sein des chambres préliminaires.

B. Stade du procès

372. Les recommandations concernant la phase du procès portent sur divers sujets, allant des questions relatives au cadre juridique de la Cour à l'utilisation des outils électroniques. Elles ne relèvent pas toutes de la responsabilité première des chambres.

R199. Lorsqu'une décision de confirmation des charges est rendue, elle devrait être immédiatement transmise à la Présidence, accompagnée du dossier de la procédure, et la Présidence devrait faire parvenir le tout à la Chambre de première instance en vue de la préparation du procès.

R200. La Chambre de première instance devrait commencer à préparer le procès et rendre l'ordonnance fixant la date de la première conférence de mise en état dès que possible. Rien n'empêche, en principe, de commencer à préparer le procès même si la décision de

confirmation des charges fait l'objet d'une demande d'autorisation d'interjeter appel ou d'un appel. Tout retard dans la préparation du procès ou tout report y afférent ne saurait être justifié que par un motif valable.

373. Une fois les charges confirmées, il est en effet souhaitable de renvoyer le plus rapidement possible l'affaire en vue de la préparation du procès. Cependant, cela n'est pas toujours possible au sein du cadre juridique actuel. Il est de pratique constante que les Chambres préliminaires transmettent une affaire à la Présidence à la suite d'une confirmation des charges uniquement une fois que toutes les questions en souffrance ont été réglées, y compris les éventuelles requêtes aux fins d'autorisation d'interjeter appel. Cela est dû au Règlement (règle 155), qui prévoit que la Chambre qui a rendu la décision visée par la demande d'autorisation d'en interjeter appel est celle qui doit statuer sur cette requête. Une fois que le dossier est transmis à la Chambre de première instance, la Chambre préliminaire n'est plus saisie de l'affaire et il est donc important que toutes les questions pendantes soient tranchées avant la transmission du dossier. Si cela était jugé non souhaitable, il faudrait alors probablement modifier le cadre juridique.

374. Une fois qu'une affaire a atteint le stade du procès, il est de pratique courante que la Chambre de première instance saisie du dossier s'attelle immédiatement à la préparation du procès, notamment en fixant la date des conférences de mise en état (voir à ce sujet le Guide pratique de procédure pour les Chambres, paragraphe 71 et suivants). La mise en œuvre efficace de ces lignes directrices a déjà permis d'améliorer de façon notable la rapidité de la préparation du procès.

R201. *Reconnaissant que présenter une demande d'acquiescement sur la base d'une insuffisance des moyens à charge est désormais une pratique établie de la procédure de la Cour, les juges devraient rédiger une norme afin de la réglementer et de préciser l'effet d'une telle demande lorsqu'il y est fait droit. Ainsi, les Chambres suivraient une approche cohérente et il serait possible d'interjeter appel de la décision y afférente si les circonstances le justifient.*

375. La Chambre d'appel a récemment rendu un arrêt dans l'affaire *Gbagbo/Blé Goudé*, qui portait sur plusieurs aspects de la procédure relative aux requêtes en insuffisance des moyens à charge. L'ensemble des juges se pencheront sur la question de savoir s'il est nécessaire de modifier les instruments juridiques de la Cour en se fondant sur une analyse minutieuse de l'arrêt susmentionné, y compris des opinions individuelles et dissidentes y afférentes, ainsi que de toute autre jurisprudence pertinente de la Cour.

R202. *Les juges devraient se demander si le critère du « caractère souhaitable » est pertinent en ce qui concerne l'intervention d'un amicus curiae, si les Chambres devraient être tenues de motiver l'autorisation qu'elles donnent à un amicus curiae de présenter des observations ainsi que leur choix lorsque plusieurs amici curiae présentent des demandes.*

376. Le critère du « caractère souhaitable » est celui énoncé à la règle 103-1 du Règlement. C'est à l'AEP qu'il revient donc d'y apporter tout changement. En tout état de cause, il serait prudent d'accorder un certain degré de flexibilité aux Chambres afin qu'elles décident du moment où solliciter les vues des *amici curiae*. Certaines situations imprévisibles peuvent entraîner le dépôt d'observations par des *amici curiae*. Généralement, les décisions conviant les *amici curiae* à présenter leurs observations énoncent les raisons qui les sous-tendent, ainsi que la raison pour laquelle certains *amici curiae* sont retenus plutôt que d'autres en cas de demandes multiples qui ne sont pas toutes acceptées. Le besoin de réforme à cet égard ne semble pas significatif, mais la question pourrait faire l'objet de discussions supplémentaires entre les juges dans le cadre de leurs échanges réguliers sur les pratiques mises en place.

R203. *Il est recommandé de rédiger une règle autorisant de confier des enquêtes et/ou des poursuites relatives à des violations de l'article 70 à un amicus curiae ou à un conseil indépendant, en cas de conflit d'intérêts potentiel pour l'Accusation.*

377. Cette recommandation, dont la mise en œuvre relève de l'AEP, soulève des questions importantes et des problèmes potentiels. Il serait notamment bon d'examiner si l'octroi de pouvoirs d'enquête et de poursuites à un *amicus curiae* serait compatible avec le cadre juridique de la Cour. Par conséquent, une modification non seulement du Règlement mais aussi du Statut pourrait potentiellement être requise. De manière plus générale, l'intégrité du Bureau du Procureur ne devrait pas être remise en question à la légère, et il conviendrait de prendre soin de veiller à ce que la procédure envisagée ne puisse pas ouvrir la porte aux abus.

R204. *Il est recommandé aux Chambres d'utiliser le plus largement possible les moyens de présenter les éléments de preuve prévus à l'article 692 et aux règles 67 et 68, qui autorisent l'utilisation de témoignages préalablement enregistrés et la présentation d'éléments de preuve par voie électronique ou d'autres moyens spécifiques.*

378. Les Chambres de la Cour ont déjà recours à la possibilité d'introduire des témoignages préalablement enregistrés dans les procédures et d'autoriser la présentation d'éléments de preuve par voie électronique ou d'autres moyens. C'est à la fois le devoir et la prérogative de chaque chambre de veiller à ce que les éléments de preuve soient présentés de la manière la plus appropriée, pour garantir que les procédures sont menées avec équité, rapidité et efficacité. Il ne semble ni nécessaire, ni même souhaitable de se doter de réglementations supplémentaires. Cela dit, les juges ont pris acte de la recommandation qui sera dûment prise en considération à l'avenir.

R205. *La Cour devrait garder à l'esprit que l'article 3 lui confère le pouvoir de siéger ailleurs qu'à La Haye si elle le juge souhaitable et devrait prévoir un crédit budgétaire à cette fin si une chambre quelle qu'elle soit décide que siéger ailleurs serait dans l'intérêt de la justice.*

379. L'organisation d'audiences *in situ* ou de visites sur le terrain peut être bénéfique. Cela dit, cela dépendra des circonstances de chaque affaire. En outre, il convient de ne pas sous-estimer les coûts importants et les défis logistiques qui en résultent.

R206. *L'Assemblée des États parties et/ou les juges devraient prendre des dispositions, par tout moyen législatif qu'ils jugent opportun, permettant la poursuite des débats en l'absence d'un juge pour cause de maladie ou autre raison personnelle urgente pendant une période qu'ils estiment appropriée si les juges restants sont convaincus que cela ne nuira pas à l'équité du procès.*

380. Cette recommandation a trait à une question importante qui n'est pour l'heure pas expressément réglemantée⁷⁰. En outre, c'est une lacune qui a une incidence directe sur les activités liées aux procès en cours à la CPI et qui peut entraîner des retards et des coûts importants. Il semble que cette question devrait être traitée dans les instruments juridiques de la Cour. Il s'agit sans doute d'une question qui va au-delà du simple fonctionnement quotidien de la Cour (article 52-1 du Statut) et ne peut par conséquent pas être incluse dans le Règlement de la Cour. Un projet de règle à ce sujet a été présenté en 2014 par le Groupe d'étude sur la gouvernance mis en place par l'AEP afin d'être inclus dans le Règlement de procédure et de preuve. Cependant, ce projet de règle n'a pas été adopté par l'AEP.

R207. *Un crédit budgétaire devrait être ouvert destiné à l'achèvement de la base de données jurisprudentielles, ainsi qu'à sa mise à jour et à son développement continu.*

381. La base de données jurisprudentielles est un projet élaboré et mené par les Chambres. Elle représente un instrument clé qui facilite grandement le travail quotidien des Chambres ainsi que des parties et des participants aux procédures de la Cour, tout en permettant au public d'accéder facilement à la jurisprudence de la Cour. Cette base de données restera une priorité pour les Chambres dans les années à venir, et la Cour convient que des ressources suffisantes devraient être consacrées à sa mise à jour et à son développement continu.

R208. *La Cour devrait également s'efforcer de tirer parti de tous les outils technologiques actuellement disponibles qui peuvent être déployés et facilement adaptés à ses besoins, afin d'améliorer encore davantage son efficacité.*

R209. *Une fois les premiers modules de la plateforme de gestion des tâches judiciaires livrés en 2021, le Greffe devrait concevoir un plan pour étudier et évaluer régulièrement les capacités actuelles des systèmes numériques de la Cour à la lumière des dernières avancées dans le domaine de la technologie numérique, dans la perspective de prendre des mesures opportunes pour mettre à jour les outils numériques et ainsi assurer l'efficacité et la rapidité des procédures. Afin que la mise en œuvre de ce plan soit un succès, il conviendrait de créer un groupe de travail composé de membres du personnel des Chambres et du service informatique. Ce groupe devrait aussi se voir confier la responsabilité de recenser les méthodes de travail et les outils technologiques susceptibles d'être mis en place pour être utilisés par les Chambres dans le cadre des procédures. Le Bureau du Procureur et le bureau de la Défense devraient être consultés comme il convient.*

⁷⁰ Voir aussi la partie relative aux questions connexes aux paragraphes 385 et 386 concernant les recommandations R214 et R215.

Le groupe de travail devrait publier un rapport annuel, qu'il communiquerait aux juges et à l'ensemble du personnel des Chambres.

R210. *Les Chambres et le Greffe devraient mettre en place une pratique cohérente d'enregistrement des décisions orales rendues dans les procédures judiciaires dans une base de données consultable numériquement, les numéroter et en communiquer les détails aux parties.*

R211. *Le comité chargé du projet de plateforme de gestion des tâches judiciaires devrait veiller à ce que les équipes juridiques externes y aient l'accès le plus large possible.*

382. Les Chambres saluent et appuient sans réserve les efforts du Greffe et de la Cour dans son ensemble pour améliorer l'infrastructure électronique de l'organisation. La technologie numérique peut renforcer l'efficacité de la Cour. Aux fins de la plateforme de gestion des tâches judiciaires ainsi que d'autres projets informatiques, de nombreux représentants des chambres participent déjà aux groupes de travail, conseils et comités chargés de projets sur cette question. À l'avenir, alors que la Cour continue de développer son infrastructure électronique, la priorité sera accordée aux améliorations qui facilitent la présentation des éléments de preuve au cours de la procédure. Dans le cadre de la mise au point et de la mise en œuvre de nouveaux outils, une attention toute particulière sera portée à la coordination interorganes de manière à éviter la duplication inutile des efforts et des processus. La recommandation R211 sera examinée par le comité chargé du projet de plateforme de gestion des tâches judiciaires auquel participent des équipes juridiques externes.

R212. *La Section de la participation des victimes et des réparations devrait informer tous ses clients potentiels de sa volonté de fournir des services au moyen du système de gestion des demandes émanant des victimes de façon plus directe, en donnant un accès pertinent aux utilisateurs.*

383. L'évaluation des modalités de mise en œuvre de cette recommandation, en gardant à l'esprit que le système de gestion des demandes des victimes contient des informations sensibles et confidentielles, exige tout d'abord d'examiner avec soin les questions liées à la sécurité de l'information et de mettre en place les mesures de sécurité nécessaires pour en faciliter l'accès pertinent. L'élaboration de principes généraux à cette fin pourrait être envisagée.

C. Appels interlocutoires

R213. *Les juges devraient envisager d'introduire, dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, des lignes directrices régissant les décisions relatives aux questions de fond et de procédure susceptibles de faire l'objet d'un appel interlocutoire, et de préciser les situations dans lesquelles la procédure devrait être suspendue le temps que les appels interlocutoires soient tranchés.*

384. L'introduction de lignes directrices dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres concernant les décisions devant pouvoir faire l'objet d'un appel interlocutoire conformément à l'article 82-1-d du Statut et les cas où les procédures devraient être suspendues en attente de l'issue de l'appel mérite mûre réflexion. Cependant, il convient de ne pas sous-estimer la complexité d'une telle entreprise, compte tenu de la diversité de la jurisprudence de la Cour jusqu'ici dans ce domaine. En outre, de nouvelles questions imprévues pourraient être soulevées à l'avenir dans le cadre de la procédure préliminaire et du procès, et la Chambre préliminaire/de première instance concernée pourrait à juste titre considérer souhaitable que la Chambre d'appel se prononce dessus de manière précoce. Ainsi, il pourrait être problématique de limiter le type de décisions susceptibles de faire l'objet d'un appel interlocutoire. Il convient également de relever que les décisions relatives aux requêtes aux fins d'autorisation d'interjeter appel sont de nature juridique et que les juges doivent prendre leurs décisions en toute indépendance, en conformité avec leur engagement solennel. Ce n'est qu'en séance plénière que les juges pourront débattre de cette recommandation et l'analyser comme il se doit.

D. Gestion des transitions aux Chambres

R214. *Le Statut de Rome devrait être amendé pour prévoir la désignation d'un juge de remplacement afin que le procès puisse se poursuivre pour autant que l'intéressé ait apporté la preuve qu'il s'est familiarisé avec le dossier de l'affaire concernée.*

R215. *Si la charge de travail de la Cour est telle qu'il n'est pas envisageable de désigner un juge de remplacement parmi les 18 juges élus, l'Assemblée des États parties devrait envisager d'appliquer l'article 36-2 et élire un ou plusieurs juges à cette fin.*

385. Ces recommandations et les conclusions connexes sont entièrement compatibles avec les observations formulées dans le Rapport sur la gestion des transitions au sein des Chambres⁷¹ que les juges de la Cour ont remis au Groupe d'étude sur la gouvernance le 30 janvier 2020. Comme expliqué dans le Rapport des juges, il apparaît que des modifications apportées à la fois au Statut et au Règlement constitueraient le moyen idéal de pallier les diverses carences et limitations qui sont à l'origine des difficultés à gérer les transitions au sein des Chambres, étant donné que le recours aux juges suppléants - prévu à l'heure actuelle dans le Statut - est peu pratique et inefficace à cette fin pour un éventail de raisons.

386. La question est urgente étant donné que, conformément au système actuel, un procès entier - même après une année ou plus d'audiences devant la Cour - peut devoir reprendre depuis le début si un juge de la Chambre est soudain dans l'incapacité de siéger dans une affaire pour cause de décès ou de maladie grave. Par conséquent, la Cour enjoint à l'Assemblée de traiter en priorité cet ensemble de recommandations.

XI. ÉLABORATION DE PROCESSUS ET DE PROCÉDURES AFIN DE FAVORISER UNE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS COHÉRENTES ET ACCESSIBLES

387. Aucun système judiciaire ne peut exister sans accessibilité, certitude et prévisibilité de sa jurisprudence. Il faut donc se féliciter du fait que le Rapport final des experts mette en exergue le besoin d'une jurisprudence cohérente. Toutes les Chambres de la Cour examinent déjà avec minutie la jurisprudence avant de rendre leurs propres décisions.

388. Parallèlement, le Statut n'établit pas un système de précédents contraignants, comme c'est le cas dans certaines juridictions nationales, mais indique que la « Cour peut appliquer les principes et règles de droit tels qu'elle les a interprétés dans ses décisions antérieures » (non souligné dans l'original). Par conséquent, les Chambres sont libres de s'écarter de la jurisprudence qui existe si elles estiment qu'il convient de le faire.

R216. *Les chambres préliminaires et de première instance devraient respecter les décisions rendues par d'autres chambres.*

R217. *Reconnaissant l'importance de la sécurité juridique et de la cohérence, la Cour devrait ne s'écarter de la pratique établie ou de la jurisprudence que lorsqu'elle le justifie par des motifs exposés de manière précise dans la décision/le jugement.*

389. Comme nous l'avons vu plus haut, les chambres de la Cour prennent déjà dûment en considération la jurisprudence actuelle et ne s'en écartent généralement que s'il existe des motifs valables de le faire. Ces motifs sont normalement exposés dans le raisonnement. Le respect et le renforcement de ces principes au sein des chambres est un objectif qui sera examiné avec l'attention qui s'impose dans le cadre des discussions futures sur les méthodes de travail.

R218. *Avant de s'écarter de la pratique ou de la jurisprudence approuvées par la Chambre d'appel, une chambre devrait être tenue, selon des procédures énoncées dans les textes de la Cour, d'adresser aux parties une notification écrite dans laquelle elle identifie précisément la question à l'examen et sollicite de leur part des observations écrites. Les arguments des parties devraient être entendus avant que la question ne soit tranchée, soit en tant que question préliminaire soit dans le contexte de l'appel. Si une chambre constate que les décisions rendues en appel sur un point donné ne sont pas cohérentes, la même*

⁷¹ Disponible à l'adresse https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/SGG-Report-Judiciary-Transitions-FRA.PDF.

procédure devrait s'appliquer. À terme, l'Assemblée des États parties devrait envisager de modifier le Statut de Rome en faisant passer à sept le nombre de juges de la Chambre d'appel pour trancher des questions importantes, comme les conflits entre des décisions antérieures.

390. Il s'agit de recommandations intéressantes qui méritent mûre réflexion et des discussions supplémentaires. S'agissant de la première recommandation, le problème pourrait être qu'il serait exigé des juges qu'ils révèlent s'ils sont enclins à changer la jurisprudence actuelle à l'avance, ce qui serait alors potentiellement contraire au principe du secret des délibérations. En outre, les juges ont déjà la possibilité de solliciter des observations de la part des parties et des participants sur les questions de droit s'ils estiment qu'il est approprié de le faire – cela pourrait donc rendre superflu le besoin d'une règle supplémentaire. S'agissant de la seconde proposition, bien que l'idée d'élargir la composition de la Chambre d'appel à sept juges – ne serait-ce que dans un nombre limité de situations – soit intéressante, sa mise en œuvre poserait des difficultés considérables sur le plan pratique, surtout compte tenu du fait que les deux juges supplémentaires devraient être des juges n'ayant pas déjà connu de l'affaire à la phase préliminaire ou en première instance, et que cela les empêcherait de le faire à l'avenir, outre les incidences financières qu'entraînerait une telle configuration.

R219. *La Présidence devrait encourager le développement au sein des Chambres d'une véritable pratique de la délibération.*

391. Les délibérations sont au cœur du processus judiciaire et chaque Chambre les prend très au sérieux. Chaque Chambre doit déterminer les méthodes de travail qu'elle considère les plus adaptées, y compris s'agissant du processus de délibération. Une intervention par la Présidence pourrait être considérée comme incompatible avec l'indépendance judiciaire ; au lieu de cela, les échanges réguliers entre les juges sur la collégialité et les méthodes de travail, qui ont déjà lieu, semblent constituer un forum plus approprié pour discuter du renforcement de la pratique des délibérations à la Cour.

R220. *Les délibérations et la rédaction du jugement ou de l'arrêt devraient commencer dès la constitution de la chambre de première instance/d'appel, en un processus continu fondé sur les instructions et les directives issues des délibérations menées en continu par les juges, et elles devraient être conformes aux directives relatives à la structure et à la rédaction des jugements contenues dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.*

392. L'un des objectifs des chambres lorsqu'elles ont adopté les directives internes relatives à la rédaction et à la structure des jugements en 2019 était d'accroître l'efficacité de la rédaction des jugements et des délibérations en veillant à ce que ces processus commencent tôt, tout en respectant l'indépendance judiciaire à cet égard. Ces directives internes sont à présent activement mises en place au sein des chambres de la Cour. Cependant, il convient de souligner que le prompt commencement des délibérations et de la rédaction des jugements ne devrait pas faire obstacle à la présomption d'innocence. Les décisions finales ne seront prises qu'après la clôture de la procédure.

R221. *Les chambres de première instance sont encouragées à faire preuve de respect et d'une attention particulière pour l'obligation que fait l'article 74-5 de rendre une décision à l'unanimité, et à accroître leurs efforts à cette fin, notamment, le cas échéant, en parvenant à des compromis sur des questions controversées ou en faisant preuve de retenue.*

393. C'est là une recommandation opportune qui consacre la valeur que revêt une prise de décisions judiciaires cohésive et justifie en outre qu'on s'y attarde davantage, même si le recours aux vues de la majorité et de la minorité, comme l'autorise l'article 74-5 du Statut reste possible, notamment en raison de la nouveauté de nombre des questions soulevées au cours des procédures devant la Cour, des différentes cultures juridiques dont sont issues les juges, et des ambiguïtés nombreuses que l'on retrouve dans le Statut et les autres instruments juridiques.

R222. *Le Règlement de la Cour devrait être modifié de façon à exiger que toutes les décisions rendues en première instance et en appel relativement à la culpabilité ou à l'innocence et toutes les opinions dissidentes et concordantes les accompagnant soient rendues par écrit en même temps.*

394. Cette recommandation mérite mûre réflexion. La question sera abordée lors de la séance plénière des juges en temps voulu.

R223. *Les chambres devraient être tenues de communiquer le projet final du jugement à chacun de leurs juges suffisamment tôt avant son prononcé afin de permettre à tout juge qui souhaiterait rédiger une opinion individuelle de disposer du temps nécessaire pour achever son opinion et la transmettre aux autres membres de la chambre avant la finalisation du jugement.*

395. Cela est en effet une question de bonne pratique, et qui est déjà suivie habituellement – tout en la mettant en balance avec l’objectif de célérité du prononcé du jugement. Comme il s’agit là d’une question interne relevant de la gestion au sein d’une chambre, elle n’a pas à être régie par les instruments juridiques de la Cour ; c’est plutôt aux juges qu’il revient de l’aborder au cours de leur dialogue régulier sur les méthodes de travail.

R224. *Des directives relatives à la longueur et à la teneur de tous les types d’opinions individuelles devraient être introduites dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres.*

396. Bien que de telles directives existent dans certaines juridictions, un tel projet serait difficile à mettre en œuvre étant donné qu’il touche directement à l’indépendance judiciaire. Cela n’empêche cependant pas d’organiser des discussions supplémentaires en interne au sein des chambres sur la manière optimale de recourir aux opinions individuelles. À cette fin, la Cour a par le passé pris l’initiative d’engager un dialogue avec les juridictions nationales, régionales et internationales sur l’expérience acquise et les pratiques développées en matière de recours aux opinions individuelles : c’était là l’un des thèmes principaux du Troisième séminaire judiciaire de la Cour que les chambres ont organisé en janvier 2019⁷².

R225. *Les juges devraient en permanence garder à l’esprit les directives relatives à la structure et à la rédaction des jugements, et les mettre à jour à la lumière de leur expérience personnelle.*

397. C’est en effet l’intention des chambres et cela est déjà le cas.

⁷² Un résumé du Séminaire est disponible sur le site Web de la Cour, <https://www.icc-cpi.int/news/seminarsDocuments/2020-Judicial-Seminar-Summary-FR.pdf>.

Questions spécifiques à chaque organe : Bureau du Procureur

XII. SITUATIONS ET AFFAIRES DU BUREAU DU PROCUREUR : STRATÉGIES DE SÉLECTION, DE HIÉRARCHISATION, DE MISE EN SOMMEIL ET DE CLÔTURE

398. Les experts abordent dans l'introduction de leurs **Conclusions**, aux paragraphes 633 à 635, les points importants qu'ils développent dans la suite de leur rapport.

399. Du fait de ses ressources limitées, ce n'est pas sans difficulté que le Bureau du Procureur gère la grande quantité de situations et d'affaires potentielles.

400. Le Bureau du procureur se montre prudent dans la sélection des situations et affaires, mais doit néanmoins s'acquitter du mandat que les auteurs du Statut lui ont confié. Il essaye pour ce faire de fixer des priorités réalistes afin d'organiser la chaîne de ses activités en utilisant au mieux des ressources limitées et en réaffectant le personnel aussi efficacement que possible en fonction des besoins.

A. Sélection initiale des situations et des affaires : examens préliminaires

1. Sélection des situations à la phase 1 (par. 636 à 640)

401. Les **Conclusions** dressent un constat exact du volume des communications reçues par le Bureau du Procureur et de la façon dont elles sont traitées par la Section des examens préliminaires.

2. Sélection des situations au cours des examens préliminaires (phases 2 à 4) (par. 641 à 645)

402. Les experts dépeignent de façon exacte le niveau de pression s'exerçant sur les ressources limitées du Bureau du Procureur, et les risques consécutifs avec lesquels celui-ci doit composer.

1) Des critères de recevabilité plus stricts (par. 646 à 650)

403. Les experts décrivent avec exactitude les critères de recevabilité que le Bureau du Procureur applique pour la sélection des situations, puis expliquent qu'il devrait adopter un seuil de gravité plus élevé et plus restrictif pour réduire le nombre des situations, compte tenu des ressources limitées disponibles.

404. Il est vrai que, pour y parvenir, le Bureau du Procureur doit faire correspondre les objectifs qu'il vise avec les moyens dont il dispose. C'est là la dure réalité. Il doit aussi surmonter cette difficulté dans le cadre du Statut de Rome et du mandat qui lui a été confié.

405. Semblant entériner le fait que les États parties n'augmenteront pas leur investissement dans la Cour dans un avenir proche, les experts recommandent que le Bureau du Procureur réduise l'ampleur de ses activités en revoyant à la hausse le seuil de gravité qu'il applique. Cette approche soulève un certain nombre de questions qui exigent d'être attentivement étudiées. Il en découle aussi dans la pratique qu'avec un seuil encore plus élevé qu'actuellement se pose la question de savoir si les situations en cours atteignent ou non ce seuil. De plus, dans la mesure où l'application du seuil de gravité est requise en droit par le Statut de Rome, cette question ne peut être traitée unilatéralement par le Bureau du Procureur puisqu'elle fait ensuite l'objet d'un examen de la part des juges.

2) Considérations de faisabilité dans le cadre de la sélection et de la hiérarchisation des situations (par. 651 à 655)

406. S'intéressant particulièrement aux perspectives d'arrestation, les experts voient favorablement l'approche du Bureau en matière de faisabilité et reconnaissent que « la faisabilité évolue au gré des examens et des enquêtes ».

407. Le Bureau tient compte de la faisabilité lorsqu'il détermine s'il est possible de mener efficacement une enquête permettant des poursuites qui devraient raisonnablement se solder par une condamnation. Il convient ici de rappeler que deux affaires qui ont récemment débouché sur une déclaration de culpabilité, à savoir les affaires Ntaganda et *Ongwen*, concernaient des individus qui sont restés en fuite pendant respectivement sept et dix ans. La faisabilité est donc un concept dont l'application est très large en pratique et qui dépend de l'évaluation de toute une gamme d'éléments variables.

408. Les questions soulevées par les experts sont traitées dans le cadre des recommandations ci-dessous.

Recommandations R226 à R229

R226. *Le Procureur devrait élaborer une politique relative aux critères pertinents dans le cadre de l'ouverture d'examens préliminaires sur la base de communications relevant de l'article 15 (phase 1 de l'examen préliminaire) et y inclure une mise à jour du Document de politique générale relatif aux examens préliminaires.*

409. C'est là une recommandation susceptible d'être mise en pratique, et qui permettrait une plus grande transparence. À cette fin, dans le Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examens préliminaires, le Bureau a donné des informations sur la fonction de la phase 1 des examens préliminaires et sur les critères appliqués à cette occasion.

R227. *Afin de remédier à l'écart qui existe entre les ressources dont dispose le Bureau du Procureur et le grand nombre d'examens préliminaires aboutissant à des enquêtes, le Procureur devrait envisager d'adopter un seuil de gravité plus élevé s'agissant des crimes qui auraient été commis. La gravité devrait également être prise en considération à la phase 1 des examens préliminaires.*

410. Cette recommandation mobilisera nécessairement l'attention du nouveau Procureur. Les préoccupations qui la sous-tendent ont déjà occasionné des discussions au sein du Bureau, avant même la publication du rapport d'experts, en raison de la pression exercée sur les ressources limitées du Bureau.

411. Cependant, comme les experts semblent eux-mêmes le reconnaître, il y a une différence entre la gravité en tant que seuil *juridique* pour l'ouverture d'une enquête, celui-ci étant relativement bas dans la jurisprudence actuelle de la Cour, et la gravité en tant qu'élément *politique*, dont le Bureau peut relever le seuil à discrétion, comme lorsqu'il prend des décisions en matière de sélection et de hiérarchisation. Il faut reconnaître que le Bureau ne peut relever unilatéralement le seuil juridique de la gravité même s'il peut exercer son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il choisit dans quelle affaire enquêter ou ouvrir des poursuites.

412. La façon dont un seuil de gravité devrait être appliqué doit cependant faire l'objet d'une analyse minutieuse, puisqu'il relève du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 15 (indiqué par le terme « peut »), s'agissant de la décision du Procureur de demander aux juges l'autorisation d'ouvrir une enquête, par opposition à la formulation utilisée à l'article 53 (indiqué par le terme « ouvre ») qui oblige le Procureur à ouvrir une enquête dès qu'il conclut qu'il y a une base raisonnable pour ce faire, ou en cas de renvoi par un État partie ou le Conseil de sécurité de l'ONU. Un aspect important de cette question concerne l'équilibre à trouver entre les différents intérêts en jeu, et notamment ceux des victimes, de façon équitable et raisonnée.

413. Le règlement de la question du seuil de gravité est bien plus complexe et difficile qu'il n'y paraît et nécessitera, comme nous l'avons dit, que le nouveau Procureur s'y attèle. Cela n'enlève toutefois rien à la nécessité de mener avec les États parties un débat sur le caractère suffisant des ressources qu'ils mettent à disposition de la Cour.

R228. *La faisabilité ne devrait pas être prise en considération dans le cadre des évaluations réalisées aux fins des examens préliminaires.*

414. Cette recommandation correspond à ce qui est déjà pratiqué au sein du Bureau du Procureur.

R229. *Dans ce contexte, le Procureur devrait également tenir compte des recommandations faites en rapport avec les communications et les activités de sensibilisation du Bureau du Procureur.*

415. Voir plus bas, s'agissant des autres recommandations à ce sujet (par exemple, la recommandation R297).

B. Sélection et hiérarchisation des affaires et des auteurs de crimes

416. Dans l'introduction de cette partie du rapport, les experts disent avoir reçu de la part de diverses parties prenantes un certain nombre de critiques et de suggestions que le Bureau ne commentera pas ici, préférant faire observer qu'il a récemment connu des réussites devant la Cour et que cette dernière n'a jamais été aussi occupée, avec cinq procès en cours ou en préparation.

- 1. Les critères de sélection et de hiérarchisation des affaires (par. 660 à 662)**
- 1) Politique suivie en matière de sélection des suspects et des charges (par. 663 à 670)**
- 2) Définir une affaire : pratiques suivies en matière de charges (par. 671 à 675)**
- 3) Hiérarchisation des affaires : questions de faisabilité (par. 676 à 678)**

417. Sous le titre général des critères de sélection et de hiérarchisation des affaires, les experts se sont penchés, dans les différentes sous-parties développées ensuite, sur trois questions principales, à savoir le degré de responsabilité des auteurs présumés, le nombre de charges et les modes de responsabilité choisis par le Procureur, et la faisabilité.

418. Dans leurs **Conclusions** sur ces questions, les experts, tout en prenant acte des critiques et des suggestions reçues, ont aussi commenté les tendances positives qu'ils avaient discernées dans les pratiques actuelles du Bureau et les améliorations auxquelles ces pratiques avaient permis d'aboutir.

419. Ces questions sont traitées ci-dessous dans le cadre des recommandations faites à leur sujet par les experts.

Recommandations R230 à R239

R230. *Le Bureau du Procureur devrait envisager d'établir une hiérarchie des critères de sélection des affaires. Les critères les plus importants pourraient être les suivants : i) la gravité des crimes (conformément au document de politique générale) ; ii) la solidité et la variété des preuves (qui ne sont actuellement prises en considération que dans le cadre de la hiérarchisation des affaires) ; et iii) le degré de responsabilité des suspects potentiels.*

420. Cette recommandation combine des critères figurant déjà dans le *Document de politique générale du Bureau relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, et qui sont liés à la sélection des affaires, à savoir la gravité et le degré de responsabilité des auteurs présumés, avec des critères liés à la hiérarchisation, à savoir la solidité et la diversité des preuves. Ces critères sont évidemment importants et ont souvent un poids décisif lorsque le Bureau du Procureur doit décider à quelle affaire se consacrer. Il ne serait cependant pas avantageux de réduire la gamme des éléments retenus pour prendre une telle décision, et le Bureau devrait avoir la facilité de pouvoir puiser, le cas échéant, dans l'ensemble des critères exposés dans le Document de politique générale.

R231. *Le Bureau du Procureur gagnerait à se concentrer sur la solidité des preuves, en donnant la priorité aux affaires dans lesquelles les preuves sont les plus fortes, en particulier les preuves autres que les témoignages, comme les communications interceptées, les images vidéo filmées en temps réel et les preuves à caractère scientifique.*

421. Cette recommandation est raisonnable et reflète l'approche actuelle du Bureau, telle que définie dans son Plan stratégique : le recueil d'éléments de preuve variés et divers permet de constituer des dossiers plus solides en établissant des faits permettant à leur tour d'en étayer d'autres, et de réduire la dépendance aux seules déclarations de témoins, qui pourraient se révéler vulnérables pour différentes raisons. Le Bureau a pour objectif de constituer ses dossiers à partir de preuves solides, comme celles mentionnées par les experts, mais il sera

parfois obligé de se fonder principalement sur des témoins si aucune autre source n'est disponible.

R232. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de suivre une approche plus transparente en matière d'évaluation du degré de responsabilité à l'égard des crimes (« responsabilité la plus lourde ») et du rang hiérarchique de l'accusé (« auteurs de rang intermédiaire et de rang élevé »).*

422. C'est là une recommandation raisonnable et susceptible d'être mise en pratique, qui vise à une plus grande transparence concernant les critères déjà utilisés par le Bureau pour évaluer le degré de responsabilité d'un suspect à l'égard des crimes et son rang hiérarchique. Il n'est pas souhaitable de fixer des critères rigides de façon abstraite, mais l'expérience tirée de telles évaluations pourrait permettre de dégager des indicateurs utiles.

R233. *Dans le cadre d'une stratégie plus large, il pourrait être opportun de poursuivre les auteurs de rang intermédiaire dans un souci d'efficacité, pour combattre l'impunité et pour développer une jurisprudence solide. Dans le cadre des poursuites engagées contre des suspects notoires ou de rang intermédiaire, il conviendrait de tenir compte, lors de la planification stratégique globale relative à la situation, du rôle joué par ces individus.*

R234. *Conformément à l'approche fondée sur la preuve, le Bureau du Procureur devrait indiquer clairement qu'il se concentre sur les personnes portant la responsabilité la plus lourde pour les crimes en cause, même si elles n'occupent pas des rangs élevés dans les organisations qui seraient responsables de la commission des crimes, en particulier lorsque ces affaires pourraient aboutir à des enquêtes et/ou des poursuites contre des individus occupant des postes élevés.*

423. Les deux recommandations ci-dessus, R233 et R234, illustrent la ligne de conduite du Bureau non seulement telle qu'elle est dans la pratique, mais aussi telle qu'elle figure dans le cadre établi par *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, et dans sa planification stratégique.

424. Une rapide étude des affaires ouvertes par le Bureau montre que des mandats d'arrêt ont été délivrés aussi bien à l'encontre de responsables de rang élevé que de rang intermédiaire, le nombre de ces derniers ayant augmenté dans les affaires ouvertes ces dernières années. Ce qu'il faut, c'est que les équipes appliquent de façon systématique le cadre existant.

425. Cependant, la décision de commencer par poursuivre des personnes situées plus bas dans la chaîne de commandement pour la remonter et ouvrir des affaires à l'encontre de suspects de rang supérieur présuppose d'avoir fait le choix de laisser une situation ouverte pendant plusieurs années et d'allouer des ressources à des enquêtes et à des poursuites dans le cadre de plusieurs affaires au sein de cette situation. Il y a un lien évident entre la mise en œuvre de ces deux recommandations et l'élaboration de programmes spécifiques aux situations, question qui est abordée plus loin.

R235. *Les charges devraient être concises et dûment fondées sur les preuves disponibles. Elles devraient être limitées aux charges concernant lesquelles les éléments de preuve sont les plus forts.*

426. Cette recommandation est en accord avec ce que pense le Bureau. La politique générale correspondante est déjà en place, mais elle doit être appliquée de façon plus systématique et minutieuse. Pour y parvenir, il faudra notamment renforcer le processus d'examen des preuves (ce point est abordé plus loin), et éviter si possible d'imposer des « délais couperets » irréalistes pour mener à bien une enquête et présenter une affaire. Il est donc nécessaire que l'équipe intégrée fasse preuve d'esprit critique et évalue de façon détaillée les éléments de preuve obtenus avant de présenter un dossier pour examen « externe » au sein du Bureau.

R236. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de limiter le champ des affaires sur le plan temporel et géographique et en tenant compte des modes de responsabilité.*

427. Cette recommandation mérite d'être sérieusement étudiée car, dans de nombreuses situations, la présentation de charges plus restreintes peut offrir des avantages, s'agissant par exemple de la solidité des preuves ou d'économies quant aux mesures de protection. Il y a d'autres situations où le Bureau devra élargir le champ de l'affaire pour pouvoir dresser un tableau plus complet de l'ampleur et de la portée des crimes et de la culpabilité des suspects,

ou pour établir les éléments contextuels des crimes reprochés, ce qui est un problème particulièrement difficile dans le cas des crimes contre l'humanité en raison du niveau de preuve requis dans certaines décisions de justice. Cela nécessite donc une analyse au cas par cas plutôt que l'application d'une règle absolue.

R237. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le Bureau du Procureur devrait considérer que tous les modes de responsabilité revêtent la même gravité et la même importance.

428. Cette recommandation reflète l'approche du Bureau ainsi que la jurisprudence existante. Il faut cependant que, lors des contrôles qualité internes et des processus d'examen, le Bureau veille à accorder suffisamment d'attention aux divers modes de responsabilité et à ne pas accorder une importance excessive à certains modes en particulier.

R238. Le Bureau du Procureur devrait abandonner certaines considérations de politique générale lorsqu'il détermine les modes de responsabilité, et se concentrer sur le mode de responsabilité le mieux étayé par les preuves disponibles.

429. La mise en œuvre de cette recommandation, qui reflète l'avis du Bureau, est prévue dans le projet de directives en matière de charges qui a été communiqué aux experts. Ces directives, lorsqu'elles seront promulguées, nécessiteront que toutes les équipes suivent l'approche préconisée par les experts. Il faut relever que, sur la base d'un même ensemble d'allégations factuelles, le Bureau invoque plusieurs modes de responsabilité présentés sous forme d'alternative lorsque ceux-ci sont tous étayés par les éléments de preuve. Cette pratique judicieuse a reçu l'approbation des juges.

R239. Le Bureau du Procureur devrait élaborer des directives relatives aux plaidoyers de culpabilité. Ces directives devraient régir les situations dans lesquelles les plaidoyers de ce type seraient acceptables compte tenu, en particulier, de la gravité des crimes et de toutes les questions morales ou éthiques susceptibles de se poser.

430. Cette recommandation est déjà mise en œuvre. Les principes directeurs du Bureau relatifs à l'aveu de culpabilité, qui ont été communiqués aux experts, sont en vigueur depuis début 2020, et ont récemment été publiés. Il ne reste aux équipes qu'à l'appliquer systématiquement dans le cas où un accusé reconnaît sa culpabilité.

1. Le processus de sélection et de hiérarchisation des affaires (par. 679 à 683)

431. Dans leurs **Conclusions** sur le processus de sélection et de hiérarchisation des affaires, les experts ont relevé que le Bureau avait l'intention de suivre un processus exhaustif en la matière, comme indiqué dans son *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, et ont recommandé que cette politique soit bien mieux appliquée qu'elle ne l'est actuellement. Le Bureau convient de cette nécessité, comme le montre son positionnement favorable aux recommandations figurant ci-dessous.

Recommandations R240 à R242

R240. Afin d'améliorer le processus de sélection et de hiérarchisation des affaires, le Bureau du Procureur devrait :

- i) Achever l'élaboration des documents relatifs à la sélection des affaires ;*
- ii) Mettre en place un cycle annuel de recueil d'informations auprès des équipes intégrées au sujet de l'état d'avancement de leurs enquêtes, ainsi que de rassemblement de leurs recommandations en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires ;*
- iii) veiller à ce que le personnel d'encadrement des équipes (chefs d'équipe au sein de la Division des enquêtes, et premiers substitués du Procureur au sein de la Division des poursuites) puisse présenter ses vues directement au Procureur.*

432. C'est là une recommandation raisonnable et susceptible d'être mise en pratique. Le *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires* prévoit déjà l'élaboration d'un document relatif à la sélection des affaires pour chaque situation. Il ne reste plus désormais aux équipes qu'à procéder systématiquement ainsi.

433. La Division des enquêtes élabore actuellement un cycle annuel de recueil d'informations avec des repères spécifiques, comme suggéré dans cette recommandation.

434. Le chef d'équipe fait généralement part de son opinion directement au Procureur lorsque les équipes intégrées font leur rapport au Comité exécutif, mais la fréquence à laquelle ils le font et la manière dont ils communiquent avec le Procureur ou le Procureur adjoint peuvent être améliorées. On pourrait aussi envisager de réformer le rôle du Comité exécutif et d'améliorer de façon générale la communication entre le Procureur, le Procureur adjoint et les équipes.

R241. *Afin d'être plus stratégique dans la sélection des affaires, le Bureau du Procureur doit avoir des plans stratégiques propres à chaque situation, qui incluraient ses objectifs quant à des enquêtes et poursuites spécifiques. En d'autres termes, ces objectifs pourraient être provisoires au début de l'enquête mais se développer ensuite à mesure que sont recueillies et analysées davantage de preuves.*

435. Il s'agit là d'une recommandation raisonnable et susceptible d'être mise en pratique, qui sera appliquée. Un document de politique générale relatif à l'achèvement des situations a récemment été rédigé par le Bureau et communiqué aux États parties et autres parties prenantes pour observations avant sa finalisation et sa mise en œuvre. Cette politique générale prévoit d'élaborer, pour chaque situation, un plan stratégique qui permettra d'atteindre les objectifs visés par cette recommandation. Le Bureau convient que c'est là une amélioration nécessaire.

R242. *Le Bureau du Procureur devrait envisager d'élaborer un document de synthèse propre à chaque situation, de sorte que les décisions en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires soient prises dans le contexte de stratégies élaborées pour chaque situation. À cet égard, l'analyse des modèles et des structures de crimes constitue un point de départ clé puisqu'elle donne une vue d'ensemble des événements fondée sur la gravité des faits, sur leur cadre temporel et géographique, ainsi que sur les structures de tous les groupes potentiellement responsables.*

436. La mise en œuvre de cette recommandation devrait découler naturellement des effets combinés de l'entrée en vigueur du document de politique générale relatif à l'achèvement des situations et de l'élaboration d'une stratégie propre à chaque situation, ainsi que de l'élaboration, dans le droit fil de cette stratégie, des documents relatifs à la sélection des affaires pour chaque situation, comme prévu dans le *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*.

C. Hiérarchisation, mise en sommeil et clôture des situations

437. Les experts mettent en lumière la situation à laquelle le Bureau est confronté pour fixer ses priorités en matière d'enquête ainsi que la pression exercée sur les ressources dont il dispose pour répondre aux demandes.

438. Les experts se félicitent des activités en cours du Bureau visant à élaborer des stratégies d'achèvement, et plus précisément de la rédaction d'un document de politique générale à ce sujet.

439. Les experts reconnaissent aussi les difficultés auxquelles le Bureau devra faire face si, par exemple, il faisait des examens préliminaires plus courts et mettrait préventivement en sommeil des enquêtes ouvertes (voir à ce sujet les paragraphes 689 et 690). Ce type de problème continue de préoccuper le Bureau et mobilisera l'attention du nouveau Procureur.

440. Le Bureau va répondre de façon groupée à l'ensemble des recommandations figurant ci-après.

Recommandations R243 à R250

R243. *Le Bureau du Procureur devrait concevoir une politique relative à la hiérarchisation des situations, à l'abaissement de leur niveau de priorité et à leur mise en sommeil. Elle devrait inclure les critères et repères guidant la planification stratégique dans chaque situation. Les plans établis devraient aussi comprendre les activités qui demeurent nécessaires en cas d'abaissement du niveau de priorité ou de mise en sommeil d'une situation, afin garantir que celle-ci reste viable et puisse être réactivée.*

R244. *Les facteurs de faisabilité devraient être examinés de manière approfondie après l'ouverture d'une enquête. Si davantage de situations atteignent le stade de l'enquête sans que les ressources disponibles soient suffisantes pour permettre des investigations sérieuses, le Bureau du Procureur devrait mettre en sommeil les enquêtes dont le niveau de priorité a été abaissé.*

R245. *Si la stratégie arrêtée pour une situation n'aboutit pas en raison de facteurs jugés temporaires, l'enquête devrait être mise en sommeil ou son niveau de priorité abaissé. S'il s'agit de facteurs permanents, comme le décès de l'accusé ou le renforcement des capacités de poursuite du pays concerné afin que des affaires puissent lui être déférées, alors l'enquête devrait être close.*

R246. *Le Bureau du Procureur devrait déterminer et communiquer à l'Assemblée des États parties la quantité de ressources dont il a besoin lorsqu'il souhaite abaisser le niveau de priorité d'une situation, la mettre en sommeil et/ou la réactiver.*

R247. *Les éléments suivants devraient être incorporés dans le document de politique générale à venir du Bureau du Procureur en matière d'achèvement :*

i) Coordination entre le Bureau du Procureur, le Greffe et le Fonds au profit des victimes dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de stratégies d'achèvement ;

ii) Stratégies permettant de lutter contre l'impunité et d'appuyer les processus de justice à l'échelon local. L'Assemblée des États parties devrait envisager de créer un groupe de travail chargé d'aider et de soutenir la Cour dans le cadre de la lutte contre l'impunité et de l'instauration de partenariats pour développer des processus de justice internes et préserver l'état de droit ;

iii) Stratégies permettant le partage d'éléments de preuve — et d'informations — avec les juridictions et autorités nationales ;

iv) Possibilité de développer au sein du Bureau du Procureur une stratégie de sensibilisation commune en matière d'achèvement des situations, qui soit conforme à la stratégie adoptée à l'échelle de la Cour.

R248. *Après avoir élaboré un document de politique générale en matière d'achèvement, le Bureau du Procureur devrait envisager de l'intégrer dans une stratégie plus large et exhaustive décrivant ses interventions successives tout au long de la vie d'une situation donnée. Il devrait référencer toutes les étapes d'activité de la Cour, y compris les examens préliminaires, les enquêtes, les poursuites et l'action auprès des victimes. Cette stratégie exhaustive devrait également donner naissance à un guide opérationnel destiné au Bureau du Procureur, désignant clairement les personnes chargées de concevoir et de mettre en œuvre les stratégies spécifiques aux situations, ainsi que de contrôler que celles-ci sont respectées.*

R249. *Le Bureau du Procureur devrait s'assurer que lorsqu'une enquête est ouverte, une stratégie de mise en œuvre et d'achèvement soit aussi en place.*

R250. *Les plans de mise en œuvre et de stratégie devraient être inclus dans les indicateurs de performance clés.*

441. L'ensemble des recommandations ci-dessus sont raisonnables et susceptibles d'être mises en pratique ; leur mise en œuvre appellera principalement l'attention du nouveau Procureur. Certaines d'entre elles, comme la recommandation R244 concernant la faisabilité, reflètent ce qui est déjà la pratique du Bureau. D'autres, comme les recommandations R243 et R245 concernant la fixation des priorités, reflètent, dans une certaine mesure, la pratique existante, mais il est possible de planifier plus systématiquement les points abordés. Les suggestions concernant la communication à l'Assemblée (R246), les stratégies d'achèvement (R247 à R249), et les indicateurs de performance clés (R250) sont également bienvenues.

442. Il est important de souligner que le Bureau travaille dans la même direction que celle vers laquelle pointent les recommandations.

443. Par exemple, le plan stratégique actuel du Bureau tient compte de la nécessité d'élaborer des stratégies spécifiques aux situations, de dialoguer avec les États parties sur les questions de priorité, et de renforcer la complémentarité avec les pays (de situation).

444. En outre, ces deux dernières années, les principaux responsables du Bureau ont consulté les équipes au sujet des ressources et des priorités, dans le cadre du processus budgétaire cyclique et du contrôle des dépenses financières.

445. Le Bureau examine actuellement la possibilité d'entretenir une coopération plus étroite avec les services répressifs dans les pays de situation. Le Bureau a depuis longtemps pour pratique de transmettre les renseignements qu'il découvre fortuitement à l'occasion de ses enquêtes aux pays ne faisant pas l'objet d'une situation pour les aider à mener ou à ouvrir des enquêtes.

446. Le Bureau dispose d'un tableau de bord reprenant les indicateurs de performance clés, qui fait l'objet d'un examen trimestriel de la part du Comité exécutif.

XIII. EXAMENS PRÉLIMINAIRES

447. Dans leurs **Conclusions**, les experts ont bien cerné l'objet essentiel des examens préliminaires, qui sont l'une des trois principales activités du Bureau et qui consistent à évaluer si les communications et les situations qui lui sont soumises remplissent les conditions posées par le Statut pour l'ouverture d'une enquête.

448. Les examens préliminaires sont une extension de la fonction de gardien assurée par la Section des examens préliminaires à deux stades initiaux : premièrement, en faisant le tri entre les communications ne méritant pas d'être examinées et les autres ; et deuxièmement, en déterminant lesquelles de ces communications et situations relevant de cette dernière catégorie doivent faire l'objet d'une plus grande attention, et en écartant celles qui, après analyse, ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Des centaines de communications sont examinées chaque année, et une grande partie d'entre elles doivent être analysées en détail pour déterminer si elles méritent un examen préliminaire complet. Le Bureau informe les personnes qui lui adressent des communications ou lui renvoient une situation des motifs pour lesquels il ne donnera pas suite, si jamais c'est là le résultat du processus de filtrage.

449. Ce filtrage est la première phase de l'examen préliminaire. Dans son dernier rapport annuel sur les activités menées en matière d'examen préliminaire, le Bureau a donné davantage d'informations sur la fonction de cette phase et sur les critères appliqués, en réponse à la recommandation R226 du Rapport (voir le paragraphe 29 du rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire).

450. Si une communication ou une situation passe ce premier filtre, elle est ensuite soumise à un examen complet, suivant un processus décrit dans le *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, afin de déterminer si les conditions posées par le Statut pour l'ouverture d'une enquête sont remplies ; les critères pertinents sont examinés globalement. Le Bureau communique sur l'état d'avancement des examens préliminaires dans son rapport annuel sur les activités menées en matière d'examen préliminaire.

451. S'il s'avère qu'une situation appelle une enquête, le personnel chargé des examens préliminaires collabore avec ses homologues chargés des enquêtes, des poursuites et de la coopération internationale pour constituer une équipe intégrée qui, en collaboration avec les spécialistes du Bureau, commence à élaborer une hypothèse de travail et une stratégie d'enquête, à évaluer les conditions sur le terrain, les risques, les besoins en coopération et en ressources, et à prendre des mesures visant à préserver les éléments de preuve, le cas échéant, pour une future enquête.

452. L'analyse du processus d'examen préliminaire a permis aux experts de dégager quatre domaines problématiques : i) les méthodes de travail de la Section des examens préliminaires ; ii) la durée des examens préliminaires ; iii) l'approche retenue par le Procureur en matière de complémentarité et iv) la transparence.

A. Préoccupations concernant la Section des examens préliminaires

453. Lors de l'examen des préoccupations que diverses parties prenantes ont exprimées au sujet du fonctionnement de la Section des examens préliminaires, les experts se sont ralliés à la pratique actuelle du Bureau : la Section fonctionne de façon efficiente et efficace en tant que section distincte au sein de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la

coopération (JCCD) et ce modèle se poursuit par l'intégration, au sein d'équipes mises en place lors de la phase d'examen préliminaire, de personnels de la Division des enquêtes, de la Division des poursuites, et de la Section de la coopération internationale de la JCCD.

Recommandations R251 à R253

R251. *Pour renforcer l'efficacité, à l'issue des examens préliminaires, du processus de transition entre la Section des examens préliminaires et la Section de l'analyse des enquêtes, le Bureau du Procureur devrait institutionnaliser la pratique consistant à mettre en place, à partir de la phase 2 des examens préliminaires, une équipe intégrée comprenant un membre de chacune des divisions, à savoir la Division des enquêtes, la Division des poursuites, et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération.*

R252. *Le Bureau du Procureur devrait harmoniser les méthodes de travail de la Section des examens préliminaires et de la Section de l'analyse des enquêtes. Il devrait également envisager d'adopter des directives en matière d'analyse applicables à toutes les divisions concernées.*

R253. *Le Bureau du Procureur devrait encourager les échanges de personnel entre la Section des examens préliminaires et la Section de l'analyse des enquêtes, afin que les membres du personnel de chacune de ces sections puissent se familiariser davantage avec les méthodes de travail de l'autre, et pour faciliter le démarrage souple et efficace d'une enquête à l'issue d'un examen préliminaire.*

454. Ces recommandations R251 à R253 sont susceptibles d'être mises en œuvre et soit reflètent une pratique existante du Bureau, soit sont déjà, pour la majeure partie, en train d'être mises en place.

455. S'agissant de la recommandation R251, toutes les équipes d'examen préliminaire disposent d'un ou de plusieurs coordonnateurs de la Division des enquêtes, de la Division des poursuites, et de la Section de la coopération internationale de la JCCD. Il en est ainsi dans toutes les équipes depuis la fin de 2019.

456. Relevons aussi que la Section des examens préliminaires ne travaille pas isolément mais qu'elle interagit dans tous les domaines d'activité du Bureau, notamment en matière de mesures relatives aux enquêtes, de recueil et d'analyse des éléments de preuve, de qualification juridique des faits, d'évaluation du risque et de coopération.

457. La recommandation R252 a déjà été mise en œuvre puisque la Section des examens préliminaires et la Section de l'analyse des enquêtes ont adopté des normes d'analyse communes, qui ne sont ajustées qu'en fonction du contexte de l'examen préliminaire. Des directives applicables à toutes les divisions sont désormais en place au sein du Bureau et comprennent des méthodes de préservation des preuves en ligne même au stade de l'examen préliminaire. La Section est aussi en train d'harmoniser ses avis juridiques sur les situations en cours d'examen, en consultant la Section des appels et de la coordination juridique des poursuites (APLCS) dans le cadre de son travail d'analyse juridique, et en ayant recours aux mêmes outils et normes juridiques que ceux utilisés par l'APLCS et la Section de l'analyse des enquêtes.

458. La suggestion R253 a été mise en œuvre sur une base *ad hoc* par le passé. La Section de l'analyse des enquêtes et celle des examens préliminaires étudient actuellement la possibilité d'instituer, par exemple, au moins un échange de ce type par an qui s'effectuera dans le cadre d'un projet, que ce soit à temps complet ou à temps partiel. Le prêt de personnel de la Section des examens préliminaires à l'équipe intégrée au début d'une enquête demeure un objectif pragmatique (si les capacités le permettent). La Division des poursuites et la Section des examens préliminaires ont aussi envisagé la même chose pour les juristes de cette dernière (un accord provisoire à ce sujet a déjà été passé entre la Section des examens préliminaires et la Section des appels et de la coordination juridique des poursuites). L'intégration de personnel de la Section de la coopération internationale et de la Section des examens préliminaires va croissant, en particulier à la phase initiale des enquêtes.

B. Durée des activités d'examen préliminaire et délais applicables

459. Dans leurs **Conclusions**, les experts ont mentionné les critiques des États parties et de représentants de la société civile concernant la longue durée de « nombreux examens préliminaires », et ils ont relevé que certaines chambres préliminaires avaient exprimé les mêmes préoccupations. Ils reconnaissent cependant que les activités menées par le Bureau du Procureur dans le cadre des examens préliminaires sont « à la fois vastes et complexes ».

460. Les experts présentent une vue d'ensemble des activités menées lors de chaque phase de l'examen préliminaire ainsi qu'un graphique illustrant la durée, en mois, des examens préliminaires au cours de la période 2003-2020. Ils sont d'avis que « faire durer des examens préliminaires pendant plusieurs années est intenable, préjudiciable pour d'éventuels éléments de preuve et pour les possibilités d'enquête, source de frustration pour les victimes et la société civile et insatisfaisant pour les États parties ».

461. Le Bureau reconnaît que ces critiques sont fondées et il a lui-même pris des mesures ces dernières années pour rendre plus efficace le processus d'examen préliminaire. Il est donc réceptif aux recommandations des experts. Celles-ci devront mobiliser l'attention du nouveau Procureur et nécessiteront certains ajustements, mais le Bureau est d'accord avec les experts sur le fait qu'il faille réduire la durée des examens préliminaires.

462. La durée des examens préliminaires n'est généralement pas fonction de l'objet des évaluations, qui sont généralement menées à leur terme sur une courte période. La longueur des examens préliminaires est en général due à la complémentarité, c'est-à-dire à la nécessité d'évaluer la pertinence et la qualité des procédures au niveau national, qui peuvent être toujours en cours au moment de cette évaluation. Ce processus peut dans certains cas prendre des années. Il y a des risques de court-circuit : l'ouverture précoce d'une enquête par la CPI peut aller à l'encontre du principe de la responsabilité première des États parties en matière d'enquête et de poursuites concernant les crimes relevant du Statut de Rome, mais la clôture prématurée d'un examen préliminaire, sans avoir procédé à une évaluation suffisante, peut également être contraire au devoir du Bureau de s'acquitter de ses propres obligations avec diligence, si la réponse au niveau national est insuffisante. Certaines situations sont claires : les autorités nationales sont manifestement inactives ou ne mènent pas véritablement de procédure. Mais dans de nombreux cas, les choses ne sont pas si simples. Pour répondre à ce problème de la durée des examens préliminaires, le Bureau a pour projet d'adopter et de publier des critères permettant de déterminer s'il faut mettre un terme à l'examen préliminaire en procédant à la clôture du dossier ou en ouvrant une enquête.

463. En outre, lorsque des procédures sont en cours au niveau national, il est inutile que le Bureau ouvre une enquête car cela risquerait d'entraîner, en vertu de l'article 18 du Statut, une exception d'irrecevabilité qui pourrait avoir des chances raisonnables d'aboutir, à moins que le Bureau ne soit en mesure de démontrer que la procédure nationale n'est pas menée véritablement. Finalement, il est avantageux pour le système du Statut de Rome de justice pénale internationale que ce soient les autorités nationales qui enquêtent sur les crimes internationaux et lancent des poursuites, sur la base du principe fondamental de la complémentarité consacré par le Statut. Dans certaines situations, où l'évaluation de la recevabilité se prolonge, la « présence » de la CPI, par l'intermédiaire du Bureau du Procureur, a eu des effets bénéfiques tangibles pour les parties prenantes au niveau national, notamment les victimes, la société civile et les autorités judiciaires. En somme, il faudrait peut-être affiner l'approche préconisée par les experts pour prendre en compte les éléments variés et complexes qui pourrait influencer sur cet examen de la recevabilité.

464. Le Bureau s'est engagé à publier un document sur sa vision et sa pratique de la complémentarité, et à inviter les États parties et autres parties prenantes à faire part de leurs vues et commentaires. Cela pourrait aider à trouver un consensus sur le rôle et la fonction de la complémentarité au stade de l'examen préliminaire (voir aussi la recommandation R363 concernant la discussion des parties prenantes au sujet de la complémentarité).

465. Bien sûr, tous les examens préliminaires ne durent pas aussi longtemps. Les experts ont constaté qu'ils duraient, pour la majorité d'entre eux, moins de cinq ans ; le graphique montre que près d'un tiers de ces examens ont été menés à bien en deux ans ou moins. Il reste cependant de nombreuses et complexes questions que le Bureau et le nouveau Procureur devront résoudre pour réduire la durée des examens préliminaires. Le caractère unique de

chaque situation rend difficile la formulation de directives rigoureuses, bien que, dans son dernier rapport annuel sur ses activités d'examen préliminaire, le Bureau ait indiqué les mesures qu'il a prises pour accroître l'efficacité de ce processus.

466. En outre, s'agissant des risques d'occasion manquée, il convient de préciser que même au cours de la phase d'examen préliminaire, le Bureau prend des mesures de préservation des éléments de preuve. De plus, la question de la clôture d'un examen préliminaire n'est pas la seule qui se pose au Bureau. S'il parvient à mener rapidement à bien un tel examen, mais que faute de ressources pour mener une enquête il doive en abaisser le niveau de priorité ou la mettre en sommeil, alors se pose la question de savoir comment répondre aux attentes des victimes et de la société civile. La question de l'ordre chronologique dans lequel traiter de façon équitable et raisonnée les situations susceptibles de faire l'objet d'enquêtes devra elle aussi trouver une réponse (celle de la priorité à accorder aux enquêtes dans des affaires *au sein d'une même situation*, une fois que l'enquête sur la situation a elle-même été ouverte, a été traitée dans le *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires* ; mais c'est là une question différente).

467. Les recommandations peuvent maintenant être traitées comme suit, en ayant à l'esprit certaines des questions ci-dessus.

Recommandations R254 à R261

R254. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de mener les activités d'examen préliminaire de façon plus globale. L'approche en plusieurs étapes (phases 2 à 4) ne présente que peu d'avantages. Le Bureau du Procureur devrait envisager de réduire le nombre de rapports distincts produits par la Section des examens préliminaires et de combiner les rapports se rapportant aux phases 2 à 4 en un seul rapport comprenant l'évaluation de la compétence *ratione materiae*, de la complémentarité, de la gravité des faits et des intérêts de la justice.*

468. S'agissant de cette recommandation, le Bureau mène des examens préliminaires de façon globale depuis des années, ce qui figure déjà dans les documents pertinents qu'il produit, comme le *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, ainsi que dans l'introduction du rapport annuel sur ses activités d'examen préliminaire. S'il le faut, le Bureau pourra mettre davantage en exergue qu'il a adopté cette approche globale.

469. Les phases dont il est question montrent simplement quel est l'axe principal, et pas nécessairement exclusif, des activités menées à un stade donné, quel qu'il soit, et permettent d'organiser logiquement les travaux en matière d'examen préliminaire. Ce point pourrait être précisé dans les documents et rapports y relatifs. Les préoccupations ici exprimées semblent plus porter sur l'efficacité que sur la forme ; du point de vue de l'efficacité, il serait peu utile de demander des informations sur la procédure au niveau national ou d'évaluer la gravité des faits tant que l'on ne sait pas si ces faits relèvent de la compétence matérielle de la Cour (pour ne pas « mettre la charrue avant les bœufs »). Il est également bien expliqué dans le rapport annuel de 2020 sur les activités d'examen préliminaire que le filtrage de la phase 1 est effectué de façon globale, même si l'accent est en général, mais pas toujours, mis sur la compétence matérielle plutôt que sur la complémentarité ou la gravité des faits. Depuis 2019, la Section des examens préliminaires a adopté, à des fins d'efficacité, une approche intégrée entre sections pour ses évaluations.

470. Dans le cadre de l'établissement de rapports en interne, la Section des examens préliminaires fournira au Comité exécutif des rapports groupés sur les phases 2 à 4 des examens, mais cela ne doit pas empêcher le Comité de superviser les activités d'examen préliminaire ; ainsi, la Section devrait continuer de s'appuyer sur le Comité pour vérifier l'évaluation de la compétence matérielle avant de passer à la phase 3, à savoir les questions de la complémentarité et de la gravité des faits.

R255. *Le Bureau du Procureur devrait envisager d'adopter un plan stratégique global pour chaque examen préliminaire, comprenant des repères et des calendriers provisionnels pour toutes ses phases et activités, y compris sa clôture et, si pertinent, sa réouverture.*

R256. *Le plan stratégique devrait comprendre à tout le moins : i) le calendrier de l'examen préliminaire, avec une estimation des dates auxquelles les rapports analytiques devront être soumis au Procureur ; ii) des repères et un échéancier pour l'évaluation de la*

complémentarité ; iii) des repères et des délais pour le dépôt de toute réponse demandée à l'État concerné ; iv) toute mission (visite) ou autre activité envisagées en sus de l'analyse réalisée au siège de la Cour, ainsi qu'une estimation du temps et des ressources requises pour chacune (y compris pour les cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se présentera plus). Il devrait ressortir du plan qu'il est flexible et peut être modifié si les circonstances venaient à évoluer de façon matérielle et substantielle.

471. S'agissant des recommandations R255 et R256, la Section des examens préliminaires dispose d'un plan annuel dans lequel sont fixés les repères et les délais projetés pour les différents stades des examens préliminaires dans chaque situation. C'est un document interne communiqué au Comité exécutif au début de chaque année. Les éléments énumérés dans la recommandation R256 font également l'objet d'une projection pour chaque année et sont intégrés soit dans le plan de la section, soit dans un autre document interne, comme le plan de voyage de la Section des examens préliminaires ou le projet de budget.

472. Cependant, en s'appuyant sur le plan de section existant, la Section des examens préliminaires pourrait regrouper toutes les questions pour le cycle annuel en un seul document à l'intention du Comité exécutif au début de chaque année. La Section pourrait aussi élaborer un plan stratégique pluriannuel dans lequel elle fixerait une stratégie à long terme plus globale pour chaque examen préliminaire, qui serait mise à jour en fonction de l'évolution de la situation.

R257. Le plan stratégique devrait être préparé en partant du principe que l'examen préliminaire ne durera pas plus de deux ans. Des prorogations pourraient être accordées par le Procureur, mais seulement à titre exceptionnel et lorsque les circonstances le justifient.

473. Cette recommandation, qui soulève plus de questions qu'il ne semble à première vue, mobilisera nécessairement l'attention du nouveau Procureur et fera l'objet de décisions.

474. En suggérant une idée simple – une règle de deux ans pour les examens préliminaires, qui ne pourraient être prorogés que dans des circonstances exceptionnelles et justifiées – cette recommandation semble méconnaître certaines dynamiques du processus d'examen préliminaire, qui se sont avérées hautement utiles pour le système de justice pénale internationale du Statut de Rome, et qu'il serait dommage de sacrifier sans en évaluer le bénéfice par rapport au coût. Certaines de ces considérations sont abordées ci-dessus, ainsi que plus loin, dans le cadre de la complémentarité.

475. Une limite de deux ans telle que préconisée dans la recommandation R257 peut cependant être appliquée à titre général, avec la marge de manœuvre indiquée, mais il faudrait alors faire appel à des ressources supplémentaires pour que l'examen préliminaire soit mené à bien. Cela dépendrait aussi de la volonté et de la capacité des États parties et autres parties prenantes de répondre aux demandes d'information du Bureau du Procureur de façon utile et opportune. Dans ce contexte, il se pourrait, sans certitude, que les délais présentent l'avantage de garantir que les États répondent en temps utile aux demandes d'informations supplémentaires.

476. S'agissant des examens préliminaires susceptibles de déboucher sur des enquêtes, la règle des deux ans pourrait faciliter une transition rapide vers un mode d'enquête qui permettrait de faire appel à toute la gamme des pouvoirs d'enquête conférés au Bureau par le Statut de Rome. Si le Bureau n'a pas les ressources pour mener l'enquête à ce moment-là, alors elle pourrait être ouverte mais perdre son statut prioritaire ou être mise en sommeil jusqu'à ce que le Bureau réaffecte ou obtienne des ressources.

477. S'agissant des examens préliminaires qui peuvent sembler « gelés » au stade de l'évaluation de la recevabilité pendant plusieurs années, le Bureau pourrait aussi décider de les clore à chaque fois que des progrès notables ont lieu en matière d'enquête ou de poursuites au niveau national, à condition que rien ne fasse douter de leur caractère véritable et que le Bureau puisse reprendre l'examen si certains critères ne sont pas remplis ou si des « lignes rouges » sont franchies. Les critères en question sont actuellement en cours d'élaboration.

478. Quant aux examens préliminaires demandant plus de deux ans, le Bureau pourrait indiquer les motifs de cette prorogation soit dans son rapport annuel sur les activités d'examen préliminaire soit, en fonction de la nature de l'examen, dans un rapport distinct présentant aussi les conclusions temporaires du Bureau.

479. Cette période de deux ans doit néanmoins être soumise au nouveau Procureur. Sa mise en place aurait des répercussions en matière de hiérarchisation des situations et de capacités opérationnelles, qui sont des questions complexes.

R258. Le plan stratégique ne devrait pas être un document figé, mais être mis à jour régulièrement tout au long de l'examen préliminaire. Une fois l'autorisation d'ouvrir une enquête accordée, ce plan devrait être la base sur laquelle le Bureau du Procureur s'appuie pour élaborer ses objectifs et ses stratégies concernant l'enquête.

480. La proposition contenue dans cette recommandation porte sur des questions actuellement traitées dans le cadre d'autres processus relatifs aux examens préliminaires, comme l'examen de la faisabilité opérationnelle mené par la Division des enquêtes, qui concerne également la stratégie en matière d'enquête, et des considérations en matière d'enquête, de logistique, de sécurité, de protection et de coopération, ainsi que le mémorandum de la Division des poursuites sur les scénarios des poursuites, qui porte sur la sélection et la hiérarchisation des affaires. Un document stratégique général pourrait être élaboré, comme proposé, qui rendrait compte des processus tendant vers le même résultat et devant former la base des futures enquêtes.

R259. Si un examen préliminaire ou une certaine phase de cet examen dure plus longtemps que ce qui est prévu dans le plan stratégique, le Procureur indique les causes de ce retard dans le rapport annuel sur les activités d'examen préliminaire.

481. Cette recommandation est susceptible d'être mise en pratique ; voir cependant le commentaire ci-dessus concernant la recommandation R257.

R260. En cas de dépassement du délai de deux ans proposé pour un examen préliminaire, il convient de déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures en vue de préserver les éléments de preuve. Le membre de la Division des enquêtes qui fait partie de l'équipe intégrée devrait être chargé de recenser les cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se présentera plus et, si possible, de prendre des mesures pour préserver ces éléments de preuve.

482. Cette recommandation reflète ce que l'équipe des examens préliminaires met déjà en œuvre, avec la participation désormais de personnels issus de la Division des enquêtes, de la Division des poursuites et de la Section de la coopération internationale qui relève de la JCCD. En collaboration avec les autres Divisions et Sections du Bureau, la Section des examens préliminaires continue de parfaire son approche et de dégager les meilleures pratiques, notamment en matière de recueil et de préservation des éléments de preuve au stade de l'examen préliminaire. La mise en place de cette approche fera appel à la combinaison d'un renforcement des capacités du personnel de la Section des examens préliminaires pour le recueil des éléments de preuve (en cours), d'un appui durable de la Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve, de la répartition de tâches et fonctions spécifiques au sein de la Division des enquêtes (Section de l'analyse des enquêtes, Section des sciences criminalistiques), de l'aide de la Section de la coopération internationale et d'un accord sur une plateforme commune de stockage de l'information à l'échelle du Bureau.

R261. Le respect du plan stratégique pour l'examen préliminaire devrait figurer parmi les indicateurs de performance clés du Bureau du Procureur et faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée des États parties.

483. C'est là une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui ne dépend que de l'élaboration d'un plan stratégique pluriannuel pour l'examen préliminaire. Le groupe de travail du Bureau sur les indicateurs de performance clés pourrait se voir confier cette mise en œuvre.

C. Complémentarité et complémentarité positive

484. Les experts estiment que l'analyse juridique et factuelle de la complémentarité pour l'évaluation de la compétence et les activités menées par le Bureau du Procureur dans le cadre de la « complémentarité positive » se sont révélées problématiques et ont conduit à un prolongement important de certains examens préliminaires.

1. Évaluation de la complémentarité aux fins de la recevabilité (article 17) (par. 721 à 728)

485. Les experts décrivent le fonctionnement du principe de complémentarité, la façon dont le Bureau l'applique en pratique et les difficultés qu'il rencontre dans l'évaluation de l'authenticité des procédures au niveau national, qui est la question centrale pour déterminer la recevabilité sous-tendant le concept de complémentarité. Les experts semblent sensibles aux difficultés que rencontre le Bureau en matière d'évaluation de la recevabilité.

486. Ils partagent cependant les préoccupations de certaines parties prenantes, notamment quant à ce qu'ils considèrent être une application prospective des critères de recevabilité, le Bureau devant « parfois attendre pendant des années que les autorités nationales démontrent qu'elles ont “la volonté et la capacité” requises ». Citant les exemples de la Guinée et de la Colombie, ils indiquent que « le Bureau du Procureur suit l'avancement des procédures nationales depuis de nombreuses années, sans pouvoir parvenir à une conclusion en ce qui concerne leur caractère véritable ou suffisant ».

487. Cette dernière observation s'avère toutefois trop simpliste. Elle néglige certaines caractéristiques des situations en cours d'examen qui définissent la portée de l'évaluation de la recevabilité et qui sont essentielles pour que le Bureau puisse déterminer s'il faut ouvrir une enquête. Ces caractéristiques ont également façonné la capacité du Bureau de s'acquitter de sa responsabilité en matière de diligence. De plus la vigilance et la présence du Bureau auprès des autorités nationales, dans le cadre de cette responsabilité, ont été profitables à la mise en œuvre du système de justice pénale internationale du Statut de Rome, car priorité a été donnée aux procédures nationales lorsque cela était possible, pour éviter à la CPI d'intervenir.

488. S'agissant des situations en Guinée et en Colombie mentionnées par les experts, si le Bureau avait eu à se prononcer plus tôt, il aurait vraisemblablement demandé aux juges l'autorisation d'ouvrir une enquête, sur la base d'allégations d'inaction ou d'absence de véritable volonté de la part des autorités nationales de mener des enquêtes et des poursuites s'agissant des catégories de personnes ou de comportements visés. Si l'autorisation avait été donnée – ce qui n'a rien de certain – la pression déjà forte pesant sur le Bureau s'en serait aggravée et la possibilité de voir s'ouvrir une procédure au niveau national s'en serait trouvée ébranlée, ce qui serait allé à l'encontre de ce que prévoit le préambule du Statut de Rome. Il y a donc des avantages à ne pas perdre de vue.

489. Prenons par exemple la Colombie. Ce pays a connu plus de cinq décennies de conflit armé entre la guérilla des FARC-EP et les forces gouvernementales. Dans le cadre de l'accord de paix ayant désormais force constitutionnelle, la Colombie a mis en place des mécanismes de justice transitionnelle pour connaître des crimes de guerre, dont certains pourraient aussi constituer des crimes contre l'humanité. La Colombie a fait de la responsabilité une caractéristique de l'accord de paix, car c'est un État partie au Statut de Rome. Elle dispose d'un système juridique sophistiqué, mais la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle a demandé du temps et a nécessité de voter des lois, de modifier la Constitution et de consulter la Cour constitutionnelle, entre autres choses, ainsi que d'engager un grand débat national sur des sujets comme la justice et la paix.

490. Les mécanismes de justice transitionnelle susmentionnés, qui s'appliquent aux membres des FARC-EP et des forces armées colombiennes, sont la dernière étape en date d'un long périple vers la justice pour les victimes. La situation a demandé la participation de nombreux acteurs. Auparavant, ce sont les processus de la justice ordinaire qui s'appliquaient à tous, puis un système a spécialement été mis en place pour les paramilitaires démobilisés, tandis que le système de justice ordinaire s'appliquait encore aux non démobilisés. Les processus de justice militaire continuaient également de s'appliquer. Depuis une décision de la Cour constitutionnelle, le système de justice ordinaire s'applique désormais aux « tiers », c'est-à-dire aux acteurs non étatiques qui auraient financé les groupes paramilitaires. Chacune de ces branches de la responsabilité est longue et complexe.

491. Pour le Bureau, ces dernières années, à la question du caractère véritable ou suffisant des procédures nationales s'est ajoutée celle du risque récurrent de voir le processus de justice transitionnelle dérailler ou mis en péril. Dans ce cas, les affaires auraient été recevables devant la CPI et la possibilité de créer de véritables mécanismes de responsabilité au niveau

national aurait été mise à mal, ce qui aurait occasionné des pertes de temps, d'énergie et de ressources pour tous les acteurs impliqués, tant en Colombie qu'à la Cour.

492. S'agissant de la limite de deux ans : dans son rapport intérimaire sur la Colombie publié en novembre 2012, le Bureau a repéré des lacunes dans des activités relatives à certaines catégories de personnes et de crimes. Si les recommandations des experts avaient dû être appliquées en 2012, le Bureau aurait immédiatement demandé aux juges l'autorisation d'ouvrir une enquête. Au lieu de cela, il a pris soin de soutenir, aux côtés des autorités nationales et judiciaires, et d'autres parties prenantes, les efforts nationaux visant véritablement à la responsabilisation qui se poursuivent jusqu'à ce jour malgré des difficultés constantes. De plus, le rôle de la CPI en Colombie est perçu comme étant très bénéfique par les victimes, la société civile, les autorités judiciaires, le gouvernement, les représentants de l'ONU et de l'Union européenne, et par d'autres parties prenantes.

493. Les relations entre le Bureau du Procureur et la Colombie sont donc bien plus subtiles et dynamiques que l'ont perçu les experts. Elles ont été conditionnées par la question de la recevabilité, c'est-à-dire celle de savoir si la Cour doit intervenir, et non par un quelconque rôle d'« observateur des droits de l'homme » ou de « sentinelle ».

494. Le Bureau convient cependant qu'il faille fixer une limite temporelle aux examens préliminaires, mais cet objectif sera mieux atteint par un processus balisé plutôt que par l'imposition d'un échéancier artificiel et strict. L'expérience a poussé le Bureau à s'interroger sur la façon de créer un balisage pour les examens préliminaires qui lui permettrait de décider, le moment venu, s'il faut poursuivre l'examen, ou le clore sans autre suite ou en demandant à pouvoir ouvrir une enquête.

495. Ce qui précède ne fait que souligner la nécessité d'analyser attentivement la question de la limite temporelle des examens préliminaires.

2. Complémentarité positive (par. 729 à 736)

496. Les experts ne sont pas partisans de l'approche en matière de complémentarité dite « complémentarité positive », d'après laquelle le Bureau du Procureur mène auprès des autorités nationales des activités favorisant les procédures au niveau national. Ils sont d'avis que les examens préliminaires ne devraient être entrepris qu'en vue de déterminer s'il convient d'ouvrir une enquête.

497. Le Bureau estime que ce point de vue n'est pas sans fondement, mais qu'il doit être modéré car il ne prend peut-être pas suffisamment en considération l'ensemble des éléments sur lesquels repose la décision d'ouvrir ou non une enquête (voir plus haut les commentaires concernant la dynamique positive qui a influé sur certaines situations au stade de l'examen préliminaire).

498. Les experts ont toutefois raison lorsqu'ils disent que même après l'ouverture d'une enquête, la complémentarité reste une question d'actualité. Leurs observations sur les moyens de nouer le dialogue avec les États parties et même avec les autorités du pays faisant l'objet de la situation pour générer des poursuites au-delà de la portée limitée du Bureau, et le rôle actif que l'Assemblée des États parties pourrait jouer en la matière, sont précieuses et bienvenues.

499. Comme nous l'avons dit, le Bureau publiera un document dans lequel il exposera sa vision théorique et pratique de la complémentarité, notamment de la complémentarité positive, ce qui pourrait aider à se projeter pour parvenir à un consensus sur le rôle et la fonction de la complémentarité au stade de l'examen préliminaire (voir aussi R363).

Recommandations R262 à R265

R262. *Le Bureau ne devrait pas tenir compte d'éventuelles procédures nationales futures et devrait se concentrer seulement sur la question de savoir si des procédures nationales sont en cours ou l'ont été (article 17). Cela permettrait en outre d'aligner les critères de recevabilité en matière de complémentarité sur les dispositions de l'article 17 du Statut de Rome (« fait l'objet », « a fait l'objet ») et les exigences définies par la Chambre d'appel (mesures « tangibles »).*

R263. *Il convient d'envisager de fixer des délais dans lesquels les États doivent donner suite aux demandes que leur adresse le Bureau du Procureur dans le cadre de l'évaluation de la complémentarité, assortis de critères clairs s'agissant des éléments dont le Bureau du Procureur a besoin pour prendre la décision visée à l'article 17.*

R264. *Les activités liées à la complémentarité positive ne devraient pas retarder l'ouverture d'une enquête ou la clôture d'un examen préliminaire. Le Bureau du Procureur devrait tenir compte de la complémentarité positive dans le contexte de sa stratégie applicable aux situations à tous les stades de la procédure, et non pas seulement au stade de l'examen préliminaire. Le Bureau du Procureur devrait examiner s'il serait plus opportun de mener des activités liées à la complémentarité positive après qu'une enquête a été autorisée.*

R265. *La complémentarité positive devrait être prise en considération dans le cadre de la conception des stratégies d'achèvement.*

500. Les recommandations R262 et R264 méritent de faire l'objet de l'attention du nouveau Procureur.

501. Elles nécessiteront aussi la participation de l'Assemblée des États parties pour qu'elle donne son avis sur le fond. Comme nous l'avons vu plus haut, il faudra également tenir compte de la recommandation R363, où il est expliqué que certaines questions, comme l'approche du Bureau en matière de complémentarité positive et d'examens préliminaires, demandent la participation de toutes les parties prenantes, dont la Cour, les États parties et la société civile, dans le cadre de la vision stratégique de la Cour. Dans le contexte du Groupe de travail de La Haye, un certain nombre d'États ont appelé le Bureau du Procureur à accorder davantage de temps aux États pour qu'ils ouvrent une procédure, ce qui réduit d'autant la charge de travail pesant sur la Cour.

502. Ces recommandations ont un sens si elles visent à raccourcir la durée des examens préliminaires et à réduire le risque de dégradation ou de perte d'éléments de preuve en activant l'ouverture d'une enquête. Leur mise en œuvre ne résoudrait cependant pas la question de la capacité/surcharge opérationnelle actuelle du Bureau, en ce qu'elle conduirait soit i) à de nombreuses enquêtes ouvertes mais qui n'auraient plus la priorité ou seraient « mises en sommeil », ce qui accessoirement détruirait l'avantage que présente la possibilité d'exercer l'ensemble des pouvoirs d'enquête, ou ii) à la réouverture de nombreuses situations au stade de l'examen préliminaire, dans un incessant va-et-vient.

503. Il convient de relever que certaines enquêtes ont déjà donné lieu à l'application du concept de « complémentarité positive », notamment lorsque le Bureau a reçu des demandes de coopération de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine, du gouvernement libyen et de l'équipe commune d'enquête de l'UE (avec laquelle le Bureau coopère conformément à une stratégie d'appui mutuel), de la Division des crimes de guerre de l'Ouganda, et des demandes *ad hoc* de la part de la RDC, entre autres. Cette coopération s'inscrit dans l'objectif stratégique 6 du plan stratégique actuel du Bureau du Procureur, ainsi que dans l'objectif stratégique 5 du plan stratégique de la Cour pour la période 2019-2021. En outre, le fait d'apporter un appui aux travaux des juridictions nationales, ainsi qu'au renforcement de leurs capacités, pourrait être l'un des moyens les plus efficaces d'établir des liens fructueux entre la Cour et les autorités nationales, de promouvoir l'image de la Cour et d'accroître sa crédibilité auprès des principales parties prenantes, et de contribuer finalement à la mise en œuvre pleine et entière, ainsi qu'à l'universalisation, du Statut de Rome.

504. La recommandation R263 a déjà été mise en œuvre, car la Section des examens préliminaires fait généralement figurer un calendrier dans ses demandes d'information ; ce sont les États parties qui, faute de diligence ou de capacités, ne parviennent souvent pas à s'y tenir. La Section des examens préliminaires explique également ce qui est requis en exposant la jurisprudence pertinente et en indiquant de quelles informations en particulier elle a besoin. Le Bureau pourrait toutefois insister davantage dans ses demandes d'information sur la nécessité de respecter les délais et refuser les demandes de prorogations importantes de délais qui lui sont présentées.

505. Sur le fond, la recommandation R265 peut être mise en pratique et fait l'objet d'une réflexion dans le projet de document de politique générale sur les stratégies d'achèvement du Bureau qui sera bientôt communiqué aux États parties et autres parties prenantes pour observations.

D. Transparence des examens préliminaires

506. Les experts adhèrent au niveau de transparence que le Bureau a fixé pour ses examens préliminaires.

Recommandations R266 et R267

R266. Le Bureau du Procureur devrait maintenir le degré de transparence actuel concernant les activités d'examen préliminaire : annonce de l'ouverture et de la clôture de chaque examen préliminaire, présentation d'un rapport annuel à l'Assemblée des États parties, mises à jour et déclarations spécifiques aux situations.

507. Cette recommandation illustre la pratique actuelle. Les équipes d'examen préliminaire doivent aussi continuer d'évaluer quel niveau d'information publique est adapté, compte tenu des risques de destruction des éléments de preuve, de la protection des témoins et de l'intégrité des enquêtes à venir.

R267. Le Procureur devrait envisager de désigner un interlocuteur qui, au sein du Bureau du Procureur, serait chargé de répondre aux questions et d'assurer la communication avec les représentants de la société civile et d'autres parties prenantes au cours des examens préliminaires.

508. Cette recommandation illustre elle aussi la pratique actuelle du Bureau, en ceci que l'Unité de l'information assure déjà cette tâche en collaboration avec le Cabinet du Procureur, la Section des examens préliminaires de la JCCD et la Section de la coopération internationale (cette fonction pourrait être renforcée si le Bureau en avait les moyens, et le nouveau Procureur pourrait décider de recruter un responsable principal chargé des médias).

XIV. ENQUÊTES

509. Dans leurs **Conclusions**, les experts font une description exacte de l'organisation, des fonctions et du niveau d'effectifs de la Division des enquêtes. Ils font état d'un certain nombre de préoccupations, exprimées par les parties prenantes internes et externes, au sujet des stratégies et techniques d'enquête du Bureau du Procureur, de la qualité et des types de preuve recueillis, de la méconnaissance des pays de situation et de la présence insuffisante du Bureau du Procureur sur le terrain pendant les enquêtes. Toutefois, les experts reconnaissent également qu'un certain nombre de progrès importants sont réalisés au sein de la Division des enquêtes, notamment s'agissant du projet dit « Enquêtes 3.0 » qui est en cours. Comme l'ont relevé les experts, il s'agit là d'un travail en cours et de nombreuses recommandations qu'ils ont formulées « concordent avec certaines des dispositions [du] document [sur les "enquêtes 3.0"] ».

510. Dans le cadre de son auto-évaluation continue et de ses efforts de développement et d'amélioration, le Bureau du Procureur a déjà recensé un certain nombre de domaines en matière d'enquêtes dans lesquels il entend passer au nouveau niveau 3.0 (« enquêtes 1.0 » renvoie à l'approche retenue par le Bureau du Procureur dans le cadre de ses enquêtes initiales menées sous la conduite du premier Procureur tandis que « enquêtes 2.0 » renvoie à la pratique actuelle), en appliquant un plan qui mettra l'accent sur certains domaines prioritaires susceptibles d'avoir les plus grandes répercussions.

511. Les recommandations formulées par les experts concordent largement avec la vision du Bureau du Procureur, et lui fournissent un appui instructif pour les améliorations envisagées. Dans leur rapport, les experts ne mettent pas l'accent sur ce qui fonctionne déjà bien, mais apportent une analyse utile sur les points nécessitant d'être améliorés, sous forme de recommandations susceptibles d'être mises en pratique. Le Bureau du Procureur accordera la priorité aux améliorations censées avoir les plus grandes répercussions. Dans la planification de la mise en œuvre, il laissera toutefois de côté les questions qui nécessitent des décisions en bonne et due forme de la part du nouveau Procureur.

512. Le Bureau du Procureur se concentrera en priorité sur les recommandations susceptibles d'être mises en pratique et visant à apporter des améliorations au niveau stratégique, notamment à établir des priorités parmi les situations et affaires, conformément à la stratégie consistant à présenter des charges ciblées et aux stratégies spécifiques aux situations ; contribuer, par l'établissement de ces priorités, à gérer l'inadéquation entre les

ressources et la charge de travail ; continuer à rechercher des gains d'efficacité et des économies supplémentaires ; s'efforcer d'obtenir des ressources supplémentaires (par exemple au moyen de détachements) ; et continuer de renforcer les synergies avec le Greffe. Les indicateurs de performance clés seront utilisés pour guider la performance.

513. S'agissant des méthodes et outils d'enquête, le Bureau du Procureur va intensifier le recours à des techniques d'enquête avancées, en établissant des partenariats avec les autorités de police, en améliorant sa capacité de mener des enquêtes à distance, en renforçant les fonctions de localisation et d'arrestation des suspects, en coordination avec le Greffe et les États parties, et en consolidant le rôle de l'analyse au sein des équipes intégrées.

514. S'agissant de la coopération, le Bureau du Procureur continuera de développer son cadre de coopération avec les entités prioritaires, dont celles mentionnées par les experts, mais aussi avec d'autres organisations internationales et régionales. Il entend renforcer sa coopération avec les autorités de police, afin de pouvoir les solliciter en matière d'enquêtes lorsque cela s'impose, mais aussi pour leur apporter sa propre assistance, en tant que de besoin et à titre gratuit, dans le cadre de leurs activités. Le Bureau du Procureur continuera de travailler avec des organismes tels que les ONG, qui sont souvent les « intervenants de première ligne » dans les situations, et avec d'autres entités telles que les fournisseurs de services Internet, afin de préserver les éléments de preuve. Il envisage également, en coopération avec le Greffe avec lequel il est déjà en discussion, d'accroître le nombre de ses interlocuteurs pour les opérations sur le terrain (voir aussi plus loin).

515. La mise en œuvre de ces changements envisagés par le Bureau du Procureur devrait avoir des répercussions financières aussi limitées que possible. Si certains aspects du plan nécessiteront des ressources supplémentaires (par exemple pour la gestion des informations ou la présence sur le terrain), d'autres seront compensés en réaffectant des ressources au niveau interne et en renforçant la coopération au niveau externe (par exemple par le biais de l'optimisation des opérations avec le Greffe, de détachements, ou de l'assistance à titre gracieux).

A. Stratégie d'enquête

516. Dans leurs **Conclusions**, les experts sont très favorables à la stratégie d'enquête que le Bureau du Procureur applique actuellement, consistant à mener des enquêtes moins restrictives et plus poussées dans le but d'être prêt pour le procès le plus tôt possible au cours de la procédure judiciaire. Ils sont toutefois préoccupés par le manque de planification propre à une situation donnée dès la toute première intervention du Bureau du Procureur dans cette situation et l'absence de planification stratégique à long terme, qui selon eux rendent difficile l'évaluation des progrès accomplis dans les enquêtes et la prise de décisions stratégiques. Ces préoccupations et d'autres, espèrent-ils, seront prises en compte dans le cadre du projet « Enquêtes 3.0 ».

Recommandations R268 à R271

R268. *La Division des enquêtes devrait envisager d'élaborer un document de politique générale concernant les enquêtes du Bureau du Procureur, réunissant les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience qu'elle a acquise ces 18 dernières années. Ce document devrait comprendre sa vision sur la voie à suivre à l'avenir, ainsi que les principes, pratiques, normes et stratégies qu'il convient d'appliquer dans le cadre des enquêtes du Bureau du Procureur.*

517. L'intégration des meilleures pratiques en matière d'enquête et des enseignements tirés de l'expérience dans une politique cohérente du Bureau du Procureur concernant les enquêtes est une recommandation raisonnable et susceptible d'être mise en pratique. Bien évidemment, l'un des véritables défis que pose la mise en œuvre d'une telle recommandation tient à la difficulté, du fait de la gestion quotidienne complexe des opérations, de prendre le recul nécessaire pour élaborer et réaliser des améliorations.

518. Néanmoins, la Division des enquêtes a déjà commencé à mettre en œuvre cette recommandation, ne serait-ce qu'en partie, en procédant à une évaluation et à un examen approfondis de ses activités, méthodes et politiques, et ce, par divers moyens ; pour ce processus, elle bénéficie de l'appui d'autres fonctionnaires au sein du Bureau du Procureur

et de partenaires externes (tels qu'Interpol, Europol, l'institut international pour les enquêtes criminelles [*Institute for International Criminal Investigations* (IICI)], le groupe international de recherche sur les entrevues d'enquêtes [*international Investigative Interviewing Research Group* (IIRG)], des universités et d'autres entités). Attendu qu'une approche globale est nécessaire pour renforcer le niveau des compétences en matière d'enquête, le projet « Enquêtes 3.0 » reposera sur un large éventail de sources pertinentes, notamment les enseignements tirés de l'expérience, la jurisprudence de la Cour et d'autres éléments essentiels.

R269. La Division des enquêtes devrait développer des stratégies d'enquête à long terme propres à chaque situation, qui en couvrent toutes les étapes dès l'ouverture de l'examen préliminaire/enquête jusqu'à un possible abaissement du niveau de priorité, une mise en sommeil ou une clôture de l'enquête. Ces plans devraient avoir des repères flexibles pour permettre des réponses appropriées et le suivi de leur mise en œuvre.

R270. La stratégie devrait comprendre à tout le moins : i) les objectifs de l'enquête ; ii) les principaux crimes recensés et des stratégies d'enquête distinctes pour chaque crime ; iii) l'inventaire des crimes recensés et des suspects potentiels, qui fera partie intégrante du document de sélection et de hiérarchisation de l'affaire ; iv) les types et la quantité de preuves disponibles, y compris des preuves qui pourraient être obtenues par le biais d'enquêtes financières, de cyberenquêtes ou d'enquêtes dans d'autres domaines ; v) les besoins en logiciels et les ressources nécessaires pour procéder aux analyses ; vi) la planification concernant la présence sur le terrain de la Division des enquêtes ; vii) les perspectives de coopération, les partenaires et les parties prenantes ; viii) les perspectives en matière d'arrestations et l'évaluation des capacités de localisation des suspects dans une situation donnée ; ix) les ressources nécessaires pour se conformer aux objectifs du plan stratégique ; x) les critères et stratégies en matière de clôture et de mise en sommeil.

R271. Les plans stratégiques propres à une situation devraient être traités de façon souple et adaptés en fonction de l'évolution de l'enquête. Les plans d'enquête annuels devraient être incorporés dans une stratégie d'enquête à long terme et être alignés sur celle-ci, afin de garantir que les activités en cours contribuent à la réalisation des objectifs généraux de chaque enquête.

519. Les recommandations R269 à R271 exposées ci-dessus sont susceptibles d'être mises en pratique et le sont d'ores et déjà ; les mesures qui y sont préconisées relèvent principalement de la responsabilité de l'équipe intégrée, sous réserve de l'approbation des hauts responsables après examen ; le Bureau du Procureur pourra continuer d'élaborer et d'améliorer son approche à cet égard.

520. Par exemple, la pratique actuelle consiste à intégrer, au sein des équipes de la Section des examens préliminaires chargées de procéder à l'examen préliminaire des situations, des membres de la Division des enquêtes, de la Division des poursuites, et de la Section de la coopération internationale, qui relève de la JCCD, et de mettre en place des équipes avancées lorsque les situations passent au stade de l'enquête, afin de commencer à planifier les besoins énumérés dans la recommandation R270. Les plans d'enquêtes et de coopération sont élaborés dès le début des enquêtes, puis examinés et évalués régulièrement. Pour l'heure, la planification stratégique des enquêtes comme envisagée dans la recommandation R269 relève de la responsabilité de l'équipe intégrée, mais les hauts responsables pourraient superviser encore plus activement ce processus.

521. Ce type de planification est prévu dans l'actuel plan stratégique du Bureau du Procureur (2019-2021). Étant donné que chaque situation présente ses propres difficultés et opportunités, il faut faire preuve de souplesse, tout en mettant au point et en appliquant des pratiques uniformisées. Si les objectifs de l'enquête seront généralement élaborés pendant la première année de celle-ci, il est judicieux de procéder à une planification à court terme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie à long terme souple et applicable à l'ensemble de la situation.

B. Techniques et outils d'enquête

522. Dans leurs **Conclusions**, les experts prennent acte des préoccupations exprimées par certaines parties prenantes au sujet de la capacité du Bureau du Procureur d'avoir recours à certaines techniques d'enquête spécialisées, notamment concernant les enquêtes financières

et la localisation et l'arrestation de fugitifs. Ils font observer à juste titre que ces préoccupations nécessitent à la fois « un renforcement des capacités en interne » et une coopération accrue avec les autorités nationales, les organisations intergouvernementales et d'autres parties prenantes.

523. La question du renforcement des capacités en interne est essentiellement une question budgétaire, liée à la nécessité de remédier au manque chronique de ressources dont souffre le Bureau du Procureur. Actuellement, le Bureau du Procureur ne peut se permettre que les quelques enquêteurs dont il dispose qui ont l'expérience de la conduite d'enquêtes financières soient affectés exclusivement à cette activité spécialisée, qui est certes importante mais exige beaucoup de temps et de ressources, alors qu'ils doivent aussi consacrer leur temps et leur énergie à d'autres tâches en matière d'enquête. Par ailleurs, le Bureau du Procureur dispose d'une équipe hautement qualifiée et très efficace chargée de la localisation, mais celle-ci manque cruellement de ressources.

1. **Coopération dans le cadre du recueil des preuves (par. 751 à 756)**
2. **Demandes de coopération – Division de la compétence de la complémentarité et de la coopération, Section de la coopération internationale (par. 757 à 760)**

524. Les **Conclusions** et recommandations se rapportant aux deux titres ci-dessus peuvent être traitées ensemble et seront examinées ci-après.

525. Les observations formulées par les experts au sujet de la coopération sont, dans une large mesure, exactes et font ressortir l'importance de la coopération, notamment en ce qui concerne la capacité d'acquiescer certains types de preuve et des preuves provenant de certaines sources, ainsi que certaines difficultés auxquelles le Bureau du Procureur est confronté. Les experts ont également bien cerné le rôle de la JCCD et de la Section de la coopération internationale (ICS), qui en dépend et dont font partie les conseillers en coopération internationale travaillant au sein des équipes intégrées.

526. Certaines conclusions concernant les demandes de coopération ne sont toutefois plus d'actualité compte tenu des améliorations apportées au processus, ou pourraient reposer sur des informations incomplètes. Il convient donc d'y apporter les précisions suivantes quant aux paragraphes 758 à 760 :

- Les projets de demande d'assistance sont préparés par les équipes intégrées, principalement par les membres de la Division des enquêtes avec l'*appui* du conseiller en coopération internationale compétent, ou par le conseiller en coopération internationale avec des contributions apportées par la Division des enquêtes ou la Division des poursuites.
- Pour tous les types de demandes d'assistance, il existe des modèles (selon la situation, la langue concernée, le type de coopération nécessaire) auxquels les équipes intégrées ont facilement accès par l'intermédiaire de leur conseiller en coopération internationale. Dans l'ensemble, le processus de demande d'assistance a été rationalisé et simplifié avec l'introduction de la nouvelle base de données des demandes d'assistance, qui est un outil évolutif conçu pour s'adapter aux besoins et difficultés à venir. Les conseillers en coopération internationale sont chargés du traitement en ligne des demandes d'assistances.
- Le processus d'examen se limite déjà aux parties des demandes d'assistance signalées par les conseillers en coopération internationale ou aux demandes de coopération nouvelles, sensibles ou complexes ; aux requêtes adressées à de nouveaux partenaires ; et aux requêtes qui soulèvent des questions juridiques ou opérationnelles complexes.
- Ce processus d'examen est important, car il répond aux attentes de qualité des autorités centrales étatiques ou d'autres parties prenantes, telles que les Nations Unies ou d'autres organisations internationales et régionales, qui appliquent des règles strictes notamment en matière de gestion d'informations, et permet de garantir que les demandes d'assistance respectent les exigences du chapitre IX du Statut de Rome (article 96), conformément à la jurisprudence de la Cour et aux attentes des États parties concernant la conformité et la fiabilité des demandes.

527. Les recommandations relevant des deux sous-titres susmentionnés, se rapportant à la coopération dans le cadre du recueil des preuves et aux demandes de coopération, peuvent à présent être traitées ci-après.

Recommandations R272 à R282

R272. *Le Bureau du Procureur devrait continuer d'établir des partenariats solides et de conclure des mémorandums d'accord avec les États parties, des organisations internationales et intergouvernementales et des entreprises privées.*

528. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui reconnaît également les efforts déployés actuellement par le Bureau du Procureur, notamment par le Procureur et la JCCD qui jouent un rôle de premier plan dans la mise en place des réseaux de coopération et la négociation des mémorandums d'accord avec les États. La JCCD négocie également des accords de coopération avec d'autres entités pouvant apporter un appui aux activités d'enquête, dont des acteurs non étatiques. Un exemple en est le travail que la Division des enquêtes et la JCCD ont réalisé en vue de conclure un accord avec les réseaux de services de police, l'école de police norvégienne (*Norwegian Police University College*) et l'institut international pour les enquêtes criminelles (*Institute for International Criminal Investigations*).

529. Outre la mise en place de nouveaux partenariats, la JCCD entretient les partenariats existants. Avec l'aide des interlocuteurs dont elle dispose sur le terrain, elle cherche à mieux (faire) comprendre les situations afin de faciliter les opérations.

530. De plus, les partenariats n'ont pas nécessairement à être consacrés par un mémorandum d'accord ; il existe d'autres façons parfois plus efficaces de les officialiser et de les entretenir, et le Bureau du Procureur devrait donc rester flexible dans son approche. Étant donné que, pour toutes les parties concernées, l'ensemble du processus de conclusion d'un mémorandum d'accord nécessite d'investir beaucoup de ressources, la négociation d'un tel accord devrait être réservée aux cas où elle permet de générer des gains d'efficacité.

R273. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de demander l'assistance de l'Assemblée des États parties pour sensibiliser les États parties à ses besoins. Les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience pourraient être partagés.*

531. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et opportune. Elle pourrait être mise en œuvre de différentes façons, notamment par l'intermédiaire du Groupe de travail de La Haye qui a un rôle de facilitation en matière de coopération. Comme le Bureau du Procureur l'a souligné dans des présentations et rapports faits régulièrement dans le cadre de groupes de travail et de séances plénières de l'AEP, les domaines prioritaires sur lesquels il convient d'appeler l'attention des États sont les besoins en matière d'enquêtes financières et les difficultés rencontrées s'agissant de l'arrestation et de la localisation de fugitifs, ainsi que d'autres domaines dans lesquels le Bureau du Procureur a besoin d'un appui, comme l'accès à certains dossiers d'immigration nationaux. Les rapports annuels en matière de coopération présentés à l'AEP font notamment état des difficultés rencontrées, et le rapport de 2020 rend compte de façon plus détaillée de l'exécution des requêtes.

R274. *Le Bureau du Procureur et l'Assemblée des États parties devraient envisager des moyens de renforcer la coopération. On pourrait envisager d'instaurer un cadre de coopération uniforme pour tous les États parties ou pour des groupes régionaux d'États.*

532. Cette recommandation n'est que partiellement susceptible d'être mise en pratique, puisque les structures internes des États qui sont chargées des questions de coopération doivent respecter leurs normes constitutionnelles et légales nationales et sont tributaires des capacités disponibles. Selon la Section de la coopération internationale relevant de la JCCD, l'instauration d'un cadre de coopération uniforme ne s'est pas révélée faisable.

533. La Section de la coopération internationale relevant de la JCCD a introduit l'usage de modèles de demande d'assistance en vue d'harmoniser les demandes de coopération que le Bureau du Procureur adresse aux États, ce qui contribue à une plus grande uniformité en matière de coopération et à une normalisation des interactions du Bureau du Procureur avec les services de police et les acteurs judiciaires nationaux. Toutefois, la vraie difficulté pourrait résider dans la négociation par la Cour de cadres de coopération spécifiques avec les États

parties qui permettraient une coopération judiciaire directe entre le Bureau du Procureur et les États parties, par exemple en intégrant le Bureau du Procureur au Réseau européen de coopération judiciaire, qui est un réseau de coopération opérationnel qui lui prêterait assistance dans le cadre des enquêtes financières. Cela nécessiterait de modifier la législation nationale.

534. Le Bureau du Procureur est favorable à l'initiative prise par certains États parties concernant la conclusion d'un traité d'entraide judiciaire. Il prend également note des efforts visant à instaurer des pratiques uniformes en matière de coopération mutuelle sur les questions judiciaires à l'échelon régional, tels que ceux encouragés par le Conseil de l'Europe, et contribue à ces efforts selon que de besoin. Il se peut que la meilleure façon pour le Bureau du Procureur de donner effet à la recommandation des experts consiste à participer aux initiatives lancées par les États à l'échelon régional, où le Bureau du Procureur et la Cour pourraient élaborer des meilleures pratiques en matière de coopération et des procédures opérationnelles plus uniformes.

R275. Le Bureau du Procureur et l'Assemblée des États parties pourraient envisager de revoir les accords conclus avec des organismes internationaux et intergouvernementaux auxquels le Bureau du Procureur adresse fréquemment des demandes, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations.

535. Cette recommandation pourrait n'être que partiellement susceptible d'être mise en pratique, puisqu'il faut tenir compte du fait que la coopération avec les entités du système des Nations unies est déjà régie par un accord-cadre, à savoir l'accord régissant les relations entre la Cour et l'ONU. Celui-ci n'est pas spécifique au Bureau du Procureur mais s'applique à toute la Cour. Il est le fruit de longues négociations, notamment dans des domaines tels que les opérations de maintien de la paix, et le résultat d'une réouverture de ces négociations serait incertain. L'accord-cadre actuel couvre largement les besoins du Bureau du Procureur, définit les obligations de la part des entités du système des Nations Unies et ménage une certaine souplesse dans le niveau de coopération apporté par celles-ci.

536. Toutefois, gardant à l'esprit les objectifs recherchés par les experts, le Bureau du Procureur pourrait, à la faveur des larges paramètres de l'accord et avec l'appui du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, s'efforcer d'accroître ses échanges avec les bureaux, organismes et entités concernés en vue de renforcer la coopération. Par exemple, ces dernières années, des directives en matière de coopération ont été élaborées avec le Bureau des affaires juridiques de l'ONU et des interlocuteurs au sein de chaque entité ; des initiatives similaires pourraient être examinées. Avec l'appui du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, les hauts responsables et le personnel opérationnel de la CPI ont des échanges réguliers avec des organisations telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations, en vue de renforcer la coopération ; il s'agit là toutefois d'un domaine où les efforts doivent se poursuivre et des améliorations sont souhaitables.

537. S'agissant de ce dernier point, les États parties pourraient de leur côté intervenir auprès de certains organismes du système des Nations Unies pour qu'ils améliorent leur coopération avec le Bureau du Procureur et la Cour. Une telle intervention des États parties pourrait s'inscrire dans le cadre de leur rôle d'États membres de l'ONU qui apportent un appui et une contribution à ces organisations, en appelant à un renforcement de la coopération au moyen de discussions bilatérales tant au niveau des hauts responsables qu'au niveau des exécutants.

R276. Le Bureau du Procureur devrait envisager de passer en revue les lois, procédures et politiques nationales régissant la coopération afin de favoriser la collaboration avec les États parties en matière de recueil d'éléments de preuve.

538. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui est actuellement mise en œuvre. La Section de la coopération internationale de la JCCD réunit maintenant les textes pertinents au moment de l'élaboration des plans de coopération et dans le cadre de ses échanges avec les États ; elle met à la disposition des équipes intégrées des informations concernant les lois, procédures et politiques nationales applicables en matière de coopération. Ces informations sont désormais enregistrées dans la base de données des demandes d'assistance qui a été mise en place récemment, à laquelle tout le personnel

compétent du Bureau du Procureur a accès, y compris les équipes intégrées. De plus la Section de la coopération internationale s'apprête à mettre à la disposition du personnel du Bureau du Procureur des informations concernant les exigences des États en matière de demandes d'assistance.

R277. *Le Bureau du Procureur devrait envisager d'organiser des formations conjointes à l'intention des fonctionnaires de la Cour et des enquêteurs d'États parties, dans le but non seulement de renforcer les capacités, mais aussi de consolider un réseau informel de contacts.*

539. Cette recommandation est susceptible d'être mise en pratique, mais ne l'a été que de façon limitée jusqu'à présent, en raison de contraintes de temps et de ressources concernant l'organisation de formations et de séminaires. L'utilité de telles initiatives est toutefois évidente, et le Bureau du Procureur a par exemple pu contribuer à des formations régionales à l'intention de communautés juridiques (magistrats, membres de services de police, etc.), aux séminaires annuels organisés par la Cour à l'intention de ses agents de liaison, aux formations dispensées par le Réseau européen de coopération judiciaire et Interpol, et à des ateliers consacrés aux enquêtes financières et à la gestion des témoins. Ces engagements permettent de renforcer les capacités et de consolider un réseau grandissant de contacts informels.

R278. *Le Bureau du Procureur devrait envisager d'avoir recours au détachement stratégique par les pays d'agents de leurs services de police, ce qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs.*

540. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et très souhaitable, que le Bureau du Procureur examine actuellement avec la plus grande attention. Elle n'a été mise en œuvre que dans quelques cas, mais avec un réel succès, grâce à la coopération, par exemple, d'autorités gouvernementales et d'ONU Femmes.

541. Certaines règles et réglementations financières pourraient faire obstacle à cette pratique, mais les avantages qu'elle présente tant pour la Cour que pour les services nationaux de police sont désormais évidents. Le Bureau du Procureur devra peut-être, en collaboration avec les autres organes de la Cour, faire les démarches nécessaires pour que de tels détachements soient intégrés aux normes appliquées par la Section des ressources humaines de la Cour, sans compromettre le principe du recrutement fondé sur des critères de représentation et de mérite.

R279. *L'efficacité du processus de demande d'assistance devrait être améliorée. De nombreux retards pourraient être évités en supprimant le processus d'examen supplémentaire, à charge pour les conseillers en coopération internationale de veiller à la conformité et à la fiabilité des pratiques en matière de coopération judiciaire. Les premiers substituts du Procureur devraient communiquer aux conseillers en coopération le contenu des demandes de coopération. Ces conseillers devraient alors être en mesure de faciliter plus rapidement l'exécution des demandes.*

R281. *Il faudrait envisager de rendre la base de données des demandes d'assistance plus accessible aux responsables compétents de la Division des poursuites et de la Division des enquêtes.*

542. S'agissant des recommandations R279 et 281, voir les précisions apportées plus haut concernant les conclusions sous-tendant ces recommandations, qui reposaient dans une certaine mesure sur des informations obsolètes ou incomplètes.

543. Toutefois, tout en gardant à l'esprit les objectifs que les experts cherchent à atteindre par le biais de ces deux recommandations, R279 et R281, le Bureau du Procureur peut réfléchir à des moyens permettant d'accélérer le processus de demande d'assistance et d'en renforcer l'efficacité. Malgré les contraintes dues au manque de ressources, la Section de la coopération internationale a élaboré des modèles et mis au point des pratiques uniformisées afin de limiter le besoin de procéder à l'examen des demandes d'assistance, et a instauré un système de sauvegarde permettant de garantir que l'examen ait lieu en temps voulu.

544. En outre, le Bureau du Procureur a pu réduire certains retards en renforçant ses capacités linguistiques en français, compte tenu de la langue employée par les autorités dans de nombreux pays de situation où il mène actuellement des activités (voir aussi recommandation R100) ; cette mesure a permis de réduire les retards causés par la nécessité

d'obtenir la traduction des documents, qui est faite soit par le conseiller en coopération internationale soit par l'Unité des services linguistiques du Bureau du Procureur.

545. Depuis 2019, la nouvelle base de données des demandes d'assistance est mise à la disposition de tous les responsables de la Division des poursuites et de la Division des enquêtes ; depuis début 2020, tous les membres de l'équipe intégrée désignés par ces responsables y ont accès (voir aussi R276 plus haut). Depuis, cette base de données a été intégrée au système de demande de services linguistiques, afin d'éviter les doublons et d'assurer la traduction en temps voulu des demandes d'assistance. Il est également prévu de l'intégrer au système de demande de services criminalistiques, et à la base de données des contacts du Bureau du Procureur. Le Bureau du Procureur s'emploie également à intégrer les systèmes de gestion de l'information et des tâches pour faciliter les opérations de l'équipe intégrée.

R280. *Un cadre de contacts opérationnels informels devrait être établi pour tous les pays faisant l'objet d'une situation. Les enquêteurs pourraient alors s'enquérir de façon informelle auprès des autorités de police ou des autorités nationales compétentes de l'existence et/ou de la disponibilité des informations recherchées. Les demandes d'assistance judiciaire nécessaires pourraient ensuite être présentées, si nécessaire.*

546. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui a déjà été mise en œuvre concrètement par le Bureau du Procureur, avec toutefois quelques limitations en raison de particularités propres à certains pays de situation.

547. Avec l'appui de la Section de la coopération internationale, les équipes intégrées établissent des réseaux de contacts opérationnels dans les pays de situation concernés. Cette démarche sera renforcée à l'avenir par une présence plus importante sur le terrain, comme envisagée par le Bureau du Procureur. La facilitation des contacts opérationnels est l'un des principaux objectifs des plans de coopération et constitue l'un des aspects des accords de coopération propres aux situations. Les conseillers en coopération internationale faisant partie des équipes intégrées facilitent ces contacts, ce qui permet aux enquêteurs de se consacrer pleinement à leurs tâches, en s'appuyant sur leurs propres expérience et compétences professionnelles.

548. La Section de la coopération internationale met également en place de tels réseaux dans les pays non visés par une situation de la Cour, sous réserve d'obtenir leur accord, réseaux qui pourront être utilisés en cas de besoin. Tous les contacts opérationnels disponibles sont enregistrés dans la base de données des demandes d'assistance, par exemple ceux au sein des unités spécialisées dans les crimes de guerre, des services d'immigration, des autorités judiciaires, des services de police, etc. Le Bureau du Procureur a également mis au point une base de données des contacts, qui est mise à la disposition des équipes intégrées et sera incorporée à la base de données des demandes d'assistance afin d'éviter les doublons pour ces contacts.

549. Si certains États saluent la mise en place de contacts opérationnels par les enquêteurs, d'autres soulignent au contraire la nécessité d'avoir un interlocuteur unique pour ces interactions, et souhaitent également que les demandes leur soient transmises par une seule et même personne de contact au sein du Bureau du Procureur, et non pas adressées directement par différents fonctionnaires du Bureau du Procureur.

550. Ces interlocuteurs désignés au sein des ministères ou des structures étatiques peuvent changer fréquemment et ils sont sollicités non seulement par le Bureau du Procureur, mais aussi par le Greffe et la Défense ; par conséquent, pour garantir la confidentialité des contacts et le respect des procédures juridiques applicables, il faut redoubler de prudence et veiller à ce que les contacts envisagés par l'équipe se fassent avec l'appui du conseiller en coopération internationale.

551. Dans la plupart des cas, les demandes d'assistance sont le résultat d'un processus comprenant des contacts préliminaires et des consultations avec le pays concerné pour garantir que ces demandes soient formulées correctement et avec suffisamment de précisions pour atteindre les objectifs souhaités.

R282. *Les recommandations formulées dans la section consacrée aux effectifs devraient également être prises en considération en ce qui concerne les demandes de coopération.*

552. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et souhaitable, mais elle ne pourra être mise en œuvre que dans la mesure où la question du manque général de ressources du Bureau du Procureur aura été réglée. Si certains besoins en ressources sont urgents, surtout au sein de l'équipe chargée de la coopération judiciaire, le maintien des effectifs actuels de la Section de la coopération internationale est à tout le moins essentiel pour préserver la capacité de la JCCD de faire face à la charge de travail croissante découlant de nouvelles situations. Les responsables de la JCCD s'efforceront, pour autant que les circonstances le permettent, de trouver des moyens d'accroître les ressources de la Division et les capacités de son équipe chargée de la coopération judiciaire.

3. Développement de compétences techniques au sein de la Division des enquêtes (p. 285, par. 761 et 762)

553. Les **Conclusions** établissent à juste titre un lien entre la capacité du Bureau du Procureur d'obtenir la coopération souhaitée et la disponibilité, en interne, des connaissances techniques nécessaires. Les experts techniques internes déterminent précisément quelles informations sont nécessaires pour faire avancer l'enquête et jouent un rôle dans l'évaluation de la qualité des informations reçues et la préparation de produits analytiques qui seront utilisés à l'audience. Ces observations faites par les experts dans leur rapport reposent sur les bons résultats que le Bureau du Procureur a obtenus dans le cadre de deux procès récents. Ils expriment toutefois des préoccupations au sujet des capacités actuellement insuffisantes du Bureau du Procureur concernant deux axes d'enquête fondamentaux, à savoir les investigations financières et la localisation des fugitifs.

554. Les États parties pourraient y remédier en investissant davantage dans ces capacités. Le Bureau du Procureur dispose de fonctionnaires ayant un niveau élevé de compétences dans ces domaines, mais ils sont trop peu nombreux. À court terme, le Bureau du Procureur pourrait devoir contrebalancer ce manque chronique de ressources en ayant recours aux détachements ou à d'autres formes d'assistance à titre gracieux. L'intérêt d'un renforcement de la capacité du Bureau du Procureur dans ces domaines est évident.

1) Investigations financières (par. 763 à 766)

555. Les experts mettent bien en évidence la plus-value des investigations financières, le fait que le Bureau du Procureur lui-même en ait bien conscience, ainsi que la frustration de ses hauts responsables face à l'impossibilité pour le Bureau du Procureur de renforcer ses capacités dans ce domaine, en raison, par exemple, du refus de l'AEP dans le cadre du budget de 2020 de créer un nouveau poste d'enquêteur principal (P-4) dont le titulaire fournirait des orientations stratégiques et des directives pour la planification et la coordination des activités en rapport avec les investigations financières requises, en particulier concernant le suivi d'avoirs. Les experts relèvent également que certaines parties prenantes ne saisissent pas la distinction entre le mandat de l'enquêteur financier employé par le Greffe et celui de l'enquêteur financier que le Bureau du Procureur souhaitait engager, laquelle repose sur les mandats très différents de ces organes.

2) Localisation et arrestation des fugitifs (par. 767 à 774)

556. Les experts ont bien évalué l'importance pour la Cour d'obtenir l'arrestation des fugitifs, relevant qu'à défaut, cela « reviendrait à gaspiller les ressources investies dans ces affaires jusqu'au stade de la demande de délivrance d'un mandat d'arrêt, et dans la préservation de la base d'éléments de preuve lorsque les affaires ont été mises en sommeil ».

557. Les experts décrivent les efforts déployés par l'AEP et la Cour pour mettre au point des stratégies d'arrestation, ainsi que la création par le Bureau du Procureur d'une équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT) ; ils relèvent également que, compte tenu du rôle incombant au Greffe en matière d'arrestation et de remise des fugitifs, cette équipe travaille en coordination avec le groupe de travail interorganes sur les stratégies d'arrestation (groupe de travail sur les suspects en fuite, SALWG). Toutefois, les experts constatent également des insuffisances, telles que l'absence de budget destiné à l'équipe chargée de la localisation ou à un programme de récompenses qui permettrait d'encourager les intermédiaires à fournir des informations.

558. L'une des difficultés majeures soulignée par les experts est le manque de ressources affectées à l'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite, ce qui l'empêche de fonctionner de façon optimale. Les experts s'abstiennent toutefois de recommander ne serait-ce qu'une modeste augmentation de ressources par l'AEP pour renforcer les capacités du Bureau du Procureur, solution qui permettrait pourtant d'améliorer considérablement les opérations de localisation et d'arrestation de fugitifs.

559. Les experts reconnaissent les progrès accomplis par le Bureau du Procureur dans ses méthodes de travail, et il est à noter que la Cour a actuellement plus de travail que jamais, grâce aux récentes opérations d'arrestation et de remise.

560. Les experts suggèrent également que des progrès importants peuvent être réalisés s'agissant de la coopération entre le Greffe et le Bureau du Procureur, afin d'éviter les doubles emplois et les rivalités interorganes, et d'« engranger les bénéfices d'une approche véritablement unifiée entre les deux organes ». À ce sujet, tout semble indiquer que des progrès sont faits, comme le montre l'approche dite d'« équipe d'équipes » (*team of teams*) adoptée par le Bureau du Procureur et le Greffe dans le cadre de l'opération d'arrestation et de remise de Mahamat Said Abdel Kani (Mahamat Said) menée à bien récemment en République centrafricaine.

3) Enquêtes à distance (par. 775 à 778)

561. Les experts constatent avec satisfaction que le Bureau du Procureur s'est concentré sur les cyberenquêtes et enquêtes en ligne, ce qui était d'autant plus nécessaire compte tenu des restrictions sur ses opérations imposées par la pandémie de COVID-19, et qu'il a privilégié des projets connexes, notamment les entretiens à distance. Ils relèvent aussi toutefois que la pandémie a révélé la situation précaire de la Division des enquêtes, qui ne dispose pas actuellement d'une présence bien ancrée sur le terrain dans les pays de situation ; une telle présence aurait permis à la Division des enquêtes de continuer au moins en partie à recueillir des éléments de preuve et à accomplir des tâches d'administration en rapport avec les témoins, malgré les restrictions de voyage.

562. Étant donné que le recours à des assistants-enquêteurs spécialistes de situations a porté ses fruits dans certains pays de situation tels que l'Ouganda, la Côte d'Ivoire et la Géorgie, tout comme le redéploiement de personnel dans des pays de situations tels que l'Ouganda, la Côte d'Ivoire, le Mali et la République centrafricaine, le Bureau du Procureur prévoit maintenant de renforcer la présence de la Division des enquêtes sur le terrain, dans les pays de situation eux-mêmes ou dans la région où ils se situent, et étudie la meilleure façon d'établir et de maintenir une telle présence sur le terrain.

563. Les recommandations se rapportant aux investigations financières, à la localisation et aux enquêtes à distance peuvent à présent être traitées ensemble, comme exposé ci-après.

Recommandations R283 à R292

R284. *L'Assemblée des États parties devrait envisager de désigner un chargé de liaison pour les arrestations.*

R285. *Pour améliorer la localisation de suspects, le Bureau du Procureur devrait continuer de renforcer les mécanismes de coordination et de coopération sur le plan technique (autorités de police nationales), et mettre l'accent sur les réseaux informels de coopération.*

R286. *Le Bureau du Procureur devrait renforcer l'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT) en désignant un analyste/enquêteur supplémentaire.*

564. Le Bureau du Procureur souscrit aux recommandations R284 à R286, qui sont susceptibles d'être mises en pratique.

565. L'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT) a organisé des rencontres avec les États parties concernés afin de renforcer l'accès à des techniques spéciales d'enquête ; avec l'autorisation de ces États, elle entretient des contacts directs avec des partenaires sur le plan technique. Toutefois, une approche plus coordonnée de la part des États parties lui serait bénéfique : l'AEP, ou un interlocuteur auprès de l'AEP, pourrait l'aider

à obtenir un appui supplémentaire des États parties en matière de recueil de renseignements et d'outils d'enquête spécialisés (interceptions, surveillance à distance, etc.).

566. La désignation d'un analyste ou d'un enquêteur supplémentaire serait bénéfique à l'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite, mais le manque de ressource reste un sujet de préoccupation. La JCCD fera son possible pour s'investir encore davantage dans l'équipe afin de garantir une capacité suffisante en matière de coopération.

R287. *Le Bureau du Procureur devrait renforcer la coordination avec l'enquêteur financier du Greffe. Pour faciliter cette coordination, l'une des mesures initiales pourrait consister à créer un groupe de travail interorganes chargé de la localisation des avoirs et des enquêtes financières.*

567. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui a déjà été en partie mise en œuvre. Le Greffe et le Bureau du Procureur disposent d'un protocole pour le partage d'informations concernant les enquêtes financières. La Division des enquêtes, la Section de la coopération internationale relevant de la JCCD et le Greffe tiennent des réunions régulières pour s'entretenir de questions judiciaires transversales concernant la localisation des avoirs et les enquêtes financières, ainsi que des réunions concernant des situations en particulier, afin d'évoquer des questions telles que les informations financières et la localisation d'avoirs, et notamment la coordination (lorsque cela est juridiquement possible) des processus de coopération entre l'Unité des relations extérieures et de la coopération avec les États, qui relève du Greffe, et la Section de la coopération internationale de la JCCD et la Division des enquêtes, qui relèvent du Bureau du Procureur.

568. Toutefois, la mise en place d'un groupe de travail interorganes structuré, à l'instar du groupe de travail sur les suspects en fuite (SALWG), pourrait faciliter encore davantage le processus. Le Bureau du Procureur a une certaine marge de manœuvre pour renforcer la coordination avec l'enquêteur financier du Greffe, et il est important que les discussions tenues à l'échelle de la Cour se poursuivent, afin d'élaborer des lignes directrices portant sur une telle coordination, ainsi que sur les responsabilités et rôles respectifs du Greffe et du Bureau du Procureur s'agissant de la demande et du partage de certains types d'informations financières. (Il convient de noter que dans le projet « Enquêtes 3.0 », des synergies plus importantes encore avec le Greffe sont envisagées, concernant non seulement les enquêtes financières, mais aussi la localisation et l'arrestation de fugitifs, la protection des témoins, l'exploitation d'informations provenant de sources librement accessibles et la présence sur le terrain.)

R288. *Les perspectives en matière d'arrestations et les activités y relatives devraient être intégrées dans la planification des enquêtes pour chaque situation.*

569. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui a déjà été mise en œuvre, mais qui peut encore être améliorée. Les équipes intégrées et l'équipe chargée de la localisation des suspects en fuite (SALTT) coordonnent déjà leurs activités en vue du partage d'informations et de connaissances. Le Bureau du Procureur élabore des directives spécifiques concernant cette coordination nécessaire qui, elle aussi, met en jeu le concept d'« équipe d'équipes » (*team of teams*).

R289. *La Cour a besoin d'un programme de récompenses afin de faciliter l'accès aux informations du public qui permettraient de localiser et d'arrêter les fugitifs. L'Assemblée des États parties devrait envisager de créer un groupe de travail chargé de réfléchir aux possibilités d'établir un tel programme et aux moyens de le financer.*

570. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et opportune. Le Bureau du Procureur est parvenu à la même conclusion. La question est toutefois entre les mains de l'AEP. (Le Bureau du Procureur relève qu'il existe un programme de récompenses financé par un État non partie, les États-Unis ; s'il n'a abouti à aucune arrestation, il a encouragé les intermédiaires à s'efforcer de concevoir des possibilités d'arrestation.)

R290. *Le Bureau du Procureur a besoin d'un fonds destiné aux opérations spéciales, qui permettrait aux équipes chargées de procéder à la localisation et à l'arrestation de suspects de planifier et de couvrir les dépenses sur le terrain sans tarder.*

571. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et opportune, comme le montrent l'expérience du groupe de travail sur les suspects en fuite (SALWG) concernant toutes les opérations d'arrestation menées jusqu'à présent, et plus récemment, les

enseignements tirés par le Bureau du Procureur et le Greffe à la suite de la remise à la Cour d'Abd Al Rahman (alias Ali Kushayb). De même, les consultations avec les unités de localisation des fugitifs du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), confirment cette nécessité. Le Bureau du Procureur et les États parties devraient réfléchir ensemble aux moyens de mettre en œuvre cette recommandation, compte tenu des ressources nécessaires à cet effet.

R291. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de développer davantage les techniques d'enquêtes à distance, notamment la procédure de sélection à distance des témoins et le recueil en ligne d'éléments de preuve.*

572. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui est déjà en cours de mise en œuvre. De fait, le Bureau du Procureur a joué un rôle précurseur dans l'utilisation des méthodes électroniques en matière d'enquêtes et de poursuites des crimes internationaux. En 2017, il a obtenu la délivrance d'un mandat d'arrêt dans une affaire qui reposait en grande partie sur des éléments de preuve recueillis au moyen d'enquêtes en ligne. Dès 2012, il s'est doté d'une stratégie en matière d'enquêtes en ligne et d'activités d'enquête à distance. Depuis lors, le Bureau du Procureur a renforcé ses capacités en matière d'enquêtes en ligne et s'attache à présent à consolider ses connaissances et à réfléchir aux progrès pouvant encore être accomplis.

573. À cet effet, le Bureau du Procureur a procédé au recrutement du personnel interne nécessaire, commencé à mettre en place l'infrastructure technique dont il avait besoin, élaboré des normes et protocoles juridiques et opérationnels visant à encadrer le travail des équipes intégrées, organisé des formations, créé un réseau de partenaires compétents couvrant les services de police, les acteurs de la société civile, le milieu universitaire, les fournisseurs de services Internet et le secteur privé, et a établi en 2015 le Comité consultatif technologique, composé notamment d'experts externes.

574. Dans l'intervalle, un groupe de travail sur les stratégies d'enquête en ligne a été établi afin d'assurer la poursuite et la consolidation des travaux susmentionnés, et il a élaboré un rapport esquissant les stratégies permettant de réaliser d'autres progrès dans ce domaine. Le Bureau du Procureur a organisé régulièrement à l'intention du personnel des formations concernant ces stratégies. En 2019, il a produit un nouveau Manuel relatif aux informations et enquêtes en ligne, désigné des interlocuteurs au sein des équipes et établi un Comité chargé de la question des informations et enquêtes en ligne, qui coordonne les travaux dans ce domaine. Des directives à l'intention des équipes intégrées pourraient également être ajoutées dans une version révisée du Manuel des opérations.

575. Grâce à ces améliorations, les équipes intégrées mènent régulièrement des entretiens préliminaires et des entrevues à distance, chaque fois que les conditions opérationnelles pour ce faire sont remplies. Pour renforcer ces améliorations, la Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve équipe en ce moment des salles de dispositifs permettant l'utilisation de techniques d'enquête à distance. La JCCD envisage actuellement des solutions en menant des consultations bilatérales avec les États concernés.

576. Le Bureau du Procureur a également mis au point des stratégies et des outils lui permettant de communiquer à distance avec les communautés touchées et des témoins potentiels ; il a mené des activités de sensibilisation à l'intention de certains groupes, au moyen d'outils de communication tels que la messagerie SMS, et a créé des outils en ligne lui permettant d'interagir, de façon sécurisée et contrôlée, avec des personnes souhaitant lui communiquer des renseignements.

R292. *Une fois que les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 seront levées, le Bureau du Procureur devrait faire le bilan de ce qu'il aura appris en ce qui concerne : i) les techniques d'enquête à distance ; ii) l'utilisation souple du personnel pendant la durée des restrictions de voyage ; iii) le rôle qu'aurait pu jouer une équipe basée sur le terrain ; iv) d'éventuelles restrictions à l'avenir, en raison par exemple d'épidémies locales ou de restrictions budgétaires ; v) d'éventuelles exigences en matière de coopération pour les techniques d'enquêtes à distance, telles que des partenariats avec des fournisseurs de services Internet.*

577. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui a déjà été en partie mise en œuvre malgré les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 (voir aussi la recommandation R291 plus haut). Il existe, tant à l'échelon de la Cour qu'à celui du Bureau

du Procureur, des groupes de travail chargés d'examiner des questions du même ordre que celles envisagées dans cette recommandation. Comme le Bureau du Procureur l'a expliqué aux experts, pour faire face aux restrictions imposées par la pandémie de COVID-19, le Bureau du Procureur s'est concentré sur le type de mesures envisagées dans cette recommandation : renforcement des activités à distance et sur le terrain, utilisation souple des ressources disponibles et réaffectation de tâches et d'activités. Une analyse des coûts afférents aux missions est en cours. Un groupe de réflexion à l'échelle de la Cour a été créé pour examiner le « travail de l'avenir ». La Cour a également pris contact avec des fournisseurs de services Internet au sujet de questions techniques pertinentes.

578. Les États parties auront un rôle important à jouer, puisqu'ils pourraient faciliter la coopération avec les fournisseurs de service Internet situés sur leur territoire.

579. Le Bureau du Procureur va poursuivre ces efforts dans ce domaine et pourra passer à la vitesse supérieure une fois que les restrictions seront levées.

C. Présence de la Division des enquêtes sur le terrain dans les pays de situation

580. Dans leurs **Conclusions**, les experts expliquent pourquoi il est nécessaire de remanier complètement le système actuel du Bureau du Procureur consistant à déployer des enquêteurs sur le terrain par roulement, et en quoi ils jugent insuffisantes la présence du Bureau du Procureur sur le terrain et sa connaissance des pays de situation. Le Bureau du Procureur comprend bien sur quoi reposent ces critiques, et les experts ont reconnu les efforts qu'il déploie pour revoir toute son approche. Pour donner effet aux recommandations exposées ci-après, le Bureau du Procureur devra résoudre les problèmes tenant aux contraintes financières et aux ressources humaines. Ce changement d'approche nécessitera un examen attentif de la part du nouveau Procureur et des États parties. Il s'agit donc d'un objectif à plus long terme, et non pas d'un objectif qu'il est possible d'atteindre en s'y attaquant en toute priorité.

Recommandations R293 à R298

R293. *Le Bureau du Procureur devrait continuer d'étudier les différents modèles possibles afin d'accroître le nombre d'enquêteurs sur le terrain à long terme. Les experts sont favorables à la stratégie consistant à renforcer les recrutements sur le plan local, sur le terrain, au titre de l'assistance générale temporaire ou de l'assistance à court terme, ainsi que les recrutements internationaux avec un lieu d'affectation sur le terrain.*

R295. *Le Bureau du Procureur devrait envisager le recrutement, dans les pays de situation, d'enquêteurs locaux qui pourraient travailler sur le terrain pour la durée d'une enquête et apporter leur appui aux équipes intégrées, tout en assurant la liaison avec les contacts locaux.*

R296. *Dans les cas où il n'est pas possible de procéder à des recrutements locaux, le Bureau du Procureur devrait réfléchir à des solutions permettant à certains des enquêteurs et/ou analystes de l'équipe de se familiariser davantage avec le contexte d'une enquête. Les missions à long terme sont l'une des possibilités. Une autre possibilité serait le recrutement d'un personnel compétent venant de pays voisins.*

R297. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de renforcer sa coopération avec le Greffe en ce qui concerne l'utilisation des bureaux extérieurs. Ces bureaux extérieurs devraient accueillir également le personnel du Bureau du Procureur, y compris des analystes, et le personnel contractuel local. Le Bureau du Procureur et le Greffe devraient étudier ensemble la possibilité de parvenir à un arrangement permanent. En particulier, il faudrait réfléchir à la possibilité pour le Bureau du Procureur d'utiliser les bureaux extérieurs pour mener des activités de sensibilisation et de coopération, et renforcer les contacts de la Division des enquêtes avec les responsables locaux, les victimes et les témoins, après avoir dûment consulté la Division des poursuites et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération.*

R298. *Le Bureau du Procureur devrait continuer de consulter son personnel sur la question d'éventuels déploiements à long terme sur le terrain. Il devrait également consulter la*

Section des ressources humaines de la Cour au sujet de l'élaboration de contrats flexibles quant aux lieux d'affectation.

581. Les recommandations exposées ci-dessus, R293 et R295 à R298, sont valables et seront prises en compte dans le cadre du projet « Enquêtes 3.0 ». Il convient de noter que le poste d'assistant-enquêteur spécialiste de la situation existe depuis 2016 et que ses titulaires ont été mis à contribution avec succès dans le cadre des enquêtes. Le Bureau du Procureur procède également au redéploiement de fonctionnaires sur le terrain et s'investit dans les missions à long terme. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations susmentionnées devra faire l'objet d'un examen plus poussé au regard de nombreuses questions, tant sur le plan financier que des ressources humaines, et l'une d'elle, concernant l'utilisation des bureaux extérieurs, nécessitera une coordination étroite avec le Greffe. Enfin, ces changements fondamentaux sont d'une importance telle qu'ils devront être portés à l'attention du nouveau Procureur afin d'obtenir ses vues à ce sujet.

582. Actuellement, certains membres du personnel du Bureau du Procureur, notamment du personnel recruté localement, sont déjà basés dans les bureaux extérieurs, aux côtés du personnel du Greffe (qui compte notamment des membres de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins) ; parmi les membres du personnel du Bureau du Procureur sur le terrain se trouvent le personnel chargé de la sécurité et de l'évaluation des risques, un professionnel en matière d'assistance psychosociale et des experts en matière d'assistance psychosociale recrutés localement, ainsi que des enquêteurs déployés sur le terrain de façon permanente. Comme il a été dit, le Bureau du Procureur dispose également d'assistants-enquêteurs spécialistes de situations. Dans l'actuelle planification des recrutements, le Bureau du Procureur envisage de déployer sur le terrain du personnel s'occupant de la stratégie en matière de protection, ainsi que des enquêteurs.

583. S'agissant du déploiement d'enquêteurs du Bureau du Procureur sur le terrain, il faudra, comme le reconnaissent les experts, tenir compte de la situation sur place où un conflit armé peut créer un environnement à haut risque. L'éventuel déploiement à long terme de personnel sur le terrain, s'il est souhaitable, peut se heurter à de tels contextes opérationnels dans les pays de situation. De plus, il faudra surmonter certaines difficultés en matière de coopération liées au fait que certains États parties et organisations non étatiques préfèrent que le Bureau du Procureur communique avec eux depuis le siège, et non pas localement sur le terrain. Une planification adaptable et flexible devrait toutefois permettre d'y remédier.

R294. Le Bureau du Procureur devrait envisager une augmentation du nombre d'assistants-enquêteurs spécialistes de situations et d'experts nationaux.

584. Il s'agit là d'une recommandation raisonnable qui reflète l'expérience profitable que le Bureau du Procureur a acquise s'agissant des assistants-enquêteurs spécialistes de situations et des experts nationaux. Le Bureau du Procureur reconnaît l'importance de renforcer ses connaissances propres aux situations. Il faudra bien évidemment se pencher sur les implications en termes de ressources financières et humaines. Ces considérations, ainsi que d'autres, devront être portées à l'attention du nouveau Procureur.

D. Évaluation et analyse des éléments de preuve

585. Les **conclusions** résument les préoccupations des experts concernant l'absence d'analyse exhaustive par le Bureau du Procureur des éléments de preuve présentés et des thèses avancées, attestée par certaines décisions judiciaires défavorables, et son incapacité à utiliser et à mettre à profit les compétences des analystes dans de nombreux aspects de ses travaux en matière d'enquêtes et de poursuites. Les conclusions soulignent également l'insuffisance des ressources analytiques au sein du Bureau du Procureur, et la nécessité pour celui-ci d'acquérir les compétences techniques spécialisées nécessaires, notamment en matière d'analyse cybernétique ou financière et dans le domaine du renseignement.

586. Le Bureau du Procureur utilise déjà des compétences analytiques dans le cadre de ses opérations, mais il reconnaît que d'importants progrès restent à faire et que ses capacités doivent être renforcées. Il dispose déjà de certaines capacités analytiques poussées, par exemple en matière de preuves cybernétiques, au sein de l'Unité des cyberenquêtes relevant de la Section des sciences criminalistiques, qui est distincte de la Section de l'analyse des enquêtes. Il a également chargé cette dernière de procéder à l'analyse de situations en vue

d'identifier des objectifs stratégiques. Néanmoins, l'exploitation pleine et entière des possibilités d'analyse reste un travail de longue haleine.

Recommandations R299 à R304

R299. *Le rôle important des analyses devrait être reconnu et apprécié à sa juste valeur par le Bureau du Procureur. Le recueil des éléments de preuve devrait être guidé par ces analyses pour éviter tout surplus ou manque d'éléments de preuve. Cela permettrait aussi de fonder la conduite des enquêtes sur les éléments de preuve et non sur les objectifs fixés.*

587. Cette recommandation vient confirmer la conception du Bureau du Procureur selon laquelle la conduite des enquêtes devrait être fondée sur les éléments de preuve et non sur les objectifs fixés.

588. Le Bureau du Procureur reconnaît le rôle important des analyses et, pour optimiser la structure interne de la Division des enquêtes, a créé la Section de l'analyse des enquêtes en tant que section distincte, qui se consacre à cette tâche spéciale, et a fait en sorte qu'il y ait des analystes parmi les membres de la Division des enquêtes affectés aux équipes intégrées, qui sont chargées des activités essentielles du Bureau du Procureur en matière d'enquêtes et de poursuites. Le personnel de la Section de l'analyse des enquêtes a participé aux travaux dans des situations dès le stade de l'examen préliminaire.

589. Néanmoins, d'autres améliorations peuvent encore être apportées. Le Bureau du Procureur dispose déjà de capacités d'analyse poussées, mais le manque chronique de ressources en matière d'enquêtes, qui pèse lourdement sur la Section de l'analyse des enquêtes, est l'une des principales difficultés à résoudre pour atteindre pleinement les objectifs sous-tendant cette recommandation.

R300. *Les analystes devraient élaborer et gérer des plans de recueil des éléments de preuve (avec l'approbation des responsables d'équipes). Leur avis devrait également être sollicité lors de l'élaboration de plans stratégiques propres aux situations ou affaires.*

590. Le Bureau du Procureur prend note de cette recommandation, et convient que les analystes devraient apporter une contribution essentielle dans la rédaction et la gestion des plans de recueil des éléments de preuve. Toutefois, celui qui prend généralement les devants dans ce domaine est l'enquêteur principal, ou plus précisément le chef de l'équipe d'enquêteurs, qui doit tenir compte de multiples exigences analytiques et opérationnelles. Il est évident que cette planification profitera des contributions importantes apportées par le ou les analyste(s) et d'autres personnes faisant partie de l'équipe.

R301. *Les analystes devraient être un pivot dans l'examen des éléments de preuve à tous les stades de la procédure. En particulier, l'examen des demandes de délivrance de mandats d'arrêt et l'examen interne des éléments de preuve devraient être axés sur des analyses et s'appuyer sur la contribution de l'analyste principal de chaque équipe.*

591. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique et qui reflète l'approche qui se développe actuellement au sein du Bureau du Procureur, mais qui peut être améliorée encore davantage. Le chef de la Section de l'analyse des enquêtes apporte généralement son concours à l'examen des éléments de preuve mentionné dans la recommandation ci-dessus, auquel participe également l'analyste affecté à l'équipe.

R302. *Les analystes devraient jouer un rôle de premier plan dans la préparation des affaires. Ils devraient participer à l'élaboration d'hypothèses factuelles et de théories, et aider à guider le recueil des éléments de preuve.*

592. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique qui reflète l'orientation actuelle du Bureau du Procureur, même si cette participation peut toutefois être améliorée encore davantage et pâtit de l'insuffisance de certaines ressources.

R303. *Le Bureau du Procureur devrait mettre des ressources supplémentaires à la disposition de la Section de l'analyse des enquêtes. Il est nécessaire de recruter plus d'analystes, notamment de classes P-1 et P-2, afin de répondre aux besoins du Bureau du Procureur en matière d'analyse.*

R304. *Il faudrait envisager le recrutement ou le détachement d'analystes ayant des compétences spécialisées pour assurer l'exploitation efficace de moyens de preuve plus diversifiés.*

593. Ces recommandations, R303 et R304, sont raisonnables et susceptibles d'être mises en pratique, même s'il faut toujours garder à l'esprit les contraintes financières. S'agissant de la recommandation R304, si le Bureau du Procureur a recruté des analystes spécialisés, il devra renforcer ses capacités afin de pouvoir traiter un volume croissant de données numériques et de télécommunications.

XV. MÉCANISMES INTERNES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ AU SEIN DU BUREAU DU PROCUREUR

594. Dans leurs **Conclusions**, les experts soulignent la nécessité pour le Bureau du Procureur d'améliorer les pratiques existantes en matière d'examen des éléments de preuve, le suivi concernant l'avancement du procès et les procédures s'agissant des enseignements tirés de l'expérience.

A. Examen des éléments de preuve : examen interne et examen par des pairs

595. Les experts ont examiné de façon plus approfondie ce qui leur a été signalé au sujet des pratiques du Bureau du Procureur concernant l'examen interne des éléments de preuve et leur examen par des pairs, les difficultés rencontrées par celui-ci dans la mise en œuvre de pratiques cohérentes et efficaces, ainsi que les questions qui exigent une attention concertée en vue d'y apporter des améliorations. Leurs observations sous-tendent les recommandations, qui sont traitées ci-après.

Recommandations R305 à R310

R305. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de renforcer le suivi pour les examens internes des éléments de preuve. Ces examens devraient être obligatoires dans le cadre de la préparation de chaque enquête ou procès, et dûment réglementés.*

596. Cette recommandation semble refléter les principes adoptés dans les directives applicables à l'examen des éléments de preuve, qui ont été récemment modifiées et prévoient : a) des examens obligatoires et réguliers des éléments de preuve, réalisés en interne par l'équipe ; et b) des examens externes des éléments de preuve dès lors qu'une équipe intégrée souhaite présenter un projet de demande de délivrance de mandat d'arrêt. Il est toutefois essentiel que ces principes soient appliqués de façon homogène d'une équipe intégrée à l'autre, ce qui nécessitera des efforts conjugués de la part du premier substitut du Procureur et du chef de l'équipe d'enquêteurs, d'une part, et un suivi par les hauts responsables des progrès accomplis à cet égard par chaque équipe, d'autre part.

R306. *Le Bureau du Procureur devrait déterminer pour quelles raisons l'évaluation des sources d'informations n'est réalisée que sporadiquement. Il devrait s'assurer que les directives applicables à l'évaluation des sources d'informations sont conformes à la jurisprudence pertinente des Chambres.*

R307. *Dans son rapport concernant les indicateurs de performance clés, le Bureau du Procureur devrait également rendre compte au sujet de la mise en œuvre de l'évaluation des sources d'informations s'agissant des témoins.*

597. Les recommandations exposées ci-dessus, R306 et R307, sont susceptibles d'être mises en pratique. S'agissant de la recommandation R306, la Section de l'analyse des enquêtes a préparé une nouvelle version des directives applicables à l'évaluation des sources d'informations, en se fondant sur la jurisprudence la plus récente et sur les observations des experts. La mesure préconisée dans la recommandation R307 est déjà prise en compte dans le tableau de bord recensant les indicateurs de performance clés, qui est utilisé lors des présentations trimestrielles faites au Procureur et au Comité exécutif, et l'évaluation des sources concernant les personnes dont le témoignage relève une grande pertinence s'est améliorée.

R308. *Il convient d'accroître l'efficacité et l'utilité des examens menés par des pairs en prenant les mesures suivantes :*

i) Accorder aux comités davantage de temps pour se préparer en vue des examens. Le délai de préparation en vue d'un examen devrait être d'au moins deux semaines ;

ii) Revoir la charge de travail des membres du comité, en envisageant qu'ils se consacrent uniquement à l'examen du dossier de l'affaire pendant le nombre de jours nécessaires, c'est-à-dire suspendre toutes les autres tâches du membre du personnel affecté à un comité pendant cette période. Dans ce contexte, il pourrait convenir de désigner davantage de fonctionnaires subalternes au sein des comités d'examen ;

iii) Désigner, au sein du comité d'examen, un membre expérimenté qui serait chargé de rédiger le rapport du comité et de le communiquer simultanément au Directeur de la Division des poursuites et à tous les membres de l'équipe dont émane le document soumis à examen. Le rapport doit être suffisamment détaillé et motivé quant aux arguments militant pour ou contre l'acceptation des allégations factuelles exposées dans le projet de document à l'examen ;

iv) Envisager d'avoir recours plus largement à des simulations d'opposition ou à des exercices de mise à l'épreuve par une équipe adverse dans le cadre des examens, ce qui permettrait d'avoir une idée plus réaliste de ce qui est susceptible de se produire pendant une audience.

598. Cette recommandation mérite d'être étudiée avec attention. Toutefois, certaines des mesures recommandées (principalement celles figurant aux points i) et ii)) pourraient ne pas se révéler faisables, à moins d'un changement fondamental de la situation actuelle en termes de ressources disponibles, ce qui semble improbable à court ou moyen terme. La désignation de fonctionnaires subalternes en tant qu'examineurs serait une bonne initiative, qui devrait être mise en œuvre à bref délai par la Division des poursuites, mais elle ne dispense pas de veiller à ce que toute équipe engagée dans un processus de révision soit composée en grande partie de personnel expérimenté. L'idée de désigner un rapporteur figure déjà dans les directives modifiées (par. 5), tout comme le recours à des simulations d'opposition (par. 1 et 10). Ces deux mesures doivent toutefois être appliquées de façon homogène dans le cadre de tous les processus d'examen des preuves.

R309. *La composition des comités dans le cadre d'examens par des pairs doit être remaniée comme il suit :*

i) Des analystes et des enquêteurs devraient participer à la préparation et au processus d'examen. Le personnel de la Division des enquêtes devrait diriger les discussions portant sur les questions de preuve/d'établissement des faits, et le personnel de la Division des poursuites devrait conduire l'analyse juridique ;

ii) Il faut envisager d'inviter davantage de fonctionnaires P-2/P-3/P-4 à participer aux comités, afin d'optimiser le temps disponible pour la préparation de l'examen. Permettre une plus large participation des fonctionnaires de rang subalterne serait également un moyen de reconnaître leur travail ;

iii) Au moment de désigner les membres des comités d'examen, il faudrait tenir compte des connaissances spécialisées dont disposent les individus pressentis concernant une situation ou une région donnée.

599. Il est déjà prévu que des analystes et des enquêteurs prennent part à l'examen des éléments de preuve (et il convient de noter que l'analyste principal du Bureau du Procureur – le chef de la Section de l'analyse des enquêtes – et le coordonnateur des enquêtes font systématiquement partie des examineurs au sein de chacune des équipes), mais leur contribution peut être encore renforcée. Il faut toutefois s'assurer que la répartition des rôles proposée ne devienne pas artificielle du fait d'une distinction trop rigide entre les analyses factuelles et juridiques. Il ne fait aucun doute que la qualification juridique des faits doit reposer sur les éléments de preuve, et il demeure essentiel d'avoir une compréhension solide de ces éléments de preuve ainsi que des déductions factuelles et des conséquences juridiques qui en découlent. Les équipes devraient toutefois examiner les faits et le droit de façon équilibrée, pour dégager ainsi une thèse claire solidement étayée par les éléments de preuve disponibles en l'espèce.

600. Les propositions figurant aux points ii) et iii) pourront être mises en œuvre facilement lors d'un prochain examen des éléments de preuve.

R310. *Le Bureau du Procureur devrait mettre en place un processus de mise à l'épreuve rigoureuse permettant d'évaluer si les affaires sont prêtes pour le procès, entre la confirmation des charges et le début du procès.*

601. La mise en œuvre de cette recommandation devrait être envisagée favorablement. Toutefois, la question de savoir si une affaire est prête pour le procès revêt des aspects multiples, concernant non seulement la force des éléments de preuve, mais aussi des points touchant à la gestion des informations (principalement, un examen des avancées en matière de communication et de la question de savoir si celle-ci peut être effectuée), ainsi que de questions de protection de témoins, entre autres. De même, la plupart, sinon toutes ces questions devraient, dans le cours normal des choses, avoir été discutées et analysées dans le contexte du processus d'examen des éléments de preuve, avant le dépôt d'une demande de délivrance de mandat d'arrêt. En ce sens, la mesure proposée constitue une vérification supplémentaire permettant de s'assurer que l'affaire repose sur des éléments de preuve solides et fait l'objet d'une planification en bonne et due forme. Pour avoir une véritable utilité, un tel processus supplémentaire devrait se dérouler à bref délai à l'issue du processus de confirmation des charges.

602. La Division des poursuites devrait dresser, à l'intention de toutes les équipes, une liste récapitulative des points à vérifier pour déterminer si une affaire est prête pour le procès. Ce point fait déjà l'objet de discussions au sein du groupe de travail sur les dossiers.

B. Suivi du procès

603. Dans leurs **Conclusions**, les experts soulignent la nécessité pour le Bureau du Procureur d'avoir une approche plus systématique s'agissant du suivi de l'état d'avancement des procès et de la façon d'assurer ce suivi. Ils déplorent également que la préparation en vue des interventions à l'audience ne soit pas une pratique généralisée mais dépende de l'initiative du premier substitut du Procureur.

604. Il convient toutefois de relever qu'il existe un programme interne de formation à l'argumentation auquel les juristes peu expérimentés et les stagiaires sont libres de participer ; il est organisé régulièrement, et se tient en anglais et en français.

605. La façon la plus efficace de donner suite aux recommandations exposées ci-après est probablement de suivre l'impulsion que les premiers substituts du Procureur ont donnée aux meilleures pratiques au sein de certaines équipes, afin de les mettre en œuvre à l'échelle du Bureau du Procureur.

Recommandations R311 et R312

R311. *Le Bureau du Procureur devrait envisager de recenser les pratiques adoptées jusqu'à ce jour par les équipes affectées au procès, afin de mettre au point une approche globale et cohérente concernant la façon dont ces équipes doivent préparer les interrogatoires des témoins, la présentation d'éléments de preuve complexes et les arguments présentés oralement.*

R312. *Tous les constats que le Bureau du Procureur aura faits dans ce cadre devront être consignés sur le portail consacré aux enseignements tirés de l'expérience.*

606. Ces recommandations, R311 et R312, reflètent les meilleures pratiques qui sont déjà caractéristiques pour certaines équipes, par exemple l'équipe qui a conduit le procès dans l'affaire *Ongwen*, et seront mises en œuvre à l'échelle de toutes les équipes. Ces meilleures pratiques font partie intégrante du document réunissant les enseignements tirés de l'expérience, qui a été préparé récemment par l'équipe affectée au procès *Ongwen*.

607. Il est reconnu également que la Division des poursuites devrait avoir une approche plus structurée en matière d'enseignements tirés de l'expérience, et notamment a) déclencher après chaque développement particulièrement pertinent un processus de réflexion sur les enseignements à en tirer ; b) publier ces résultats sur le portail consacré aux enseignements

tirés de l'expérience ; et c) réunir les principales conclusions dans des documents réunissant les « meilleures pratiques », qui seraient mis à la disposition de toutes les équipes.

C. Enseignements tirés de l'expérience

608. Dans leurs **Conclusions**, les experts relèvent qu'en 2014, le Bureau du Procureur a lancé officiellement un programme d'enseignements tirés de l'expérience, en créant sur son intranet un portail rassemblant en un seul endroit tous ces enseignements. Ils signalent toutefois que cette politique a été peu appliquée et n'a donc pas été institutionnalisée comme il avait initialement été prévu. S'ils prennent acte des façons plus informelles selon lesquelles les réflexions sur les enseignements tirés de l'expérience sont menées au sein du Bureau du Procureur, ils considèrent qu'il s'agit là d'une approche complètement inadaptée, qui fait obstacle à toute réflexion institutionnelle et au développement des meilleures pratiques.

609. Le Bureau du Procureur reconnaît les points sur lesquels reposent les critiques formulées par les experts et admet que, pour atteindre son objectif consistant à être une institution apprenante, il se doit d'améliorer ses pratiques d'enseignements tirés de l'expérience. Le Bureau de l'audit interne a récemment procédé à un audit des processus du Bureau du Procureur concernant les enseignements tirés de l'expérience, et s'est particulièrement intéressé à la mise en œuvre de la politique dans ce domaine et à l'utilisation du portail consacré à ces enseignements, qui sont les aspects les plus mesurables de ces processus. Sur de nombreux aspects importants, les recommandations figurant dans le rapport du Bureau de l'audit interne se situent dans le droit fil de celles formulées dans le rapport d'experts.

610. Il faut toutefois signaler que les critiques des experts ne sont pas toutes étayées par les faits. En particulier, il convient de relever ce qui suit :

- le portail consacré aux enseignements tirés de l'expérience compte actuellement plus de 100 enseignements ;
- parmi ces enseignements figurent ceux tirés des affaires *Bemba* et *Gbagbo et Blé Goudé*, qui ont fait l'objet de discussions au sein du Bureau du Procureur dans le cadre d'évaluations a posteriori ;
- la version publique du rapport concernant les enseignements tirés de la situation au Kenya, établi par des consultants externes, est désormais disponible sur le portail ; elle contient une analyse des recommandations formulées par les consultants sur la base de l'expérience dans cette situation et, en pièce jointe, le résumé de leur rapport ;
- la version publique susmentionnée du rapport concernant la situation au Kenya a été communiquée au personnel du Bureau du Procureur par courrier électronique avant d'être diffusée au public par le Procureur, et était donc, de fait, à la disposition du personnel.

611. En tant que dépositaire des enseignements tirés de l'expérience, le portail est un outil important qui permet de préserver la réflexion institutionnelle et de transmettre les meilleures pratiques, et dont l'utilisation devrait être encore améliorée. Le Bureau du Procureur procède à de multiples évaluations a posteriori et exercices consistant à tirer des enseignements de l'expérience ; il est toutefois fortement souhaitable d'adopter une approche plus systématique s'agissant de la façon de partager les connaissances ainsi acquises.

612. Il est également important de réaliser que les enseignements tirés de l'expérience ne sont pas tous ajoutés au portail. Par exemple, le Bureau du Procureur place sur son intranet des informations actualisées concernant les normes en matière d'enquête qui présentent un intérêt pour le personnel de la Division des enquêtes, et les versions modifiées et mises à jour de directives portant sur des questions telles que l'examen d'éléments de preuve et les enquêtes en ligne sont également le fruit d'enseignements tirés de l'expérience.

613. L'amélioration continue de ses opérations que le Bureau du Procureur s'attache à réaliser – et qu'il a réalisée concrètement – montre qu'il est bel et bien une institution apprenante.

614. Il convient à présent d'examiner les recommandations se rapportant aux enseignements tirés de l'expérience.

Recommandations R313 à R319

R313. *Le Bureau du Procureur devrait réexaminer les directives relatives aux enseignements tirés de l'expérience et envisager de rendre ce processus obligatoire et/ou de l'intégrer dans l'évaluation du comportement professionnel des responsables.*

615. Il s'agit d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui est appuyée par le rapport du Bureau de l'audit interne concernant les processus d'enseignements tirés de l'expérience au sein du Bureau du Procureur.

R314. *Désigner parmi les responsables du Bureau du Procureur une personne expérimentée qui sera chargée de contrôler le respect des enseignements tirés de l'expérience.*

616. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique dont les termes sont très similaires à ceux figurant dans l'une des recommandations du rapport du Bureau de l'audit interne. Si c'est au Procureur qu'il revient de décider à qui confier une telle responsabilité, le contrôle du respect des enseignements tirés de l'expérience devrait logiquement relever des responsabilités managériales générales du procureur adjoint. L'élaboration d'une politique de conformité en la matière a été confiée à la Section des avis juridiques.

R315. *Intégrer, dans le flux de travail des équipes, un exercice consistant à tirer des enseignements de l'expérience.*

617. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, et la mesure préconisée fait déjà partie intégrante de la pratique du Bureau du Procureur, mais elle pourrait être appliquée de façon plus systématique.

R316. *Reconsidérer la pratique actuelle qui consiste à réaffecter immédiatement les membres des équipes à d'autres tâches à l'issue d'une affaire, ce qui fait qu'ils ne sont plus disponibles pour réfléchir aux enseignements tirés de l'expérience.*

618. Malgré la pression sur ses ressources limitées, le Bureau du Procureur met déjà en œuvre cette recommandation, au sens où même si des fonctionnaires sont immédiatement réaffectés à d'autres tâches, leurs expériences sont recueillies pour être intégrées aux enseignements. Définir les enseignements, positifs comme négatifs, qu'il convient de tirer de l'expérience d'une équipe est devenue l'une des caractéristiques de la pratique actuelle du Bureau du Procureur, l'intérêt que présente un tel exercice étant manifeste. Un exemple récent en est le document interne récapitulant les enseignements tirés de l'expérience acquise lors du procès *Ongwen*, préparé à l'issue du procès par l'équipe du Bureau du Procureur ayant travaillé dans cette affaire.

619. La Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve, en collaboration avec la Section des avis juridiques et d'autres composantes du Bureau du Procureur, pourrait apporter une amélioration en élaborant, dans le cadre de la gestion des connaissances, un formulaire de recueil des connaissances visant à préserver et à transmettre les savoirs acquis par les équipes dans le cadre de leur expérience.

R317. *Envisager d'intégrer l'exercice consistant à tirer des enseignements de l'expérience dans les indicateurs de performance clés du Bureau du Procureur, et rendre compte publiquement de ces enseignements.*

620. Il s'agit là d'une recommandation susceptible d'être mise en pratique, qui renforcerait la culture du Bureau du Procureur en tant qu'institution apprenante. Par exemple, le groupe de travail sur les indicateurs de performance clés pourrait, dans ses rapports trimestriels à l'intention du Comité exécutif, élaborer des indicateurs de performance clés pour les exercices de recensement d'enseignements tirés de l'expérience et contrôler l'utilisation du portail consacré à ces enseignements. Il pourrait être nécessaire aussi d'élaborer des indicateurs de performance pour d'autres activités liés à ces enseignements.

R318. *Envisager des moyens qui permettraient de tenir à jour un recueil de jurisprudence concernant les enquêtes. Envisager d'assigner ce projet à un fonctionnaire subalterne ayant les qualifications requises.*

621. Il s'agit là d'une recommandation à laquelle le Bureau du Procureur est très favorable, la disponibilité des ressources étant cependant la principale difficulté pour gérer ce recueil

qui revêt une grande utilité. (Il se peut qu'elle ne soit pas, au sens strict, liée aux exercices de recensement des enseignements tirés de l'expérience en tant que tels, mais qu'elle relève davantage de la préservation et de la gestion des connaissances ; néanmoins, le recueil pourrait être une source précieuse d'informations pour ces exercices.)

R319. La nécessité de respecter la jurisprudence devrait être intégrée au nombre des enseignements tirés de l'expérience et les nouveaux fonctionnaires devraient être familiarisés avec la jurisprudence pertinente.

622. Il s'agit d'une recommandation susceptible d'être mise en œuvre et tout à fait sensée. (Il se peut qu'elle ne soit pas, au sens strict, liée aux exercices de recensement des enseignements tirés de l'expérience en tant que tels, mais qu'elle relève davantage de la préservation et de la gestion des connaissances ; néanmoins, dispenser aux nouveaux fonctionnaires une formation concernant la jurisprudence pertinente pourrait contribuer à perpétuer les progrès réalisés grâce à ces exercices.)

Questions spécifiques à chaque organe : le Greffe

XVI. DÉFENSE ET AIDE JUDICIAIRE

A. Représentation institutionnelle

Recommandations

R320. *Bien que les accusés aient principalement été représentés par des conseils de la Défense privés, extérieurs à l'institution, dont les noms figurent sur la liste de conseils tenue par la Cour, la possibilité que le Bureau du conseil public pour la Défense soit nommé en tant que conseil d'office (conseil de permanence) devrait être maintenue.*

R321. *Étant donné la reconnaissance de l'ABCPI comme étant le barreau de la Cour, son rôle dans la formation annuelle des conseils doit être formellement reconnu. En outre, il pourrait être envisagé qu'un représentant élu de l'ABCPI soit membre du Comité consultatif chargé de la révision des textes.*

R322. *S'agissant de la structure interne, remodeler l'actuel Bureau du conseil public pour la Défense en lui confiant des responsabilités supplémentaires permettrait une gouvernance et une administration plus efficaces, augmenterait la transparence budgétaire, apporterait une stratégie pour les services de la Défense, renforcerait la responsabilisation et assurerait une représentation adéquate de la Défense au sein du Comité consultatif chargé de la révision des textes.*

R323. *Il est possible d'atteindre ces objectifs en plaçant les services de défense de la Section de l'appui aux conseils ainsi que l'aide judiciaire sous la direction et la gouvernance du Bureau du conseil public pour la Défense. Ce nouveau bureau de la Défense continuerait de fonctionner de manière indépendante, comme le fait actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense, et représenterait les intérêts de la Défense au sein de la Cour, par exemple en assistant aux réunions du conseil de coordination élargi et en représentant la Défense au Comité consultatif chargé de la révision des textes. Cela résoudrait également la difficulté à laquelle fait face le Greffe, qui doit représenter la Défense tout en conservant sa neutralité.*

R324. *Le bureau de la Défense serait de plus responsable de la supervision, du renforcement des capacités et du développement stratégique pour les représentants de la Défense devant la Cour.*

R325. *Il est en outre recommandé que la Section de l'information et de la sensibilisation rende possible la publication sur le site Web de la Cour de communiqués de presse émanant de la Défense, dans un esprit d'égalité des armes à l'échelle de l'institution.*

R326. *Enfin, dans le cadre de l'élaboration des stratégies d'information et de sensibilisation de la Cour, le bureau de la Défense devrait également être consulté, de sorte que ces efforts de communication respectent les principes de procès équitable et de présomption d'innocence.*

R327. *Les experts sont d'avis que le nouveau bureau de la Défense, faisant mieux entendre la voix de la Défense à l'échelle de l'institution, ainsi que la reconnaissance de l'ABCPI par l'Assemblée des États parties et le fait qu'elle rende compte à l'Assemblée réparent ce qui pourrait avoir été perçu comme un déséquilibre à l'égard de la Défense.*

Aperçu des conclusions

623. Les experts font observer dans leur rapport que le principe de « l'égalité des armes » est intrinsèquement lié à celui du droit à un procès équitable, ce qui signifie que toutes les parties ont les mêmes droits procéduraux, sauf si des distinctions sont prévues par la loi et justifiées par des motifs objectifs et raisonnables et qu'elles ne désavantagent pas le défendeur. Ils ajoutent que les droits de l'accusé incluent le droit à une représentation juridique et le droit à l'aide judiciaire, tous deux inscrits dans le Statut de Rome. Les experts notent qu'il n'y a pas d'organe de la défense dans la liste des organes de la Cour figurant à l'article 34 du Statut de Rome. Ils ajoutent que dans la majorité des affaires portées devant la Cour, les accusés sont représentés par un conseil privé extérieur à l'organisation, inscrit sur

la « Liste des conseils » tenue par la Cour. Les experts se sont également penchés sur la mise en place du Bureau du conseil public de la Défense en 2006, créé en vue de promouvoir, représenter et protéger les droits de la Défense et des personnes ayant droit à l'aide judiciaire, et de représenter les intérêts généraux de la Défense dans les procédures. Les experts relèvent également que le Bureau du conseil public pour la Défense peut servir d'équipe d'appoint en agissant comme conseil de permanence. Comme il ressort des conclusions, le Bureau du conseil public pour la Défense est indépendant sur le fond et il relève du Greffe sur le plan administratif. Les experts comprennent que la fonction de représentation du Bureau du conseil public pour la Défense au sein de la Cour n'est pas formalisée à travers une participation à un quelconque processus ou mécanisme de coordination à l'échelle de la Cour. Enfin, les experts ont abordé la création de l'ABCPI, un barreau pour les avocats de la défense et des victimes inscrits sur la liste des conseils tenue par la Cour. Les experts ont pris note de la reconnaissance de l'ABCPI par l'Assemblée des États parties en 2019 et indiqué que cela devrait placer les représentants de la défense dans une meilleure position pour faire part de leurs préoccupations à la Cour ou à l'Assemblée des États parties.

Analyse

624. La Cour est d'accord avec la recommandation des experts de conserver le système et les procédures en vigueur en matière de nomination des conseils de la Défense, selon lesquels les accusés sont principalement représentés par des conseils privés et extérieurs à la Cour, désignés sur la liste des conseils tenue par la Cour, avec la possibilité de nommer le Bureau du conseil public pour la Défense comme conseil de permanence. C'est effectivement le système actuellement appliqué.

625. La Cour note que les experts recommandent d'officialiser le rôle joué par l'ABCPI dans la formation annuelle des conseils. Elle précise à ce sujet que la formation des conseils est actuellement organisée par ses soins avec des contributions volontaires de la Commission européenne. La subvention de la Commission européenne est versée directement à la Cour qui, en tant que bénéficiaire, a des obligations de mise en œuvre et de reddition de comptes. De plus, la subvention sert également à financer d'autres activités extrabudgétaires de la Cour, comme l'organisation de séminaires régionaux sur la coopération. Il n'est donc pas possible d'accorder à l'ABCPI un rôle formel et les responsabilités qui vont avec l'utilisation des fonds de la Communauté européenne dans le contexte de la subvention, puisque l'ABCPI est une entité indépendante qui ne fait pas partie de la structure organisationnelle de la Cour. Cela étant dit, dans le respect des obligations juridiques qui lui incombent dans la mise en œuvre de projets bénéficiant de la subvention de la Communauté européenne, la Cour travaille en étroite collaboration avec l'ABCPI et accorde à ses membres un rôle de premier plan dans le recensement des besoins de formation et leur confie le soin d'assurer une partie de la formation. La Cour continuera d'échanger avec l'ABCPI en vue d'identifier les moyens de garantir un processus plus inclusif.

626. En ce qui concerne la recommandation qu'un représentant élu de l'ABCPI soit membre du Comité consultatif chargé de la révision des textes, la Cour rappelle que la composition et les fonctions dudit comité sont régies par la norme 4 du Règlement de la Cour. La norme 4-1-d de ce règlement dispose que le comité en question compte notamment parmi ses membres un représentant des conseils figurant sur la Liste des conseils. Le représentant des conseils auprès du comité est élu parmi les conseils inscrits sur la liste tenue par la Cour. Fait notable, si tous les membres de l'ABCPI sont inscrits sur la Liste des conseils, tous les juristes figurant sur la Liste des conseils ne sont pas membres de l'ABCPI. Réserver aux membres de l'ABCPI la possibilité de représenter les conseils auprès du comité imposerait à tous ceux qui s'intéresseraient à ce rôle de d'abord devenir membres de l'ABCPI et de régler la cotisation y afférente. L'ABCPI n'étant pas encore totalement universelle, la Cour pense que le système actuel, qui veut qu'un membre de la Liste des conseils soit choisi par les avocats inscrits sur la liste, garantit une plus grande universalité et une meilleure représentation géographique et des genres. En pratique, le conseil élu comme représentant auprès du Comité consultatif chargé de la révision des textes appartient souvent à l'ABCPI, et tous les membres de l'ABCPI inscrits sur la Liste des conseils peuvent participer à l'élection de ce représentant.

627. Les experts recommandent en outre de remodeler le Bureau du conseil public pour la Défense en lui confiant des responsabilités supplémentaires, pour une gouvernance et une

administration plus efficaces. La Cour comprend l'importance de doter institutionnellement la défense de structures d'appui suffisantes et adéquates afin de garantir son indépendance et la pleine application du principe d'égalité des armes et pour lui donner un poids plus important au sein de l'institution. La Cour examinera avec attention les recommandations des experts en la matière, en tenant compte notamment de la nature aux multiples facettes de la défense, du fait que chaque équipe de la Défense est autonome par rapport aux autres (voire adversaire d'une autre équipe à certaines occasions), ainsi que de l'importance de disposer de structures d'appui au sein d'un organe neutre, le Greffe. De même, la Cour examinera soigneusement les avantages que présenterait le renforcement de la visibilité et de l'autonomie de la défense au moyen de la création d'un bureau de la Défense qui serait responsable de la supervision, du renforcement des capacités et du développement stratégique pour les représentants de la défense devant la Cour, selon la recommandation formulée par les experts. Plusieurs options seront explorées à cette fin avec l'ensemble des acteurs et des parties prenantes concernés, avec pour objectif de recenser les fonctions susceptibles d'être transférées à un bureau de la Défense et les conséquences d'un tel transfert sur les plans juridique, politique, structurel ou budgétaire, en tenant compte des synergies et de l'efficacité dans la fourniture des services.

628. De même, la Cour prend note de la recommandation de transférer au Bureau du conseil public pour la Défense les responsabilités actuellement dévolues à la Section de l'appui aux conseils du Greffe, en ce compris la gestion de l'aide judiciaire. La Cour tient ici à souligner que certaines des responsabilités incombant au Greffier en matière de droits de la Défense sont régies par les règles 20 et 21 du Règlement de procédure et de preuve. Par exemple, les décisions du Greffier concernant le droit des accusés à prétendre à l'aide judiciaire, liées à la détermination de l'indigence, peuvent faire l'objet d'un réexamen par la Présidence. De même, les décisions du Greffier relatives à l'étendue de l'aide judiciaire accordée aux équipes de la Défense dans le contexte d'une affaire donnée peuvent faire l'objet d'un réexamen par la chambre compétente. En transférant ces responsabilités au Bureau du conseil public pour la Défense, il faudrait porter une attention particulière aux conséquences de la démarche sur le cadre normatif, ainsi que et sur les efficacités et les synergies qui pourraient être obtenues en réunissant la gestion de l'aide judiciaire pour la Défense et celle de l'aide judiciaire pour les victimes. Cette dernière ne pourrait pas être transférée au Bureau du conseil public pour la Défense, ce que les experts ont bien expliqué en indiquant qu'« [TRADUCTION] elle ne pou[v]ait pas être confiée au Bureau du conseil public pour la Défense car ils sont en quelque sorte "en compétition" avec les représentants externes des victimes⁷³ ». D'autres possibilités ou des options complémentaires seront examinées, comme une meilleure répartition des tâches et l'identification de synergies supplémentaires. La Cour tiendra compte des recommandations dans le cadre du processus de consultation mené par le Greffe, dont les résultats seront communiqués aux États parties pour examen.

629. En ce qui concerne la recommandation de permettre la publication de communiqués de presse émanant de la défense sur le site Web de la Cour, la Cour l'examinera au moment de finaliser la révision de sa stratégie de communication et de sensibilisation. Elle se penchera notamment sur les moyens d'inclure plus formellement la défense dans ses communications. Les modalités exactes restent à déterminer, mais la Cour rappelle le rôle neutre du Greffe en ce qui concerne les communications de l'organisation. À cet égard, s'il est possible, voire souhaitable, de mieux faire ressortir les points de vue de la Défense dans les communications de l'institution, il faudrait éviter que la plateforme de communication de la Cour soit utilisée par des parties ou des participants à une procédure pour s'exprimer sur des questions relatives à une affaire qui n'a pas encore été jugée. En outre, la Cour considère utile de consulter les personnes chargées de représenter les intérêts de la Défense à la Cour sur la manière dont le Greffe pourrait améliorer ses messages relatifs aux droits de la Défense et aux principes de procès équitable et de présomption d'innocence. Le Greffe a déjà intégré ces éléments dans ses stratégies de communication et il continuera d'explorer les manières d'améliorer son message en la matière, tout en conservant la neutralité institutionnelle requise.

⁷³ Déclaration des experts, *Responses by Cluster 1*, 7 octobre 2020

B. Aide judiciaire

Recommandations

R328. *Des efforts renouvelés, tenant compte des évaluations et des consultations déjà menées, devraient être faits afin de finaliser la réforme de la politique d'aide judiciaire. Cette politique devrait être accessible, efficace, durable et crédible, y compris en assurant à la Défense l'égalité des armes avec l'Accusation et en offrant aux équipes de la Défense des facilités adéquates pour préparer et conduire une défense efficace. Il est recommandé une réforme complète de la politique, et non un simple toilettage, faute de quoi le sujet reviendra sur la table de l'Assemblée des États parties dans les années à venir. La réforme devrait être menée et finalisée avec l'aide d'un groupe de travail composé de personnes ayant une expérience spécifique du travail avec la Défense et les victimes et des politiques d'aide judiciaire dans des tribunaux internationaux, nommées par le Greffier, le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes et l'ABCPI. Le groupe de travail ne devrait pas commencer son travail dans des limites restreintes (p. ex. des restrictions budgétaires).*

R329. *Les décisions relatives à l'interprétation et à l'application de l'aide judiciaire devraient, sous réserve de toute expurgation jugée nécessaire, pouvoir être consultées par d'autres équipes de la Défense ou chargées de la représentation de victimes, afin que la politique soit appliquée de façon uniforme.*

R330. *Le cadre et l'exercice actuels des fonctions relatives aux enquêtes financières concernant les suspects et les accusés devraient être réexaminés en vue d'une plus grande efficacité. Il faudrait également un rapprochement avec les autres unités de la Cour qui recueillent des informations potentiellement pertinentes.*

R331. *Le Greffe a besoin de ressources supplémentaires pour renforcer et compléter son effectif, un seul enquêteur financier, ainsi que sa capacité à appuyer les États parties dans la mise en œuvre des demandes de coopération dans ce domaine. Pour cela, les experts recommandent que la Cour utilise du personnel détaché ayant des connaissances spécialisées précises. Ils relèvent que le renforcement des capacités du Greffe dans ce domaine contribuerait à réduire les coûts de l'aide judiciaire.*

R332. *Les États parties ont un rôle à jouer pour que les déclarations d'indigence faites par les personnes poursuivies soient honnêtes et pour que leurs avoirs, y compris leurs biens, soient garantis jusqu'à l'issue du procès.*

R333. *La Cour devrait envisager d'élaborer des tableaux d'honoraires pour le personnel juridique non employé par la Cour travaillant dans les équipes de représentation de victimes, en particulier les administrateurs auxiliaires et les femmes. En sus du taux maximum par intervention prévu par la politique d'aide judiciaire, un taux minimum devrait également être prévu. L'utilisation des fonds mis à disposition par la Cour aux fins de l'aide judiciaire devrait tenir compte des différentes fonctions tout en n'étant pas discriminatoire.*

R334. *La relation entre la Cour et le personnel d'appui assistant les conseils de la Défense et les représentants des victimes extérieurs à l'institution devrait être formalisée au moyen de contrats de louage de services ou de contrats de consultant.*

R335. *Comme il a été recommandé ailleurs, dans le droit fil du principe d'une seule Cour, le cadre relatif au bien-être du personnel (y compris, par exemple, le système envisagé dans l'instruction administrative sur le harcèlement, l'accès à l'Unité de la santé au travail) et les procédures disciplinaires devraient s'étendre au personnel d'appui.*

Aperçu des conclusions

630. Dans leur rapport final, les experts indépendants rapportent les préoccupations exprimées par des conseils et des organisations de la société civile concernant le niveau de financement des équipes de la Défense et leur accès limité aux services d'appui et aux équipements. Cela affecte selon eux la capacité des équipes à se préparer et à représenter efficacement leurs clients. Le Rapport final contient un aperçu des efforts déjà faits pour réviser le Document d'orientation unique sur le système d'aide judiciaire de la Cour datant de 2012, notamment en 2019 lorsque l'Assemblée des États parties avait demandé à la Cour de proposer une réforme de la politique dans le respect des ressources existantes. Les experts

ont cependant relevé que les États parties n'avaient pas donné suite à la proposition de révision de la politique soumise pour examen par la Cour en raison des préoccupations exprimées par le coordonnateur du Groupe de travail de La Haye de l'époque. Celui-ci, après avoir suivi les débats, avait indiqué que le projet de politique n'était pas encore prêt à être examiné par l'Assemblée des États parties, en donnant un certain nombre d'exemples de questions non résolues qui nécessitaient un examen sur le fond par les États parties. Ces questions portaient notamment sur l'imposition par l'État hôte des rémunérations versées aux membres des équipes juridiques au titre de l'aide judiciaire, le fait que le personnel d'appui ne bénéficiait pas de la sécurité de l'emploi et de prestations liées à l'emploi et à la sécurité sociale, le fait que le conseil avait toute latitude pour fixer les niveaux de rémunération du personnel d'appui, ce qui se répercutait sur leurs revenus et leur sécurité. Le Rapport explique que le système d'aide judiciaire géré par la Cour relève de la compétence du Greffier, la Présidence étant quant à elle compétente pour réexaminer les décisions relatives à l'aide judiciaire prises par le Greffier. De plus, les experts notent qu'aux termes de la règle 21 du Règlement de procédure et de preuve, les critères et les procédures pour la commission d'office d'un conseil aux indigents sont fixés dans le Règlement de la Cour, sur proposition du Greffier, après consultation de toute instance indépendante représentative d'associations d'avocats ou de conseillers juridiques.

Analyse

631. Le Greffier est prêt à poursuivre ses travaux sur la réforme complète du système d'aide judiciaire de la Cour, sur la base d'instructions données par l'Assemblée des États parties. À sa 16^e session, l'Assemblée avait demandé à la Cour de présenter des propositions d'ajustement de la politique de rémunération de l'aide judiciaire pour qu'elle puisse les examiner, en s'efforçant « de présenter une réforme susceptible d'être menée à bien dans les limites des ressources existantes en examinant les possibilités de contenir la charge administrative sans mettre en péril la nécessité de la responsabilisation, et en fixant les priorités en conséquence ». Les recommandations des experts touchent à d'importantes questions susceptibles d'avoir des répercussions budgétaires sur le niveau global des dépenses d'aide judiciaire, tout en offrant des possibilités d'économies supplémentaires dans d'autres domaines. Il est donc primordial que les États parties examinent tout d'abord le fondement et les critères permettant d'encadrer le processus avant que la Cour puisse poursuivre l'exercice complexe et exhaustif de consultation qui donnera lieu à la présentation de sa proposition de réforme de l'aide judiciaire à l'Assemblée. La Cour est prête à aider les États parties dans leur examen de la recommandation, en leur fournissant toute information nécessaire sur ses conséquences possibles. Elle commencera donc des consultations sur une réforme de l'aide judiciaire dès que l'Assemblée aura fixé, lors de sa prochaine session, les critères sur la base desquels l'exercice devra être mené. Cela pourrait se faire dès janvier 2022. Une proposition finale pourrait alors être présentée à l'Assemblée pour examen à sa 21^e session, en coopération étroite avec le coordinateur du Bureau et par l'intermédiaire du Comité du budget et des finances.

632. Une fois que les États parties auront examiné les recommandations des experts indépendants et donné des instructions sur le processus, la Cour s'attellera immédiatement à présenter une réforme de la politique d'aide judiciaire en suivant le processus proposé par les experts. Surtout, toute proposition de réforme du système d'aide judiciaire devra préalablement être évaluée par le Comité du budget et des finances pour déterminer ses conséquences budgétaires à long terme et ses conséquences sur le budget-programme de l'année concernée. À la lumière de l'examen et des recommandations du Comité du budget et des finances, l'Assemblée des États parties devra également examiner la réforme de la politique et les recommandations du Comité avant toute mise en œuvre effective.

633. Certaines des recommandations faites au sujet de l'aide judiciaire peuvent être directement mises en œuvre par le Greffe. Celui-ci déterminera avec la Présidence la manière la plus adaptée de communiquer les décisions relatives à l'interprétation de l'aide judiciaire et à son application aux équipes de la Défense. Le Greffe examine en ce moment le cadre applicable aux enquêtes financières, en se penchant sur les flux de travail lors de la détermination de l'indigence et pendant l'enquête sur la situation financière de la personne concernée, conformément à la norme 132-5 du Règlement du Greffe, comme l'accès de l'enquêteur financier aux informations dont disposent l'Accusation et d'autres services du

Greffe. Des discussions sont en cours avec le Bureau du Procureur pour déterminer la meilleure manière de mettre leurs forces en commun (lorsqu'il n'y a pas d'obstacles liés au mandat, et en préservant la neutralité du Greffe) pour renforcer la capacité de la Cour à mener des enquêtes financières sur les suspects et les accusés.

634. Le Greffe a pour mandat de mener des enquêtes financières pour déterminer l'indigence des personnes demandant à bénéficier de l'aide judiciaire aux frais de la Cour en application de la norme 132-5 du Règlement du Greffe. S'agissant de l'exécution des demandes de coopération envoyées par une chambre aux États afin d'identifier, de localiser, de geler et de saisir les biens et avoirs d'un suspect ou d'un accusé, le Greffe transmet les demandes de coopération de la Cour et en vérifie l'exécution par les États. Quel que soit le contexte, le Greffe a cherché des moyens de renforcer la coordination et la coopération avec les États, notamment en recourant à du personnel détaché à titre gracieux par des États, en établissant des groupes ad hoc formels/informels avec la participation d'États et/ou en demandant à pouvoir directement consulter des bases de données nationales, sous réserve que ces approches soient autorisées par les législations nationales. La coopération des États est la clé de tout. C'est pourquoi le Greffe continuera d'examiner les façons de renforcer ses capacités au moyen du détachement par les États parties d'experts nationaux dans les domaines techniques requis, dans le respect du rôle neutre qui est le sien pour garantir la mise en œuvre indépendante des décisions judiciaires et la conservation de la confidentialité des informations.

635. Enfin, dans le cadre de la révision de la politique d'aide judiciaire, et sous réserve des instructions que lui donnera l'Assemblée des États parties en la matière, la Cour considère qu'il est important de revoir la protection sociale offerte aux membres des équipes externes. Elle réexaminera leur situation à ce sujet dans le cadre des politiques disciplinaires et des droits relatifs à l'équilibre travail-vie privée. Dans l'intervalle, des mesures sont prises pour que le cadre de la Cour relatif au bien-être s'applique pleinement aux conseils et au personnel d'appui de leurs équipes, y compris les politiques relatives au harcèlement et aux représailles, et l'accès aux services de l'Unité de la santé au travail.

XVII. PARTICIPATION DES VICTIMES

A. Description du système

Aperçu des conclusions

636. Les experts ont vu dans le droit à réparation des victimes et dans leur droit de participer aux procédures devant la Cour une innovation majeure marquante, que d'autres institutions pénales internationalisées ont reprise depuis l'adoption du Statut de Rome. Les experts font observer que le droit des victimes de participer aux procédures devant la Cour est prévu à l'article 68-3 du Statut, lequel confère en la matière un rôle aux conseils, mais ils relèvent que rien n'est prévu quant à la manière de donner effet à ce droit. Les experts tiennent compte également des règles 89 à 92 du Règlement de procédure et de preuve, qui portent sur la procédure de demande de participation, le choix des représentants légaux, les modalités de participation des représentants légaux, et l'obligation de la Cour de notifier certaines informations aux victimes et aux représentants. Les experts indiquent que le cadre juridique laisse une latitude considérable pour expérimenter et garder une certaine souplesse judiciaire. Ils soulignent que les victimes jouent un rôle important à divers moments, et ce, dès les premières phases d'une situation. À cet égard, les experts ont conclu que les vues et préoccupations des victimes avaient permis d'éclairer des décisions d'ouvrir une enquête, contribué à l'argumentation juridique (sur le plan de la procédure et sur le fond) à tous les stades de la procédure et joué un rôle clé dans les procédures de réparation.

B. Fonctionnement du système

Aperçu des conclusions

637. Compte tenu du pouvoir discrétionnaire des juges dans le système de participation des victimes, les experts expliquent que la mise en œuvre du système dépend du travail d'un

certain nombre de services du Greffe et du Bureau du Procureur, ainsi que des représentants légaux des victimes. Les experts ont donc identifié au sein du Greffe trois entités importantes chargées de divers aspects de la participation des victimes : il s'agit de la Section de l'information et de la sensibilisation, de la Section de la participation des victimes et des réparations et de la Section de l'aide aux victimes et aux témoins. Le Rapport explique en quoi le rôle joué par chaque service contribue à une répartition claire des tâches. Ainsi, la Section de l'information et de la sensibilisation est chargée de mener des actions de sensibilisation, garantissant ainsi que les procès sont publics et accessibles à tous, y compris dans les communautés touchées. La Section de la participation des victimes et des réparations est chargée de faciliter le processus de demande de participation des victimes, de gérer le système de gestion des demandes de participation, d'informer les victimes de leurs droits, de recueillir leurs demandes et de les aider à organiser leur représentation légale. Enfin, la Section de l'aide aux victimes et aux témoins participe à la protection et à la sécurité des victimes et des témoins qui comparaissent effectivement devant la Cour, c'est-à-dire lorsque des victimes déposent en tant que témoins. Le Rapport se penche également sur le rôle du Bureau du conseil public pour les victimes, un service largement indépendant qui relève du Greffe sur le plan administratif. Ce bureau est chargé d'apporter une aide et une assistance générales aux représentants légaux, et peut aller, à la demande de la chambre ou avec son autorisation, jusqu'à assister à l'audience pour des questions spécifiques, à présenter des conclusions et à représenter des victimes au procès. Les experts ont conclu que la Cour avait constaté à plusieurs reprises que ce système avait pour objet de donner aux victimes un « rôle utile » dans la procédure. Les experts ont signalé des préoccupations quant au fait que la participation des victimes pendant toute la durée de la procédure sollicitait énormément les conseils de la Défense et que si l'on établit un lien entre droit à réparation des victimes et déclaration de culpabilité, les représentants légaux des victimes agissent comme un second procureur. Les experts ont indiqué qu'à défaut d'exemples concrets, et au vu de récits attestant le contraire, il n'y avait pas lieu de proposer une modification du droit des victimes à participer aux procédures devant la Cour.

C. Reconnaissance des victimes en tant que participants

Aperçu des conclusions

638. Les experts ont abordé l'évolution des différents systèmes appliqués jusqu'à présent par la Cour pour autoriser des victimes à participer aux procédures. Sur ce point, les experts indiquent que la participation des victimes étant une innovation majeure, le développement d'un processus efficace et effectif en ne partant de rien, sans modèle comparable à suivre, prendrait nécessairement du temps. Les experts ont présenté l'expérience et les systèmes appliqués au tout début des travaux de la Cour, les considérant comme des processus de vérification et de prise de décision extrêmement bureaucratiques, puisqu'ils nécessitaient que les juges examinent dans le détail chaque demande de participation. Ils présentent également les modèles qui ont ensuite été suivis, où seules les victimes souhaitant présenter des vues à titre individuel étaient tenues de présenter une demande, toutes les autres se faisant enregistrer auprès du Greffe pour constitution d'une base de données des victimes enregistrées. Selon les experts, ce modèle peut poser problème car il ne correspond pas aux souhaits des victimes, puisqu'il ne prévoit pas de reconnaissance officielle par la Cour de la qualité de victime, de la dignité et des souffrances de chaque victime. Les experts présentent ensuite la procédure actuellement suivie et la jugent adaptée, puisqu'elle fonctionne bien et qu'elle a ramené la charge de travail liée au traitement des demandes à des proportions plus gérables. La procédure actuelle, qui a été appliquée dans les affaires *Ntaganda* et *Ongwen*, a été légèrement améliorée depuis. Elle consiste en un formulaire d'une page sur la base duquel le Greffe, grâce aux critères définis par la chambre saisie, répartit les demandeurs en trois groupes : ceux qui remplissent manifestement les conditions pour se voir reconnaître la qualité de victime, ceux qui ne remplissent manifestement pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de victime, et ceux pour lesquels le Greffe ne peut pas se prononcer de façon tranchée. Seules les demandes relevant de ce dernier groupe sont transmises à la Cour pour décision. Les experts relèvent que cette procédure, avec un formulaire modifié, a été appliquée dans les affaires *Al Hassan* et *Yekatom et Ngaissona*, et plus récemment dans l'affaire *Ali Kushayb*. Le processus est également consigné dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres. Pour améliorer le processus en question, les experts

recommandent de débiter plus tôt le processus de demande de participation, pour éviter la course contre la montre qui s'impose souvent au Greffe et aux juges. Selon eux, ce processus pourrait commencer sitôt le mandat d'arrêt délivré. Le rapport contient une autre recommandation, à savoir celle d'autoriser automatiquement les victimes déjà admises en qualité de participant dans une affaire à participer à une autre affaire dans la même situation et pour les mêmes événements, mais visant un autre accusé.

D. Préoccupations au sujet du système dans son ensemble

Aperçu des conclusions

639. Dans leur rapport, les experts font part des préoccupations exprimées par diverses sources légitimes concernant le système dans son ensemble. Ces préoccupations vont de l'engagement insuffisant de la Cour auprès des communautés de victimes au risque que les victimes deviennent un potentiel « procureur bis », en passant par le rapport coût/bénéfice du système. Les experts expliquent et présentent de manière détaillée les diverses préoccupations qu'on leur a soumises. En général, les experts ont conclu que bien que le droit des victimes de participer à la procédure ne soit pas encore consolidé en une pratique unifiée et claire, rien ne permet de douter que les Chambres et le Greffe sont conscients des difficultés que représente la mise en place d'un système efficace permettant une participation utile des victimes aux procédures devant la Cour. Le Rapport précise également que les experts indépendants n'ont pas été en mesure de déterminer si ces critiques étaient justifiées et, dans l'affirmative, dans quelle mesure il y aurait un caractère systémique, puisque bon nombre des commentaires dépendaient des circonstances spécifiques à chaque affaire. Les experts relèvent que le moment semble indiqué pour procéder à une évaluation complète de ce système, pour déterminer comment en améliorer l'efficacité afin de garantir une participation utile du plus grand nombre possible de victimes aux procédures devant la Cour.

E. Représentation légale des victimes

Aperçu des conclusions

640. Les experts font part d'observations qui leur ont été faites quant à un manque de cohérence dans les procédures adoptées par différentes chambres, ce qui susciterait confusion et incertitudes. Le premier point porte sur le contrôle exercé en matière d'interrogatoires de témoins par les représentants des victimes, certaines chambres exigeant d'être informées des questions que les représentants comptent poser aux témoins, tandis que d'autres les laissent libres de déterminer la portée de leurs questions, sous réserve de l'intervention des juges. Si les experts considèrent que les deux approches ne sont que des exemples de gestion différente des dossiers judiciaires, ils indiquent que l'exigence de notification leur semble inutilement contraignante. Le deuxième point porte sur les délais de présentation des observations des représentants légaux relatives aux questions touchant aux intérêts personnels des victimes (p. ex. la mise en liberté provisoire, les questions de compétence ou d'admissibilité). Il a été dit aux experts que cela posait problème, compte tenu des circonstances complexes et difficiles dans lesquelles les représentants légaux doivent recueillir les vues de leurs clients. Si les experts considèrent que certaines de ces questions peuvent être anticipées au moment de recueillir les premières instructions des victimes, pour celles qui surviennent inopinément et risquent d'avoir des conséquences sur les intérêts des victimes, il devrait être possible de convaincre la chambre de prévoir un délai raisonnable. Là encore, les experts considèrent qu'il s'agit d'une question de gestion des dossiers judiciaires et non de réglementation. Un autre point abordé dans le rapport porte sur l'absence de financement de la représentation légale au tout début de l'intervention de la Cour. Puisqu'aucun financement de la représentation légale n'est prévu dans les phases préalables à l'enquête, les experts rappellent que le Bureau du conseil public pour les victimes a pour mandat d'apporter une aide et une assistance globales aux victimes et à leurs représentants légaux. Ils suggèrent d'envisager d'élargir les cas où la Cour peut nommer un conseil pour représenter les victimes au stade des examens préliminaires et des demandes d'autorisation d'ouvrir une enquête.

641. De plus, le rapport souligne l'importance du droit des victimes de choisir leur conseil et d'avoir la possibilité de communiquer avec lui pour lui donner des instructions. À cet

égard, les experts indiquent qu'il est tout à fait réaliste de financer la représentation légale lorsque le conseil représente un groupe de victimes. Ils soulignent que les vues des victimes sur le choix de leur conseil devraient être prises en considération, et qu'elles semblent bien l'être, d'autant plus que les affaires portées devant la Cour peuvent parfois nécessiter une représentation spécialisée en fonction du contexte de l'affaire. Enfin, les experts tiennent compte de l'activité du Bureau du conseil public pour les victimes, lequel joue un rôle dans pratiquement toutes les affaires devant la Cour. Ils font observer que l'indépendance des conseils de ce bureau est identique à celle des conseils extérieurs et que, tout comme ces derniers, ils ont des échanges aussi réguliers que possible avec les personnes qu'ils représentent.

F. Retrouver les victimes au cours de la phase de réparations

Recommandations

R336. *La Section de la participation des victimes et des réparations devrait être reconnue comme étant l'entité chargée à titre principal de retrouver et identifier au cours de la phase des réparations d'autres victimes demandant réparation.*

R337. *Il est recommandé que les dispositions visant à faciliter et recueillir les demandes de participation des victimes soient mises en œuvre plus tôt qu'elles ne le sont actuellement. En particulier, si les demandes auraient normalement dû être recueillies à partir de la date de dépôt du document de notification des charges, elles devraient commencer à l'être dès la date de délivrance du mandat d'arrêt ou de la citation à comparaître.*

R338. *Les victimes admises à participer à une procédure devraient être automatiquement admises à participer à la procédure de toute autre affaire qui s'ouvrirait pour les mêmes faits dans le cadre de la même situation.*

R339. *L'entité permanente de coordination devrait procéder à une évaluation complète de l'efficacité du système afin que le plus de victimes possible puissent participer utilement aux procédures.*

R340. *Lorsqu'une chambre demande que lui soient communiquées les questions qu'un représentant légal de victimes compte poser, le délai imparti, le cas échéant, ne devrait pas remonter à plus de 48 heures avant l'audience en question.*

R341. *Le Greffe devrait réfléchir à élargir l'éventail des procédures dans le cadre desquelles la Cour peut nommer des conseils pour les victimes, afin d'y inclure les examens préliminaires et les demandes d'ouverture d'une enquête.*

Aperçu des conclusions

642. Le Rapport précise que le processus de recherche des victimes ayant un intérêt se poursuit après le procès et jusqu'à la phrase de réparation. Les experts donnent l'exemple de l'affaire *Lubanga* dans laquelle la Chambre avait demandé au Fonds au profit des victimes de rechercher d'autres victimes pouvant prétendre à réparation. Il a été fait de même dans l'affaire *Al Mahdi*. Dans ces deux affaires, les experts ont conclu que les activités clés d'évaluation des données avaient fini par être déléguées à la Section de la participation des victimes et des réparations du Greffe.

643. Les experts font valoir que puisque les tâches à accomplir s'inscrivent dans le droit fil du travail quotidien de la Section de la participation des victimes et des réparations, elles devraient lui être confiées. De plus, ils relèvent que le Fonds au profit des victimes pourrait ne pas disposer des ressources nécessaires à la recherche et à la localisation rapide des victimes. Ils prennent acte du fait que le Greffe a demandé dans l'affaire *Ntaganda* de commencer le processus d'identification de bénéficiaires supplémentaires alors que l'affaire en était au stade de l'appel, dans le but de disposer d'une liste en cas de rejet de l'appel. Sont également rapportées les préoccupations exprimées par le Bureau du conseil public pour les victimes, pour lequel cette manière de faire risque de faire naître des attentes chez les victimes. Les experts rapportent que la Chambre a finalement conclu qu'il était souhaitable de faire avancer autant que possible le processus d'identification des victimes avant que ne

soit rendue l'ordonnance de réparation, et demandé à la Section de la participation des victimes et des réparations de conduire l'identification des bénéficiaires potentiels.

Analyse de la section XVII

644. La Cour examine attentivement les recommandations des experts relatives aux divers aspects procéduraux et administratifs du processus de participation des victimes. Elle juge intéressantes les idées des experts et les opportunités d'amélioration susceptibles d'en découler.

645. En ce qui concerne le rôle de la Section de la participation des victimes et des réparations dans la recherche de victimes, la Cour pense également que cette recommandation devrait être explorée plus avant. S'il s'agit là surtout d'une question administrative, certains de ses aspects peuvent être abordés dans les ordonnances de réparation rendues par les chambres de première instance ; il faut donc l'examiner dans ce contexte. De même, si la recommandation relative à la date à laquelle les demandes de participation des victimes devraient commencer à être recueillies s'adresse principalement au Greffe, en fonction de ses capacités et dans le but de garantir de nouveaux gains d'efficacité, sa mise en œuvre dépendra des instructions précises que donnera une chambre préliminaire compte tenu du contexte de l'affaire portée devant elle.

646. La Cour comprend pourquoi les experts ont recommandé que les victimes admises à participer dans une affaire soient automatiquement admises à participer à d'autres affaires dans la même situation et pour les mêmes faits. Elle examinera attentivement cette recommandation pour déterminer si elle est compatible avec le cadre juridique applicable à la Cour, lequel, ainsi que l'ont interprété les diverses chambres de la Cour, requiert en principe que la chambre saisie d'une affaire rende une décision autorisant la participation des victimes et arrêtant les modalités de leur participation. En ce qui concerne la recommandation d'établir un organe de coordination permanent chargé d'évaluer le mécanisme de participation des victimes, la Cour note que les modalités de participation des victimes à la procédure sont en définitive des questions judiciaires appelées à être tranchées par les chambres sur la base de leur interprétation du cadre juridique de la Cour — le Statut, le Règlement de procédure et de preuve et le Règlement de la Cour — appliqué à une affaire spécifique. Si une évaluation attentive et adaptée des pratiques existantes peut être utile, il ne faut pas qu'elle aille à l'encontre du principe d'indépendance judiciaire.

647. De même, la Cour juge intéressantes les démarches visant à simplifier les processus et à réaliser de nouveaux gains d'efficacité, ce qui demeure une mission prioritaire pour elle. À cet égard, la fixation d'une date limite précise pour la communication des questions qu'un représentant légal de victimes se propose de poser est une question de gestion des affaires qui relève des chambres de première instance. Par principe, avant d'envisager de fixer une règle stricte en la matière, la Cour a besoin d'examiner attentivement s'il ne s'agit pas d'un domaine où la souplesse serait de mise, afin de permettre à chaque chambre de réagir comme il se doit aux circonstances de l'affaire. Il convient de relever que la pratique récente des chambres de première instance montre une évolution dans le sens de l'esprit de cette recommandation. Par exemple, dans l'affaire *Al Hassan*, la Chambre de première instance X a jugé que les représentants légaux des victimes pouvaient déposer une demande afin d'interroger un témoin jusqu'à un jour ouvrable avant le début de la déposition. Dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona*, les représentants légaux des victimes n'ont pas à notifier par écrit les questions qu'ils entendent poser, et ils peuvent les présenter oralement avant l'interrogatoire. La possibilité d'harmoniser plus avant les pratiques en la matière sera examinée en temps utile.

648. Enfin, pour ce qui est de la recommandation d'étendre la possibilité de nommer un représentant légal des victimes au stade de l'enquête préliminaire et au stade de la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête, la Cour renvoie à la jurisprudence de la Chambre d'appel qui, déjà au tout début, avait rejeté l'idée que des victimes peuvent, de manière générale, participer à une situation, à moins qu'une procédure spécifique soit en cours devant une chambre. L'incidence de cette jurisprudence sur la faisabilité de la recommandation des experts devra être soigneusement examinée. En ce qui concerne les procédures visées à l'article 15 du Statut, la règle 50-3 du Règlement de procédure et de preuve prévoit que les victimes ont le droit de faire des représentations, ce qui bien le cas en pratique.

XVIII. VICTIMES : RÉPARATIONS ET ASSISTANCE

A. Cadre et fonctionnement du régime de participation des victimes mis en place par le Statut de Rome

Aperçu des conclusions

649. Le Rapport souligne le caractère novateur du système mis en place par le Statut en ce qu'il donne aux victimes un rôle central en leur permettant non seulement de participer aux procédures judiciaires, mais aussi de demander réparation. Les experts font observer que s'il était initialement envisagé en tant que simple fonds fiduciaire par les auteurs du Statut, le Fonds au profit des victimes est désormais une entité à part entière. Son Secrétariat emploie plusieurs fonctionnaires affectés au siège ou dans les bureaux extérieurs, et ses dépenses sont imputées sur le budget ordinaire de la Cour. Les experts font observer que le Fonds est investi d'un double mandat : réparations et assistance. Il s'acquitte de son mandat de réparation en exécution des ordonnances rendues par les chambres, mais n'est soumis à aucun contrôle ou supervision judiciaires pour ce qui est de son mandat d'assistance. Le Rapport indique que la complexité des principes et des procédures applicables aux réparations est source d'incertitudes, de retards et d'inefficacité. Il conclut que le régime de réparations n'a pas permis d'offrir aux victimes des réparations de manière équitable, adéquate, efficace et rapide. À cet égard, les experts renvoient aux affaires *Lubanga*, *Katanga* et *Al Mahdi*, dans lesquelles la mise en œuvre des réparations se poursuit encore à ce jour, et ce, dans le cas de l'affaire *Lubanga*, alors que la personne condamnée a été remise en liberté en 2020 après avoir purgé sa peine de 14 ans d'emprisonnement. Ces retards, indiquent les experts, sont également perceptibles en ce qui concerne l'exécution du mandat d'assistance du Fonds. Le Rapport renvoie à cet égard à l'affaire *Bemba*, dans laquelle les retards accumulés dans la mise en œuvre des programmes d'assistance sont également révélateurs des lacunes dont souffre la capacité institutionnelle du Fonds. Ces retards, selon les experts, ont des incidences sur les attentes des victimes et sur la réputation de la Cour, mais aussi dans le domaine financier, tant sur le plan des ressources humaines affectées aux projets que sur celui des ressources destinées au financement de l'aide judiciaire pour la Défense et les victimes.

650. Le Rapport fait également état de certaines défaillances signalées dans le processus de réparation, qui donnent lieu à une iniquité entre les victimes, à savoir que des réparations ne sont ordonnées que pour les crimes dont l'accusé a été déclaré coupable, que seule une fraction de toutes les personnes ayant subi un préjudice peuvent bénéficier de réparations dans le contexte de l'ensemble des crimes commis dans le cadre d'une situation, et que les victimes et les communautés affectées constituent un groupe hétérogène dont le seul trait commun est d'avoir subi un préjudice. Le Rapport met en évidence les difficultés rencontrées par le Secrétariat du Fonds pour obtenir les ressources financières nécessaires afin de compléter les réparations octroyées dans les affaires *Lubanga* et *Al Mahdi*, de financer des programmes d'assistance quinquennaux dans le nord de l'Ouganda et en RDC et d'étendre les programmes d'assistance à quatre autres pays. Le Rapport indique que le Fonds n'est pas parvenu à attirer davantage de donateurs en partie en raison de problèmes systémiques liés à la gouvernance et à la gestion du Secrétariat, de mécanismes de contrôle inefficaces et de l'absence d'une véritable stratégie en matière de collecte de fonds. Sur ce plan, les experts soulignent la nécessité de prendre au plus vite des mesures afin de résoudre les problèmes actuels, eu égard en particulier aux activités menées actuellement par la Cour et, de ce fait, à l'augmentation probable du nombre de victimes susceptibles de demander des réparations.

B. Questions juridiques liées aux réparations

Recommandations

R342. *La Cour devrait, dans le contexte de ses procédures judiciaires et de façon prioritaire, davantage développer des principes cohérents et constants relatifs aux réparations, conformément à l'article 75-1 du Statut de Rome.*

R343. *La Présidence devrait incorporer dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres des procédures standardisées, rationalisées et uniformes et les meilleures pratiques applicables à la phase des réparations.*

R344. *La Cour et l'Assemblée des États parties devraient incorporer dans le Règlement de procédure et de preuve ou tout autre texte réglementaire une disposition indiquant que la procédure en réparation menée conformément à l'article 75 du Statut (Réparation en faveur des victimes) et à la sous-section 4 (Réparation en faveur des victimes) de la section III du chapitre 4 du Règlement de procédure et de preuve n'est pas suspendue dans l'attente de l'issue d'un appel interjeté contre une décision sur la culpabilité et/ou sur la peine, ainsi que des garanties suffisantes concernant le respect des droits fondamentaux de l'accusé ou de l'appelant.*

R345. *Il faudrait déployer davantage d'efforts et maximiser les avantages qui peuvent être tirés du recueil et du traitement rapides, une fois dûment complétés, des formulaires standard combinés pour les demandes de participation des victimes et les demandes en réparation. Plus les informations et les pièces justificatives pertinentes fournies dans le formulaire sont complètes, en particulier au sujet des questions 6 et 7, plus il sera facile de les utiliser ensuite à la phase des réparations, dans l'éventualité d'une déclaration de culpabilité, et pour accélérer la mise en œuvre des réparations.*

R346. *Des mesures devraient être prises par la Cour, en particulier par le Greffe, le Bureau du Procureur, le Bureau du conseil public pour les victimes, les représentants légaux des victimes et le Fonds au profit des victimes dans le cadre de leurs activités de sensibilisation et d'information du public et, de façon générale, dans le cadre de leurs interactions avec les victimes et les communautés de victimes, afin d'éviter de créer des attentes quant aux réparations avant l'issue finale des procédures pénales concernant un appel de la décision sur la culpabilité. De plus, dans le cadre de sa stratégie en matière de communication et de sensibilisation, la Cour devrait s'efforcer d'indiquer clairement aux victimes et aux communautés de victimes les limites des circonstances et des situations dans lesquelles elle peut ou non leur fournir à temps une assistance utile dans le cadre de son mandat d'assistance et/ou de réparation.*

R347. *La Cour devrait conférer au Greffe (Section de la participation des victimes et des réparations) la responsabilité principale d'identifier, de faciliter, de recueillir, d'enregistrer et de traiter, y compris en procédant à leur analyse juridique, i) toutes les demandes de victimes participant au procès ayant l'intention de demander réparation et qui relèvent de l'affaire à l'issue du jugement et ii) toutes les demandes de nouveaux bénéficiaires potentiels admissibles à réparation qui ont l'intention de participer à la procédure au stade des réparations, avant que la Chambre concernée ne rende l'ordonnance de réparation.*

R348. *L'identification et le recueil des demandes des victimes qui souhaitent participer à la procédure mais demandent uniquement à participer à la phase des réparations devraient se poursuivre même après l'expiration du dernier délai fixé par la Chambre de première instance avant l'ouverture du procès.*

R349. *La Chambre concernée doit avoir à sa disposition, dès le début de la procédure en réparation, toutes les demandes en réparation et pièces justificatives, ainsi que l'analyse juridique de toutes les demandes par la Section de la participation des victimes et des réparations.*

R350. *Le Greffe devrait intensifier ses efforts pour identifier des experts en réparations et les enregistrer sur la liste d'experts qu'il tient à jour conformément à la norme 44 du Règlement de la Cour.*

R351. *La branche judiciaire devrait encourager le Greffe, le Fonds au profit des victimes, les représentants légaux des victimes, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Bureau du Procureur et la Défense à conclure, selon qu'il convient, des protocoles qui permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de toutes les phases des procédures en réparation.*

R352. *L'Assemblée des États parties, la Cour et le Fonds au profit des victimes devraient envisager une démarcation plus claire des responsabilités et des rôles respectifs des Chambres, en tant qu'autorité chargée du suivi et de la supervision judiciaire de la mise en œuvre des plans et projets de réparations ; et du Fonds au profit des victimes, en tant qu'entité indépendante chargée de la mise en œuvre, et organe subsidiaire de l'Assemblée*

des États parties, en particulier pendant les étapes finales de l'exécution des projets de réparations.

R353. *Des efforts plus déterminés et résolus devraient être faits pour conclure des accords de partenariat et de coopération et tirer des enseignements de l'expérience des autres organisations compétentes et expérimentées dans le domaine des projets de réparations similaires à ceux qui sont menés, ou susceptibles de l'être, dans le cadre du régime de réparations mis en place par la Cour. Afin d'améliorer la mise en œuvre des réparations et des projets d'assistance, il faudrait davantage tirer parti de la présence d'organismes des Nations Unies, ainsi que d'autres organisations internationales, régionales ou nationales, dans les pays faisant l'objet d'une situation. Il conviendrait également d'envisager s'il serait possible d'utiliser les réparations ordonnées par la Cour pour soutenir et consolider les efforts nationaux en matière de justice réparatrice et de réparations.*

Aperçu des conclusions

1. Principes (juridiques) généraux applicables aux réparations

651. Les experts indiquent que l'article 75-1 du Statut dispose que la Cour établit des principes applicables aux réparations. Le Rapport souligne qu'un certain nombre de principes généraux applicables aux réparations ont été établis par la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga*. Ces principes, formulés en tant que concepts généraux, ont été appliqués et développés par les chambres de première instance dans le contexte et les circonstances propres à chaque affaire. Comme l'indiquent les experts, des critiques ont été formulées à l'égard de la Cour, lors des consultations menées par les experts, pour avoir élaboré des principes généraux et des procédures en matière de réparations qui sont destinés à être appliqués au cas par cas. Cela engendrerait des incertitudes, des incohérences et des imprévisibilités dans le processus de réparation. Les experts constatent que les principes généraux applicables aux réparations et la jurisprudence élaborée par la Cour fournissent des normes directrices s'agissant d'un certain nombre de questions essentielles pour les réparations. Ils considèrent à cet égard que les cinq critères essentiels auxquels doivent répondre les ordonnances de réparation ont été clairement établis, et que les trois étapes du processus de décision mené par les chambres en matière de réparations ont elles aussi été clairement définies : i) l'ordonnance de réparation rendue par la Chambre ; ii) l'approbation par la Chambre du plan de mise en œuvre des réparations ; et iii) l'approbation par la Chambre des projets de réparations. Les experts soulignent que la jurisprudence de la Cour est en cours d'élaboration et continuera certainement à évoluer. Par contre, un des problèmes majeurs qui, selon les experts, nuisent à l'efficacité et à l'efficience de la phase des réparations tient à sa procédure. Les experts font observer à cet égard que rien n'exige que les procédures en réparation constituent une phase du « procès » et qu'une norme moins exigeante qu'au stade du procès s'applique. Les experts recommandent une simplification des procédures et une application plus cohérente de celles-ci afin d'écartier ou d'éviter tout obstacle susceptible de nuire à la procédure.

2. Chambre spécialisée en matière de réparations

652. Les experts, après avoir examiné la proposition visant à créer une chambre spécialisée pour la phase des réparations, estiment que cela ne garantirait pas un processus de réparation adéquat, équitable et rapide. Au contraire, ils considèrent qu'il y a des avantages à ce que les réparations soient ordonnées par la chambre de première instance, puisqu'elle dispose d'une mémoire institutionnelle et d'une parfaite connaissance des procédures qu'elle a menées, et peut décider de faire appel à des experts.

3. Non-suspension des procédures en réparation

653. Les experts ont examiné les préoccupations soulevées quant à la tenue des procédures en réparation parallèlement aux procédures en appel ou aux procédures relatives à la fixation de la peine, le cas échéant. Ils jugent qu'une telle approche est judicieuse ; elle contribuerait à l'économie judiciaire et à la rapidité des procédures et permettrait de gagner au moins un

an. Ils estiment que cette approche ne constitue pas une indication d'une nouvelle confirmation du verdict de culpabilité, mais répond aux intérêts de l'accusé et de la justice.

4. Demandes en réparation à titre individuel

654. Le Rapport indique que les réparations individuelles sont essentiellement accordées à la suite d'une demande présentée à cet effet. Il indique également – et les experts soulignent qu'il s'agit là d'un progrès notable – que la dernière version du formulaire standard de demande de participation pour les victimes individuelles combine les informations requises pour les demandes de participation et pour les demandes en réparation. Les experts indiquent qu'ils ont appris que le formulaire, qui compte désormais quatre pages et existe sous forme électronique, est employé dans les affaires en cours. Comme ils contiennent des informations concernant les réparations, ces formulaires recueillis dès les premiers stades de la procédure peuvent ensuite être utilisés lors de la phase des réparations en cas de déclaration de culpabilité.

5. Processus de traitement des demandes des victimes mené par le Greffe

655. Les experts préconisent, comme stratégie, cadre et procédure, de conférer au Greffe la responsabilité principale de toutes les fonctions liées au traitement des demandes des victimes qui souhaitent participer au procès et qui, de ce fait, seraient potentiellement admissibles aux réparations, ainsi que de celles de tout nouveau bénéficiaire potentiel. Ils considèrent que l'ensemble du processus doit avoir pour orientation stratégique et objectif général de faire en sorte que la chambre concernée dispose, dès le début de la procédure en réparation, de toutes les demandes en réparation et pièces justificatives à l'appui de celles-ci. Les experts mettent en avant un certain nombre de raisons pour lesquelles ils estiment que le Greffe, par le truchement de la Section de la participation des victimes et des réparations, devrait en avoir la responsabilité principale. Elles tiennent notamment au fait que le Greffe joue le rôle principal en matière de sensibilisation et pour ce qui est d'identifier, faciliter, recueillir et analyser les demandes de participation des victimes tout au long de la procédure ; qu'il a déjà établi des contacts préalables et des relations de travail avec les organisations locales, les réseaux et les intermédiaires ; que les bureaux extérieurs ont déjà acquis une connaissance approfondie de la situation locale ; et que la base de données relative aux victimes gérée par le Greffe (VAMS) est utilisée pendant toute la durée des procédures et regroupe toutes les informations relatives aux victimes et l'ensemble des dossiers au sein de la même entité administrative. Les experts considèrent que l'identification de tout nouveau bénéficiaire potentiel admissible aux réparations n'ayant pas participé à la phase du procès doit, le cas échéant, être menée par le même organe (le Greffe) en mettant à profit ces connaissances, capacités et compétences. Selon le rapport, cela contribuera à l'économie judiciaire puisque, les ressources dont dispose la Cour n'étant pas illimitées, la duplication des activités avec celles du Fonds au profit des victimes et la nécessité de faire des économies sont des facteurs dont il importe de tenir compte. Les experts soulignent que le fait que le Fonds constitue une entité indépendante ne justifie pas en soi de réinventer son rôle ou de créer une structure dont les capacités sont analogues et concurrentes à celles du Greffe.

6. Demandes et informations présentées par les nouveaux bénéficiaires potentiels

656. Le Rapport indique qu'une cause importante de retard tient à la contrainte imposée par le Guide pratique de procédure pour les Chambres selon laquelle le recueil des formulaires de demande de participation des victimes a lieu suffisamment de temps avant l'ouverture du procès. Cette disposition ayant été interprétée comme interdisant au Greffe de poursuivre tout recueil d'informations, les experts font observer que cela a eu pour conséquence que le Greffe n'est pas associé à la poursuite de l'identification et du recueil de toute nouvelle demande de participation au procès et/ou de toute nouvelle demande en réparation, que ce soit immédiatement avant le début du procès ou durant celui-ci. Selon les experts, les droits associés à un procès équitable et les garanties d'une procédure régulière exigent que l'identification des victimes et le recueil des demandes des victimes qui souhaiteraient participer à la phase des réparations se poursuivent. Le Rapport souligne qu'un « gel » pendant la phase du procès crée un goulet d'étranglement qui anéantit les efforts déployés pour faire en sorte que les ordonnances de réparation soient rendues dans les

meilleurs délais, et qu'abroger la disposition susmentionnée permettrait de réaliser des gains en temps, en ressources et en efficacité. Les experts précisent sur ce point que les nouvelles demandes de participation ne sont pas destinées à la phase du procès, et soulignent la nécessité de correctement gérer les attentes des victimes. Ils proposent par conséquent d'adapter les parties pertinentes du formulaire de demande afin de bien insister sur le fait que les informations requises concernent les réparations.

7. Experts en réparations

657. Les experts recommandent que les Chambres procèdent aussi tôt que possible à l'identification et la désignation d'experts afin de permettre un gain de temps. Le Rapport indique qu'elles peuvent faire appel à des experts pour les aider à déterminer l'ampleur du dommage, de la perte ou du préjudice causé aux victimes ou à leurs ayants droit, ou à envisager diverses options en ce qui concerne les types et modalités appropriés de réparation. Les experts recommandent en outre que le Greffe s'emploie à trouver des méthodes plus proactives pour identifier des experts qualifiés et ainsi élargir la liste d'experts qu'il tient à jour.

8. Protocoles faisant l'objet d'un commun accord

658. Les experts recommandent que lorsque cela est possible, la procédure en réparation soit facilitée, comme pour la phase préliminaire et la phase du procès, par des protocoles faisant l'objet d'un commun accord entre les parties, les participants, la Section de la participation des victimes et des réparations et le Fonds au profit des victimes. De l'avis des experts, si ces pratiques, qui sont déjà appliquées au stade préliminaire et au stade du procès, pouvaient être transposées à la phase des réparations, le processus gagnerait encore en efficacité.

9. Rôle des Chambres dans la supervision de la mise en œuvre des réparations

659. Les experts ont examiné certaines questions liées à l'étendue du suivi et de la supervision par les Chambres de la mise en œuvre des réparations par le Fonds au profit des victimes. Les experts considèrent à cet égard qu'il est nécessaire de fixer une limite dans le temps afin d'éviter que la procédure se poursuive pendant des années après que la chambre concernée a rendu l'ordonnance de réparation, et que les Chambres aient sans cesse à superviser ou à trancher des questions relatives aux réparations et se transforment en « conseils d'administration » perpétuels de projets de réparation. Les experts proposent que l'AEP, la Cour et le Fonds conviennent d'une date limite appropriée au cours de la phase de mise en œuvre des réparations, à laquelle on peut considérer sans crainte et en toute confiance que le moment est venu de mettre un terme à cette supervision.

Analyse

660. La Cour estime d'un point de vue général au sujet des recommandations des experts concernant les réparations que les différents aspects du processus de réparation sont interdépendants et, idéalement, doivent être considérés de manière globale. L'adoption d'une approche spécifique pour un aspect donné du processus a inévitablement des incidences sur d'autres aspects du processus, que ce soit sur le plan du fonds ou de la procédure.

661. Le Rapport recommande que la Cour développe davantage des principes cohérents et constants relatifs aux réparations. Les principes applicables aux réparations sont issus de la jurisprudence. Ils évoluent, chaque nouvelle affaire s'appuyant sur les principes dégagés dans les affaires précédentes. Lorsque la Cour a commencé ses travaux, il a été décidé que cette approche « jurisprudentielle » était conforme à l'article 75-1 du Statut. Ainsi, les principes formulés par la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga* ont par la suite été appliqués dans d'autres affaires (*Katanga*, *Al Mahdi* et *Ntaganda*) par les chambres de première instance, qui les ont adaptés et complétés au besoin en fonction des circonstances propres à chaque espèce. Par exemple, dans l'affaire *Ntaganda*, la Chambre de première instance VI y a inclus des principes concernant l'importance de ne pas porter préjudice aux victimes, la prise en compte des genres et des sensibilités en matière de réparations, les violences sexuelles et sexistes, la priorisation, les réparations transformatives et la non-surcompensation. Sur le

principe, la Cour juge utile que les principes applicables aux réparations soient adoptés comme le prescrit l'article 75-1 de sorte à éviter d'avoir à statuer dans chaque affaire. À cet égard, la Cour pourrait considérer que le temps est venu d'identifier les principes qui se sont matérialisés et de les consacrer par un instrument juridique. C'est un débat qui doit avoir lieu entre les juges puisqu'il concerne, essentiellement, une question judiciaire.

662. Les experts recommandent en outre que la Présidence incorpore dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres des procédures standardisées, rationalisées et uniformes et les meilleures pratiques applicables à la phase des réparations. De manière générale, le Guide est révisé en permanence et les juges y apportent des modifications lorsqu'ils le jugent opportun. Les chambres de première instance saisies d'une procédure en réparation tiennent compte de la pratique suivie dans les affaires précédentes, qu'elles adoptent ou adaptent dans la mesure nécessaire selon les circonstances propres à chaque espèce. Dans l'affaire *Ntaganda* par exemple, la Chambre de première instance VI a appliqué l'approche suivie dans les affaires *Lubanga*, *Katanga* et *Al Mahdi*. Ces quatre affaires ayant donné lieu à une procédure en réparation, on pourrait envisager de rapprocher les meilleures pratiques, sachant toutefois qu'il peut se révéler nécessaire d'adopter des approches divergentes en fonction des circonstances propres à chaque espèce. Sur certaines questions, diverses options peuvent être envisagées, en tenant compte également de la jurisprudence de la Chambre d'appel. Toutefois, il serait sans doute plus judicieux de réexaminer la question des meilleures pratiques une fois achevée la procédure en réparation dans la cinquième affaire (*Ongwen*) puisqu'elle se rapproche davantage de l'affaire *Ntaganda*.

663. Le Rapport recommande en outre que la Cour et l'AEP incorporent dans le Règlement de procédure et de preuve ou tout autre texte réglementaire une disposition indiquant que la procédure en réparation n'est pas suspendue dans l'attente de l'issue d'un appel interjeté contre une décision sur la culpabilité et/ou sur la peine. La Cour fait observer au sujet de cette recommandation qu'en pratique, la procédure en réparation dans les affaires où un appel a été interjeté contre la décision sur la culpabilité ou la peine s'est poursuivie au même rythme dans l'attente de l'issue de ces appels. L'article 82-3 dispose que l'appel n'a d'effet suspensif que si la Chambre d'appel l'ordonne. À ce jour, la Chambre d'appel n'a ordonné d'effet suspensif dans aucun des appels interjetés contre une ordonnance de réparation. Il n'est par conséquent sans doute ni judicieux ni nécessaire d'adopter une disposition limitant le champ d'application de l'article 82-3 dans le cadre des appels interjetés d'une ordonnance de réparation. Toutefois, la mise en œuvre de l'ordonnance de réparation est toujours soumise à la confirmation en appel de la décision sur la culpabilité.

664. S'agissant de la recommandation tendant à ce que les activités de sensibilisation commencent avant l'issue finale des procédures pénales concernant un appel de la décision sur la culpabilité et que la stratégie de la Cour en matière de communication et de sensibilisation vise à indiquer les circonstances dans lesquelles elle peut ou non fournir à temps une assistance utile aux victimes dans le cadre de son mandat d'assistance et/ou de réparation, le Greffe abordera ces questions dans le contexte de l'élaboration de sa stratégie de communication et de sensibilisation. Tous les acteurs concernés seront consultés à ce sujet. Il importe de souligner que le Greffe n'a pas connaissance de l'arrêt rendu à l'issue des procédures pénales concernant un appel de la décision sur la culpabilité avant qu'il ne soit publié. Pour éviter de donner l'impression de préjuger de l'issue de la décision finale, le Greffe s'emploie en effet de manière anticipée à définir sa stratégie en matière de communication avant le prononcé de l'arrêt en envisageant tous les cas de figure possibles afin de pouvoir réagir immédiatement quelle qu'en soit l'issue. S'agissant des circonstances dans lesquelles le Fonds au profit des victimes peut ou non fournir à temps une assistance utile aux victimes dans le cadre de son mandat d'assistance et/ou de réparation, le Greffe renforcera en effet la coordination avec le Fonds et en tiendra compte dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie en matière de communication et de sensibilisation.

665. S'agissant de la recommandation des experts tendant à déployer davantage d'efforts et maximiser les avantages qui peuvent être tirés du recueil et du traitement rapides des formulaires standard combinés pour les demandes de participation des victimes et les demandes en réparation, la Cour convient, sur le principe, que plus les informations et les pièces justificatives pertinentes fournies dans le formulaire sont complètes, plus il sera facile de les utiliser ensuite à la phase des réparations, dans l'éventualité d'une déclaration de culpabilité, et pour accélérer la mise en œuvre des réparations. À cet égard, les chambres

saisies d'une procédure en réparation ont adopté des approches divergentes quant à savoir s'il fallait ordonner au Greffe d'identifier les nouvelles victimes potentielles, de les enregistrer et de recueillir les formulaires de demande individuels. Certaines ont décidé d'ordonner au Greffe d'identifier les victimes et de recueillir les formulaires de demande individuels, d'autres ont choisi de ne pas le faire. Il convient de remarquer que selon le ou les types de réparations accordées, le recueil de formulaires de demande individuels n'est pas toujours nécessaire.

666. La Chambre d'appel a conclu que les deux approches sont possibles, selon les circonstances propres à chaque espèce (voir l'affaire *Lubanga*). Elle a toutefois fait observer dans l'affaire *Katanga* que l'approche consistant à procéder à l'évaluation individuelle des demandes n'est pas nécessairement la plus judicieuse dans la mesure où elle engendre des retards inutiles. Dans l'affaire *Al Mahdi*, où des réparations individuelles et des réparations collectives ont été octroyées, la Chambre de première instance VIII a fixé les critères d'admissibilité des victimes et confié au Fonds au profit des victimes la tâche de procéder à cette évaluation. À cet égard, s'il est souhaitable qu'un nombre aussi important que possible de victimes aient été identifiées lorsque le jugement est rendu, le formulaire standard de demande n'est pas toujours le meilleur moyen pour ce faire. En ce qui concerne le recueil des formulaires de demande de réparations, la Chambre de première instance VI avait initialement conclu dans l'affaire *Ntaganda* que le Greffe était l'organe idoine pour procéder à l'identification et à l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires potentiels avant que l'ordonnance de réparation soit rendue. Cependant, compte tenu de la situation due à la pandémie de COVID-19, et notamment des difficultés rencontrées pour mener des missions sur le terrain, la Chambre a ensuite modifié son approche. Les avantages et inconvénients de l'exercice consistant à demander aux victimes de répondre de façon détaillée à des questions concernant le préjudice qu'elles ont subi et de soumettre des pièces justificatives à l'appui sont avérés. De plus, les informations figurant sur les formulaires de demande individuels peuvent également faciliter l'identification du type de préjudice subi et permettre de déterminer la responsabilité financière de la personne reconnue coupable. Il serait utile d'examiner cette question en détail afin de pouvoir envisager les solutions les plus appropriées une fois que l'ordonnance de réparation aura été rendue dans l'affaire *Ongwen*.

667. De plus, les chambres de première instance estiment de manière générale que le Greffe est le mieux placé pour identifier, enregistrer et recueillir les formulaires de demande de participation à la procédure. Dans les affaires en cours, la Chambre de première instance V (dans l'affaire *Yekatom et Ngaïssona*) et la Chambre de première instance X (dans l'affaire *Al Hassan*) ont repoussé la date limite pour la présentation des demandes de participation, à savoir jusqu'à la fin de la présentation des moyens de l'Accusation. Cela permet de tenir compte des difficultés liées à la pandémie de COVID-19, mais aussi de permettre à un nombre plus important de victimes de se faire connaître avant la fin du procès. Certaines des recommandations concernent plutôt des questions d'ordre administratif ou opérationnel qui relèvent clairement de la compétence du Greffe. D'autres se rapportent aux modalités de participation des victimes et à des questions de standardisation. À cet égard, il faudra examiner soigneusement la question de savoir dans quelle mesure il est possible et souhaitable de standardiser les différentes approches étant donné que les affaires dont est saisie la Cour varient considérablement sur le plan du nombre de victimes, du type d'allégations, etc. Il faudra déterminer avec soin si une approche « universelle » est possible, ou s'il convient de conserver une certaine flexibilité et dans quelle mesure. Il convient également de remarquer que les modalités de participation des victimes sont une question d'ordre judiciaire, et c'est aux chambres concernées qu'il convient d'en décider sur la base de leur interprétation du cadre juridique de la Cour. Pour ce faire, elles tiennent compte des vues des différents acteurs, notamment le Greffe, le Bureau du conseil public pour les victimes et le Fonds au profit des victimes.

668. Le Rapport recommande que le Greffe intensifie ses efforts pour identifier des experts en réparations et les enregistrer sur la liste d'experts. Si le Greffe approuve cette recommandation et est déterminé à intensifier ses efforts en conséquence, il convient toutefois de remarquer que souvent, certaines affaires exigent de faire appel à des compétences très spécifiques en matière de réparations et que cela implique par conséquent une charge de travail supplémentaire afin d'identifier des experts disposant des connaissances et de l'expérience requises en fonction de chaque affaire et du type de préjudice subi par les victimes. On remarquera que certaines chambres de première instance saisies d'une

procédure en réparation n'ont pas fait appel à des experts, contrairement à d'autres. La Chambre de première instance III (dans l'affaire *Bemba*), la Chambre de première instance VI (dans l'affaire *Ntaganda*) and Chambre de première instance VIII (dans l'affaire *Al Mahdi*) ont désigné des experts conformément à la règle 97-2 du Règlement. Si les experts en réparations peuvent généralement apporter des informations utiles, les experts spécialisés dans des domaines plus spécifiques tels que les violences sexuelles et sexistes et l'impact de certains crimes, ou possédant une connaissance approfondie des pays de situation concernés sont susceptibles d'apporter une contribution plus pertinente. Étant donné que la publication et le traitement d'un appel à experts à la demande d'une chambre de première instance peuvent prendre un temps considérable, le Greffe est tout à fait disposé à commencer à identifier des experts potentiels remplissant ces conditions sans attendre le début de la procédure en réparation. Dans ce contexte, le Greffe fait observer que le Fonds au profit des victimes s'est dit prêt à contribuer à l'élargissement de la liste d'experts et, selon que de besoin, à l'identification d'experts dont les compétences se rapportent aux procédures en réparation spécifiques menées dans certaines affaires. Outre la question de la liste d'experts, la Cour estime qu'il serait utile de s'inspirer de l'expérience tirée de la participation d'experts aux procédures en réparation menées jusqu'ici.

669. S'agissant de la recommandation tendant à ce que la branche judiciaire encourage un certain nombre d'acteurs à conclure des protocoles pour toutes les phases des procédures en réparation, la Cour fait observer que les représentants légaux des victimes et la Défense représentent des parties à la procédure en réparation et, à ce titre, jouent un rôle différent de celui du Greffe, du Fonds au profit des victimes ou du Bureau du Procureur. Les chambres de première instance ont parfois demandé aux représentants légaux ou au Bureau du conseil public pour les victimes d'apporter un appui au Greffe pour effectuer certaines tâches, ou au Fonds de s'appuyer sur le Greffe pour s'acquitter de son mandat, et ce, toujours dans le but d'exploiter au mieux les ressources et capacités respectives. S'il est, de manière générale, souhaitable de conclure de tels protocoles, il faudra songer à la forme que pourraient prendre ces « encouragements » de la part de la branche judiciaire. Le plus souvent, les chambres communiquent avec les parties et les participants par le biais de leurs décisions et ordonnances, et non par des recommandations. Un problème supplémentaire tient aussi au fait que certaines des parties et des participants restent les mêmes d'une affaire à l'autre (le Greffe, le Fonds au profit des victimes, le Bureau du Procureur et le Bureau du conseil public pour les victimes), contrairement à d'autres (la Défense et les représentants légaux des victimes) avec pour conséquence que ces protocoles ne font pas autorité d'une affaire à une autre. Il serait par conséquent utile d'aborder la question du rôle des différents intervenants sur la base de l'expérience tirée des affaires dans lesquelles des procédures en réparation ont été menées.

670. Les experts recommandent en outre que l'AEP, la Cour et le Fonds au profit des victimes envisagent une démarcation plus claire des responsabilités et des rôles respectifs des Chambres (en tant qu'autorité chargée du suivi et de la supervision judiciaire de la mise en œuvre des plans et projets de réparations) et du Fonds au profit des victimes (en tant qu'entité indépendante chargée de la mise en œuvre, et organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties), en particulier pendant les étapes finales de l'exécution des projets de réparations. Il convient de souligner qu'un trait commun à toutes les affaires pertinentes devant la Cour est le temps considérable qu'il a fallu pour octroyer les réparations, et les retards subis. Compte tenu de la durée des procès pour crimes internationaux et de la nécessité d'octroyer rapidement des réparations en cas de déclaration de culpabilité, il est crucial pour la mise en œuvre de l'ordonnance de réparation que la procédure soit rapidement menée à terme. Alors que dans deux affaires, la mise en œuvre des ordonnances de réparation est pratiquement terminée, aucune ne l'a été entièrement à ce jour. À cet égard, il serait opportun de commencer à recenser les enseignements tirés de l'expérience et les meilleures pratiques et de déterminer quel rôle la Chambre devrait jouer en matière de supervision et de contrôle. Toute démarcation entre le rôle des Chambres et celui du Fonds au profit des victimes dans le processus de réparation doit être compatible avec le Statut, en vertu duquel la phase des réparations fait partie intégrante de la procédure judiciaire. Le Fonds pourrait avoir un rôle à jouer à cet égard (article 75-2 du Statut), mais les textes pourraient imposer certaines limites quant à l'étendue de ce rôle et à l'indépendance dont disposerait le Fonds pour opérer lorsqu'il procède à la mise en œuvre d'une ordonnance de réparation. Ces questions nécessitent d'être examinées avec une très grande attention.

671. Enfin, le Fonds au profit des victimes convient qu'il est nécessaire de revoir ses pratiques concernant la sélection des partenaires pour la mise en œuvre des réparations, et prend actuellement des mesures à cet égard. Avec l'aide du Greffe, il explore des solutions consistant à conclure des partenariats de diverses natures plutôt que d'avoir à mener une procédure d'achat de services. De plus, le Fonds entretient actuellement une coopération avec les organismes des Nations Unies au Mali et en Côte d'Ivoire et souhaite intensifier cette collaboration avec les Nations Unies. Dans le cadre de ses programmes d'assistance, le Fonds s'emploie consciencieusement à compléter, et non à dupliquer, les efforts menés aux niveaux national et international en faveur de la justice réparatrice, et à travailler en étroite coopération avec les gouvernements concernés : il est fortement impliqué dans cette action en Côte d'Ivoire, au Mali et en République centrafricaine et cherche à s'impliquer en Géorgie et au Kenya. Depuis 2008, il participe à l'élaboration et à la réalisation de tels projets en Ouganda et en RDC et les suit avec attention, s'agissant en particulier des procédures de réparation menées dans l'affaire *Ongwen*. Le Fonds continuera à déployer des efforts dans ces domaines et en rendra compte à l'AEP et au Comité du budget et des finances.

C. Le Fonds au profit des victimes et son Secrétariat : gouvernance et fonctionnement

Recommandations

R354. *L'efficacité et l'efficacités seraient améliorées si le Fonds au profit des victimes se concentrait sur sa mission originelle de fonds fiduciaire, dont les fonctions seraient limitées à la collecte et à la gestion des fonds, ainsi qu'à leur déblocage comme ordonné par la Cour.*

R355. *Le Fonds au profit des victimes devrait finaliser et publier au plus vite un document stratégique aligné sur la stratégie de la Cour et sur les indicateurs clés de performance applicables.*

R356. *Le Fonds au profit des victimes devrait développer le plus vite possible une stratégie de collecte de fonds exhaustive et efficace qui ciblerait également les donateurs privés (par exemple grandes fondations et organisations non gouvernementales). La stratégie arrêtée devrait prévoir davantage l'établissement de relations avec des organisations de la société civile, dans le but de tirer parti de leur position de multiplicateur et d'obtenir ainsi des financements supplémentaires pour le Fonds.*

R357. *L'Assemblée des États parties devrait également réexaminer le degré d'implication et de contrôle du Conseil de direction, et lui attribuer les ressources correspondantes.*

R358. *Les responsabilités et ressources liées à la mise en œuvre des mandats de réparations et d'assistance devraient être progressivement confiées au Greffe, et plus précisément à la Section de la participation des victimes et des réparations. Les compétences que possède déjà le Greffe pour les questions se rapportant aux victimes devraient être complétées en affectant à ladite section le personnel du Secrétariat ayant l'expérience des réparations et de l'assistance. Il faudrait rechercher des informations et des compétences spécialisées supplémentaires auprès des bureaux sur le terrain, de même que par le biais d'une coopération avec d'autres organisations internationales/régionales et des partenaires extérieurs, par exemple des organisations de la société civile.*

R359. *Pour faciliter et améliorer la coopération entre tous les acteurs de la Cour ayant un mandat lié aux victimes, et pour garantir la mise en œuvre réussie des recommandations formulées ci-dessus, il faudrait établir un organe de coordination permanent, dont la présidence serait confiée au Greffier adjoint.*

R360. *Cet organe de coordination permanent devrait également faciliter la rédaction et l'adoption de manuels et de procédures de fonctionnement standard consacrés aux réparations en faveur des victimes et à l'assistance aux victimes. Ces instruments devraient avoir pour objectif d'aider les chambres à mener des procédures de réparation efficaces grâce à l'application cohérente de principes judiciaires ; de clarifier la répartition des responsabilités entre les acteurs concernés ; d'exposer des principes et des directives applicables aux décisions relatives aux réparations et aux projets d'assistance ; et de regrouper les meilleures pratiques et les enseignements tirés des activités passées du Fonds ainsi que de l'expérience de tiers dans des projets similaires. Dans ce contexte, et*

surtout en ce qui concerne le dernier point, la Cour est également encouragée à consulter les organisations de la société civile locales travaillant avec les victimes.

Aperçu des conclusions

1. Exécution du mandat

672. Le Rapport souligne qu'en raison du caractère limité des capacités et des ressources du Fonds au profit des victimes, la question de l'établissement des priorités entre les deux mandats va nécessairement se poser. Il rapporte les préoccupations soulevées par une chambre de première instance dans une décision rendue en 2017, laquelle mettait en doute la capacité du Fonds à maîtriser le mandat qui est le sien dans le cadre du processus judiciaire. En ce qui concerne le mandat d'assistance qui, comme l'indiquent les experts, ne dépend pas d'ordonnances de la Cour et relève de l'autorité du Fonds, le Rapport mentionne l'exemple de l'affaire *Bemba*, dans laquelle un programme d'assistance a été lancé en RCA pour venir en aide aux victimes vulnérables et pour atténuer les réactions négatives à l'annonce du verdict. Les experts notent à cet égard l'absence de stratégie ou de politique cohérente et durable, de façon que la mission d'assistance du Fonds au profit des victimes ne se résume pas systématiquement à une assistance par défaut chaque fois qu'il y a acquittement. De même, les experts notent qu'il n'y a pas de stratégie ou d'instructions quant aux principes à suivre pour décider des projets de réparation ou d'assistance, et rappellent que le CBF a invité la Cour à travailler sur un cadre de politique pour les réparations.

673. Deux difficultés importantes et complexes soulignées dans les Rapport sont les plans de mise en œuvre des réparations et les projets de réparations, qui sont tous deux soumis à la décision des chambres. Les experts soulignent qu'en moyenne, il faut au moins 15 mois pour conclure un contrat avec un partenaire chargé de la mise en œuvre des réparations. Il a notamment été rapporté aux experts que les chambres faisaient de la microgestion des plans de mise en œuvre du Fonds au profit des victimes, et qu'au contraire, elles devraient se contenter de fixer le cadre général des réparations individuelles et collectives. Le Rapport indique que le Fonds avait reconnu en 2017 que les deux difficultés majeures auxquelles il faisait face sont un manque de moyens institutionnels et une pénurie de ressources financières, et admis que les réparations mises en œuvre jusqu'à présent prouvent qu'il lui reste beaucoup à apprendre en la matière. Compte tenu de cet aveu, les experts expriment de sérieux doutes quant à la capacité actuelle du Fonds à mettre en œuvre efficacement des réparations pour le cas où de nouvelles réparations seraient ordonnées en parallèle. Ils soulignent qu'à l'extérieur de la Cour, certaines entités possèdent une expérience suffisante en matière de mise en œuvre de projets de réparations et qu'il importe de renforcer les efforts visant à inviter d'autres partenaires à coopérer. Si le Rapport note que si les chambres ont reconnu que le Fonds avait acquis une expérience opérationnelle de la mise en œuvre de réparations, les experts estiment que cela ne s'est pas encore traduit par des gains significatifs d'efficacité et de rapidité. Les experts concluent qu'il y a un certain nombre de difficultés et de contraintes opérationnelles à surmonter s'agissant de la conception du cadre des projets, de la formulation des projets, de l'identification et de l'établissement de partenariats, du processus de conclusion des marchés et des contrats, ainsi que de la commande de projets auprès de partenaires, et de leur suivi, leur surveillance et leur évaluation.

2. Gouvernance, contrôle et gestion

674. Selon le Rapport, le Conseil de direction est l'entité chargée de la surveillance du Fonds au profit des victimes, et les experts notent à cet égard l'absence de dispositions régissant la façon dont le Conseil de direction exerce un contrôle sur le Secrétariat du Fonds. Ils recommandent par conséquent que l'AEP réexamine le degré d'implication et de contrôle du Conseil de direction, et lui attribue les ressources correspondantes afin que les rôles et responsabilités de chacun soient clairement et officiellement définis. Les experts soulignent les retards dans l'accomplissement du mandat du Fonds, qui mettent en lumière les difficultés qui se posent en matière de fonctionnement et de contrôle effectif du Secrétariat dans le cadre du modèle actuel de gouvernance. À cet égard, le Rapport mentionne les préoccupations exprimées par les auditeurs externes, le CBF et le Mécanisme de contrôle indépendant, selon lesquelles les carences structurelles du Fonds entraînent un manque de rigueur dans la mise en œuvre des réparations, une sous-exécution systématique de son budget et une incapacité de sa part à résoudre les problèmes de gestion de son Secrétariat qu'il a lui-même constatés.

Les experts notent de plus qu'à ce jour, le Fonds n'a toujours pas élaboré de stratégie en matière de collecte de fonds. Un certain nombre de partenaires ont exprimé aux experts des préoccupations similaires quant aux capacités du Fonds.

675. Le Rapport conclut que le Fonds au profit des victimes — tel qu'il est actuellement organisé — est débordé et incapable de s'acquitter effectivement et utilement de ses mandats en matière de réparation et d'assistance, même si, il faut le reconnaître, certaines mesures ont été prises pour tenter de pallier ces carences. Les experts considèrent que l'efficacité et l'efficience seraient bien meilleures si le Fonds se concentrait sur sa mission originelle de fonds fiduciaire, en limitant ses fonctions à la recherche de financements, à la gestion des fonds, au déblocage des fonds et des biens en exécution de décisions de la Cour, et à l'apport de fonds pour compléter les réparations accordées par la Cour. Ils font valoir que cela permettrait au Fonds d'élaborer une stratégie exhaustive et efficace de recherche de financements. Le Rapport recommande en outre que les responsabilités et ressources liées à la mise en œuvre des mandats de réparations et d'assistance soient confiées au Greffe. Les experts relèvent que l'AEP avait envisagé dès 2002 que le Greffe joue un rôle pour que le mandat du Conseil de direction soit accompli avec succès, et que le Secrétariat tire déjà parti de services administratifs essentiels fournis au sein du Greffe. À cet égard, il est rappelé dans le Rapport que le CBF a demandé à la Cour de lui faire rapport sur la répartition des responsabilités entre le Greffe et le Secrétariat du Fonds, et notamment sur les synergies possibles et les éventuelles redondances. Un rapport a récemment été présenté à ce sujet par le Greffe et le Fonds. Les experts font observer qu'une telle modification nécessiterait de procéder à l'amendement d'un certain nombre de textes juridiques régissant la Cour et le Fonds au profit des victimes, et doit être progressive, pour éviter que le Greffe soit submergé ou que des projets de réparation et d'assistance en cours soient compromis.

Analyse

676. La Cour et le Fonds au profit des victimes prennent note de la recommandation des experts de limiter les responsabilités du Fonds à sa mission consistant à rechercher des financements et à administrer et débloquer des fonds. Il faut souligner que la mise en œuvre de cette recommandation relève des pouvoirs de l'AEP et requiert un amendement des textes applicables (le Règlement du Fonds au profit des victimes, et éventuellement le Règlement de procédure et de preuve) et de réformer la nature même du Fonds en tant que tel. Le Fonds n'est pas favorable à l'adoption de cette recommandation, d'autant plus qu'il a déjà commencé à résoudre les problèmes sous-jacents qui ont donné lieu à cette recommandation. À cet égard, le Fonds estime qu'il peut – et le fait déjà – renforcer son efficacité et son efficience sur la base de ses structures existantes. De plus, il y a un risque pour l'efficacité du processus de recherche de financements si les fonctions de collecte de fonds sont dissociées de celles de mise en œuvre des réparations, puisque cela aura vraisemblablement pour effet d'entraîner des complications inutiles en termes de responsabilité et de compétence à l'égard des décisions concernant l'allocation des ressources. Il importe d'évaluer minutieusement ce risque avant de prendre toute décision. Avant que l'AEP n'examine la question, le Fonds souhaiterait se voir offrir la possibilité de démontrer son efficacité et son efficience, notamment en s'employant à appliquer les politiques et stratégies requises, conformément à la proposition figurant à l'annexe IV, notamment en ce qui concerne la gestion des fonds et des investissements dans le cadre des activités liées à l'assistance et aux réparations, et de démontrer qu'il poursuit le travail en cours concernant la mise en œuvre des programmes de réparations et d'assistance. De même, la recommandation tendant à progressivement confier au Greffe la responsabilité de la mise en œuvre des programmes de réparations et d'assistance doit être examinée avec soin par l'AEP, eu égard au fait que l'adoption de cette recommandation requiert d'amender les textes applicables (le Règlement du Fonds au profit des victimes, et éventuellement le Règlement de procédure et de preuve) et de réformer la nature même du Fonds en tant que tel. Il importe en particulier de dûment tenir compte des incidences sur le plan des ressources ainsi que de toute perturbation potentielle des grands projets en cours, qui toucheraient surtout les partenaires essentiels de la Cour que sont les victimes et les communautés affectées. Comme il l'a indiqué, le Fonds s'est employé à rendre son fonctionnement plus efficace, notamment par un renforcement de ses capacités et de ses principales fonctions en 2019-2020, comme le montre aussi le taux d'exécution du budget pour 2020.

677. S'agissant de la recommandation des experts tendant à ce que le Fonds au profit des victimes finalise un document stratégique, le plan stratégique du Fonds pour 2020-2021 a été publié en 2020 après l'adoption de sa version finale par le Conseil de direction, laquelle tient compte des recommandations formulées en 2019 par le Mécanisme de contrôle indépendant et les incidences de la pandémie de COVID-19. Le plan stratégique du Fonds est désormais aligné sur le cycle de planification stratégique de la Cour. Le Fonds s'emploiera à définir plus précisément cet alignement stratégique, notamment grâce à une meilleure utilisation des indicateurs de performance clés, dans le cadre du cycle de planification stratégique 2022-2024, qui sera l'occasion de mieux aligner les plans stratégiques respectifs.

678. Les experts recommandent en outre que le Fonds au profit des victimes développe une stratégie de collecte de fonds. Le Fonds fait observer à cet égard qu'une stratégie distincte en la matière est en cours d'élaboration en 2021 et sera intégrée au plan stratégique pour le cycle 2022-2024. La mise en œuvre de la stratégie de collecte de fonds et de renforcement de la visibilité nécessitera de mieux définir les rôles et compétences au sein du Secrétariat et au niveau du Conseil d'administration – dont certains sont actuellement confiés à des consultants – et nécessitera sans doute de doter le Secrétariat de capacités d'experts supplémentaires, en particulier dans le domaine du développement des ressources provenant de donateurs publics, de donateurs internationaux/multilatéraux et divers partenariats. L'établissement de relations avec des organisations de la société civile peut contribuer aux efforts de collecte de fonds mené par le Fonds, compte tenu du caractère restreint du marché et du fait qu'il peut y avoir entre elles une concurrence pour les ressources sur ce même marché. Indirectement, dans le domaine de la promotion des activités, il y a des avantages importants à tirer d'une interaction plus structurée avec les organisations de la société civile nationales et internationales.

679. S'agissant de la recommandation tendant à ce que l'AEP réexamine le degré d'implication et de contrôle du Conseil de direction, le Fonds considère qu'il serait judicieux d'engager un dialogue avec l'AEP au sujet des rapports entre les fonctions du Fonds et celles de l'Assemblée, ainsi que de ceux entre le Conseil de direction et le Secrétariat du Fonds. Le Conseil de direction fait de la question de ses méthodes et relations de travail avec le Secrétariat du Fonds une priorité depuis 2020, et espère pouvoir bénéficier des recommandations du Greffe à ce sujet. Il consultera l'AEP et lui communiquera pour examen ses conclusions concernant l'adoption éventuelle des nouvelles politiques. Une fois ces politiques adoptées, il sera possible d'envisager une interaction plus structurée avec le Bureau de l'AEP afin d'améliorer le cadre de gouvernance et de contrôle du Fonds. Un tel examen devrait inclure certaines questions régies par le Règlement du Fonds, telles que les pouvoirs initialement conférés au Secrétariat et ceux délégués par le Conseil de direction, ou encore la possibilité d'une relation plus étroite entre ce dernier et les États parties.

680. Enfin, s'agissant de la recommandation relative à la création d'un organe de coordination permanent, eu égard aux opinions formulées dans la recommandation R339, la Cour reconnaît qu'il est important de faciliter et améliorer la coopération entre tous les acteurs de la Cour ayant un mandat lié aux victimes, y compris le Fonds au profit des victimes. La proposition tendant à créer une telle entité, dont la présidence serait confiée au Greffe, sera examinée avec attention afin d'assurer que l'indépendance de certains acteurs et leur rôle dans le contexte des procédures judiciaires, ainsi que les prérogatives judiciaires des Chambres, ne s'en retrouvent pas diminués. À cet effet, il convient de renforcer la coordination sur le plan interne et procéder à des consultations quant au domaine de compétence précis et aux modalités d'un tel mécanisme, en tenant compte, comme on l'a dit plus haut, des pouvoirs et fonctions des Chambres, du Greffe, des représentants légaux des victimes et du Fonds au profit des victimes.

Gouvernance externe

XIX. ORGANES DE CONTRÔLE

A. Relations entre l'AEP et la Cour

Recommandations

R361. *La coopération entre la Cour et l'Assemblée des États parties doit être encouragée au moyen de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et d'un soutien politique plus fort de la part des États parties.*

R362. *La Cour devrait accepter le pouvoir légitime de l'Assemblée des États parties de décider de son budget et elle devrait adapter ses activités pour qu'elles correspondent aux ressources disponibles.*

R363. *Les différentes parties prenantes (Cour, États parties et société civile) devraient discuter ensemble de la vision stratégique de la Cour pour les dix années à venir, ce qui devrait permettre à la Cour et à l'Assemblée des États parties de concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre du Statut de Rome conformément aux orientations issues de cette vision. Les discussions devraient notamment aboutir à un accord sur le niveau d'activité attendu à l'horizon prévu et sur les mesures requises pour graduellement atteindre ce niveau (en termes de ressources, de coopération, et d'évolution institutionnelle).*

Aperçu des conclusions

681. Les experts rapportent les préoccupations dont leur ont fait part tant la Cour que les États parties, lesquelles selon eux sont la preuve d'un certain degré de défiance et de soupçons mutuels. D'après le Rapport, ces perceptions découlent de la nature de la Cour, qui est à la fois un système complexe de justice pénale internationale et une organisation internationale similaire à l'ONU et à ses institutions spécialisées. En d'autres termes, il existe une tension entre, d'une part, la confidentialité et l'indépendance du processus de prise de décisions (qui sont des caractéristiques essentielles de la Cour en tant qu'institution judiciaire) et, d'autre part, la responsabilité des États parties d'exercer un contrôle sur ses activités (une caractéristique essentielle de la gestion et de l'obligation redditionnelle de toute organisation internationale). Les experts soulignent que, pour rétablir la confiance, il importe que la Cour mette progressivement en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport, en particulier celles concernant le leadership et la gestion, et que la coopération entre les États parties et la Cour soit renforcée, notamment le soutien politique des États parties lorsque des États non parties attaquent la Cour. Les experts recommandent à cet égard que les dirigeants de la Cour reconnaissent et respectent les fonctions légitimes de contrôle qui reviennent à l'AEP, et notamment la responsabilité d'approuver le budget de la Cour. Les experts mentionnent en outre un certain nombre de domaines dans lesquels les attentes par rapport au mandat de la Cour divergent entre les États parties et la Cour, en particulier le Procureur. Les questions soulevées concernent le type d'affaires dont la Cour devrait connaître, le degré de coopération que les États parties sont en mesure d'offrir à la Cour, l'approche de celle-ci en matière de complémentarité positive et les examens préliminaires. À cet égard, le Rapport préconise de tenir des discussions par référence au cadre juridique défini dans le Statut de Rome, qui permettraient de convenir d'un niveau d'activité pour la Cour pour les dix années à venir, et ensuite aboutir à l'élaboration d'un plan stratégique prévoyant les mesures requises pour atteindre ce niveau.

Analyse

682. La Cour juge encourageante la possibilité de coopérer de façon constructive avec l'AEP afin de renforcer la confiance mutuelle et construire une meilleure relation de collaboration sur la base du respect réciproque de leurs responsabilités respectives énoncées dans le Statut de Rome. À cet égard, la Cour croit sincèrement que le fait d'avoir pu mener à bien l'examen constitue un pas important dans cette direction, et un progrès qui viendra consolider l'engagement commun de la Cour et des États parties de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'institution et du système mis en place par le Statut de Rome tout entier.

683. Pour commencer, la Cour tient à réaffirmer la légitimité des fonctions de contrôle de l'AEP et de son pouvoir d'approuver le budget, comme elle l'a toujours fait. La Cour a toujours respecté le processus convenu pour le budget en présentant pour examen à l'Assemblée un budget fondé sur ses hypothèses, et a ensuite utilisé le budget approuvé dans les limites et selon les conditions fixées par l'AEP, et dans le respect du cadre réglementaire mis en place par celle-ci.

684. La Cour approuve pleinement l'initiative tendant à ouvrir un débat stratégique entre les parties prenantes au sujet de leurs attentes fondamentales quant aux travaux de la Cour. Pour que cet exercice porte réellement ses fruits, il convient de le planifier en y affectant le temps et les ressources nécessaires. À cet égard, la Cour propose de mener cet exercice en 2023, année du 25^e anniversaire du Statut de Rome, suffisamment en avance pour que les conclusions en résultant puissent servir de base au cycle de planification stratégique 2023-2028, qui devrait être établi dans le courant de 2024. De plus, ce calendrier donnerait suffisamment de temps à l'AEP et à la Cour pour conclure (du moins pour l'essentiel) les activités liées au processus d'examen, ce qui permettrait ainsi d'en évaluer les résultats.

B. Mécanismes de contrôle internes et externes

Recommandations

R364. *Le Mécanisme de contrôle indépendant et le Bureau de l'audit interne devraient disposer de davantage d'autorité et de ressources pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs fonctions.*

R365. *Les chefs d'organe et le prochain Procureur devraient s'engager à coopérer réellement et pleinement avec les mécanismes de contrôle et les instances disciplinaires. Des engagements de confidentialité supplémentaires pourraient être envisagés pour les membres des mécanismes de contrôle en question.*

R366. *Le Comité d'audit et le Comité du budget et des finances pourraient être fusionnés pour créer un organe unique de contrôle budgétaire et d'audit. Le mandat des membres du Comité du budget et des finances – Comité d'audit devrait être prolongé, pour passer à un mandat de cinq à six ans non renouvelable.*

R367. *En tant qu'unité fonctionnelle relevant du Greffe, le Bureau de l'audit interne devrait faire rapport aux responsables de la Cour plutôt qu'au Comité d'audit, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties. Cela n'empêcherait pas le Bureau de l'audit interne de se présenter devant le nouvel organe de contrôle budgétaire et d'audit pour répondre sur demande aux questions de celui-ci. Vis-à-vis du Bureau de l'audit interne, le nouvel organe aurait vocation à superviser les processus qu'il suit dans son travail, plutôt que la substance même de ce travail.*

R368. *Pour trouver des moyens de rationaliser les structures de contrôle et d'en améliorer l'efficacité, il est recommandé à l'Assemblée des États parties de s'appuyer sur les prochaines recommandations que présentera l'auditeur externe à l'issue de son évaluation des organes de contrôle de la Cour.*

Aperçu des conclusions

685. Les experts se sont penchés sur le rôle des différentes entités, internes et externes, qui sont chargées d'exercer un contrôle sur certains aspects de la gestion et des activités de la Cour, et qui agissent indépendamment les unes des autres. Il s'agit notamment du Mécanisme de contrôle indépendant, du Bureau de l'audit interne, du Comité du budget et des finances, du Comité d'audit et de l'auditeur externe. Les experts ont fait observer que, de manière générale, les mécanismes internes ne reçoivent pas les ressources nécessaires et leur autorité n'est pas toujours respectée. Le Rapport indique qu'il a été dit aux experts que les concepts d'indépendance et de confidentialité étaient souvent utilisés par le Bureau du Procureur et les Chambres pour entraver tout réel contrôle de la part des mécanismes existants. Concrètement, le Rapport recommande la fusion du Comité d'audit et du CBF pour former un organe de contrôle budgétaire. Le Rapport recommande également que le mandat des membres du CBF/Comité d'audit soit non-reconductible et se limite à une durée de cinq à six ans. Enfin,

en ce qui concerne le Bureau de l'audit interne, les experts recommandent qu'il fasse rapport aux principaux responsables de la Cour, ce qui ne l'empêcherait pas de se présenter au besoin devant le CBF/Comité d'audit. Ce dernier superviserait les processus suivis par le Bureau de l'audit interne dans son travail, plutôt que la substance même de ce travail.

Analyse

686. Même si cette section du Rapport s'adresse essentiellement à l'AEP, la Cour est prête à lui apporter son concours afin d'examiner et, le cas échéant, d'appliquer ces recommandations. À ce sujet, la Cour tient à faire part de l'engagement sans réserve des chefs d'organes pour une coopération réelle et entière avec les mécanismes de contrôle, et ce, dans le plein respect du cadre mis en place par le Statut de Rome et des responsabilités respectives de l'AEP et de la Cour à cet égard. Cette coopération avec les mécanismes de contrôle est déjà prévue et garantie par les instructions administratives applicables. La Cour continuera à pleinement appuyer et à faciliter la tâche importante confiée aux mécanismes de contrôle tout en respectant les obligations de confidentialité imposées par le cadre mis en place par le Statut de Rome. Lorsque celles-ci ont entraîné des restrictions à la communication de certaines informations, la Cour est parvenue à chaque fois à trouver une solution pratique tout en respectant ces obligations ; les faits le confirment. La Cour se félicite des modifications apportées au mandat opérationnel du Mécanisme de contrôle indépendant tel qu'adopté en décembre 2020, qui apporte des informations utiles et des garanties tant pour le Mécanisme que pour la Cour au sujet de la question de la confidentialité et de la communication d'informations.

C. Secrétariat de l'AEP

Recommandations

R369. Il conviendrait de désigner un bureau et un point focal au sein du Greffe afin de coordonner les efforts déployés par les différents services de la Cour pour apporter à l'Assemblée des États parties le soutien nécessaire. Sur le long terme, les fonctions du Secrétariat de l'Assemblée des États parties devraient être reprises par le Greffe et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, dans son incarnation actuelle, devrait être dissous.

R370. Dans le droit fil de la recommandation des experts concernant l'absorption du Secrétariat de l'Assemblée des États parties par le Greffe, il est aussi envisagé de transférer le poste de Secrétaire exécutif du Comité du budget et des finances et du Comité d'audit (qui fait actuellement partie du Secrétariat de l'Assemblée des États parties) au Greffe, où il pourrait maintenir son indépendance fonctionnelle.

Aperçu des conclusions

687. Les recommandations des experts concernant le Secrétariat de l'AEP partent du constat selon lequel les intérêts de l'Assemblée seraient mieux servis si elle bénéficiait d'un soutien direct d'une administration centrale (le Greffe), et qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un organe distinct pour s'acquitter de ces fonctions. La recommandation des experts repose sur l'expérience d'autres grandes organisations internationales. S'ils reconnaissent qu'une structure distincte peut se justifier comme un moyen d'éloigner la Cour de toute tentative d'influence indue de la part des États parties, ils estiment que cette séparation compromet en réalité la capacité de l'Assemblée de comprendre l'ensemble des aspects du fonctionnement de la Cour. Le Rapport souligne toutefois que certains États parties ont récemment réaffirmé l'importance de maintenir un secrétariat indépendant. La position exprimée par ces États est qu'une telle indépendance est nécessaire compte tenu de « la nécessité apparente de protéger l'institution et les processus judiciaires de l'influence politique », et de « fournir à l'Assemblée des informations et des conseils neutres, qui ne subiraient l'influence d'aucun organe de la Cour ». Le Rapport reconnaît l'importance de ces préoccupations et indique que comme l'Assemblée interagit avec la Cour par l'intermédiaire de ses organes de contrôle (le Comité d'audit et le CBF), elles ne se posent pas en pratique.

Analyse

688. Les recommandations des experts concernant le Secrétariat de l'AEP ont des incidences immédiates à court terme et, à plus long terme, des incidences sur les plans structurel et des politiques. Pour commencer, le Rapport recommande de désigner un point focal au sein du Greffe pour jouer un rôle de coordination avec le Secrétariat de l'AEP concernant les services requis pour l'AEP. L'idée consistant à renforcer les synergies entre les structures existantes de Greffe chargées de fournir des services et celles dont dispose l'AEP par le biais de son Secrétariat est accueillie avec satisfaction. Cela pourrait concerner des domaines tels que les services de traduction, d'interprétation, de conférence, etc. Il convient de remarquer que cette recommandation tend avant tout à renforcer la coordination entre les deux entités afin d'identifier les domaines où le Greffe pourrait, dans les limites des capacités existantes, proposer certains de ses services ou les améliorer. Un transfert complet de ces responsabilités en matière de services aura sans doute des incidences budgétaires à brève échéance. Le Greffe engagera des consultations avec le Secrétariat de l'AEP en vue d'établir une voie de communication adéquate et désigner un point focal qui pourra assurer la coordination et avoir une vue d'ensemble des besoins et des services requis pour appuyer l'AEP. Ce point focal pourrait permettre de lui fournir un appui avec davantage de coordination et de cohésion et de faire appel, si cela est nécessaire et possible, aux services mis en place dans le cadre des structures du Greffe à La Haye ainsi qu'à New York.

689. À terme – le rapport ne donne pas de dates à ce sujet – la recommandation des experts est que les fonctions du Secrétariat de l'AEP soient absorbées par le Greffe et que le Secrétariat soit dissous. Le poste de Secrétaire exécutif du CBF et du Comité d'audit serait notamment supprimé. La Cour reste à la disposition de l'Assemblée pour l'aider à examiner ces recommandations et notamment évaluer les difficultés qui pourraient découler de la proposition tendant à fusionner le secrétariat d'un organe politique relevant directement des États parties avec la structure centrale d'une institution judiciaire (la Cour). Les questions relatives à la structure hiérarchique, par exemple, constituent un aspect crucial de ces difficultés⁷⁴. De plus, il convient de tenir compte, lors de l'examen de cette recommandation, des incidences structurelles et budgétaires qu'entraînerait « l'absorption » des fonctions susmentionnées par le Greffe. Il faudrait par exemple déterminer s'il est nécessaire de créer au sein du Greffe une unité distincte chargée de fournir de tels services et de remplir ces fonctions, et si cette unité doit pour cela disposer d'une indépendance fonctionnelle. Enfin, les objections de principe de certains États parties soulignées par les experts doivent être pleinement prises en considération par l'AEP avant de prendre une décision, s'agissant notamment d'éviter toute apparence d'ingérence politique dans les travaux de la Cour, d'assurer que l'AEP dispose d'un appui neutre et que les mécanismes de contrôle de l'AEP jouissent de l'indépendance requise.

XX. AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATURES DES JUGES

690. Il revient entièrement à l'Assemblée des États parties d'examiner les constatations et recommandations figurant dans cette section.

XXI. DÉVELOPPEMENT DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

Recommandations

R381. *L'article 51-2 du Statut de Rome devrait être amendé de façon à ce que des modifications du Règlement de procédure et de preuve puissent être proposées par un juge, le Procureur, le bureau de la Défense ou tout État partie, et à ce que tout amendement puisse entrer en vigueur s'il est accepté par une majorité absolue des juges réunis en session plénière convoquée après distribution à l'avance de la proposition, et ce, avec effet immédiat. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un tel amendement, l'Assemblée des États parties devrait approuver les propositions de modification du Règlement de procédure et de preuve*

⁷⁴ Voir la discussion sur le modèle des trois strates de gouvernance à la section I A. (Gouvernance unifiée).

à la majorité des deux tiers de ses membres, plutôt que par consensus, conformément aux dispositions de l'article 51-2.

R382. *Toute proposition de modification devrait être communiquée au Procureur et au Greffier suffisamment à l'avance avant la session plénière, pour qu'ils puissent la commenter.*

R383. *Lorsqu'ils envisagent d'adopter une proposition, les juges devraient être tenus de vérifier et de certifier qu'elle n'est pas incompatible avec les dispositions du Statut de Rome et le droit des accusés de comparaître devant la Cour dans le cadre d'un procès équitable et rapide.*

R384. *Une fois adoptée, une modification du Règlement de procédure et de preuve devrait être communiquée aux États parties pour qu'ils la commentent et elle resterait en vigueur en l'absence d'objection formulée dans les six mois par une majorité d'entre eux.*

691. La branche judiciaire souscrit pleinement aux recommandations R381 à R384 tendant à conférer davantage d'autonomie aux juges à l'égard des amendements du Règlement de procédure et de preuve, tout en veillant que chaque amendement soit pleinement conforme aux dispositions du Statut de Rome et en donnant la possibilité aux États parties de formuler des objections. Comme les experts l'ont fait observer à juste titre, l'impasse que l'on constate au sujet des amendements du Règlement, dont un certain nombre sont dans les limbes en raison de l'absence de consensus, empêche effectivement la Cour d'introduire des mesures permettant d'améliorer les multiples aspects de ses procédures.

692. La procédure modifiée proposée par les experts renforcerait de façon importante la capacité des juges à adapter les règles de procédure pénale de la Cour en fonction des enseignements tirés de l'expérience, ce qui s'est révélé fondamental pour améliorer l'efficacité des procédures des tribunaux ad hoc. Elle s'appuierait également sur l'expérience avérée des juges dans la recherche de gains d'efficacité mesurables au moyen d'outils tels que le Guide pratique de procédure pour les Chambres.

693. La branche judiciaire prie l'Assemblée d'examiner cet ensemble de recommandations en priorité. Si leur mise en œuvre intégrale semble difficile à réaliser dans un délai raisonnable, l'AEP peut envisager d'autres solutions afin de permettre l'adoption de modifications particulièrement importantes du Règlement, par exemple en les soumettant à un vote à la majorité comme le prévoit l'article 51-2 du Statut.

Annexes

Annexe I

Analyse juridique visant à préciser le cadre de gouvernance de la CPI à la lumière de questions soulevées dans le Rapport des experts

A. Répartition des responsabilités administratives d'après le Statut de Rome

1. Le Statut de Rome doit être interprété conformément aux règles applicables posées aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (« la Convention de Vienne »), qui reflètent elles-mêmes le droit international coutumier en la matière¹. Respecter le Statut de Rome, c'est respecter l'expression la plus officielle et la plus explicite de la volonté des États parties.

2. Évoquant l'article 38 du Statut de Rome, dans leur rapport, les experts expliquent tout d'abord que lorsqu'il est dit que la Présidence est chargée de « la bonne *administration* de la Cour », il faut comprendre qu'elle est chargée de « la *fonction judiciaire* de la CPI »². Cette déclaration n'est pas conforme aux règles d'interprétation applicables en droit international. Pour commencer avec « le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but³ », notons la formulation précise de l'article 38-3 :

Le Président, le Premier Vice-président et le Second Vice-président composent la Présidence, laquelle est chargée :

- a) De la bonne administration de la Cour, à l'exception du Bureau du Procureur ; et
- b) Des autres fonctions qui lui sont conférées conformément au présent Statut.

3. Sans devoir en dire plus, le langage ordinaire de l'alinéa a) indique lui-même clairement que « la bonne administration de la Cour » ne signifie pas la bonne administration de fonctions judiciaires uniquement. Si c'était le cas, il ne serait tout simplement pas nécessaire de préciser « à l'exception du Bureau du Procureur ». La présence de cette précision confirme le sens le plus ordinaire à donner au texte, à savoir que la bonne administration de la Cour est celle de la Cour dans son ensemble, en tant qu'institution, l'exception prévue permettant de délimiter le champ d'action protégé par l'indépendance de l'organe chargé des poursuites. Il s'agit là d'une interprétation ordinaire, faite de bonne foi, de la disposition.

4. Cette interprétation est également confortée par l'examen de l'article 38-3-a du Statut de Rome dans son contexte, comme le requiert l'article 31 de la Convention de Vienne. L'article 38-3-a est immédiatement suivi du paragraphe 4, lequel lui est relié expressément et dispose que « [d]ans l'exercice des attributions visées au paragraphe 3, alinéa a), la Présidence agit en coordination avec le Procureur, dont elle recherche l'accord pour toutes les questions d'intérêt commun ». Si les pouvoirs administratifs de la Présidence étaient liés à ses fonctions judiciaires uniquement, il ne pourrait pas exister de questions « d'intérêt commun » avec le Procureur.

5. Il n'est pas difficile de trouver d'autres éléments contextuels confortant explicitement la thèse selon laquelle « la bonne administration de la justice » signifie davantage que la simple « fonction judiciaire de la CPI ». L'article 38-3 se situe dans le chapitre IV du Statut de Rome, lequel porte sur la « [c]omposition et [l']*administration de la Cour* » [non souligné dans l'original]. Ce chapitre peut donc dans son ensemble apporter des éclaircissements sur la signification voulue pour l'expression « administration de la Cour ». Si le chapitre IV contient des dispositions relatives à l'administration des chambres (par exemple les

¹ C.I.J., Délimitation maritime dans l'océan indien (*Somalie c. Kenya*), Exceptions préliminaires, Arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 3, par. 63 et références qui y sont citées.

² Rapport des experts, par. 37 [non souligné dans l'original].

³ Convention de Vienne, article 31-1.

articles 35, 36 et 39), il comporte également quelques dispositions qui n'ont clairement pas trait exclusivement aux fonctions judiciaires, puisqu'elles concernent la création du Bureau du Procureur (article 42), le Greffe (article 43) et l'ensemble du personnel de la Cour (article 44)⁴. La structure du chapitre IV, où se situe l'article 38-3-a, confirme le sens ordinaire qu'il convient de donner à l'expression « bonne administration de la Cour » dans le contexte de l'administration de la Cour en tant qu'institution dans son ensemble.

6. S'agissant du Bureau du Procureur, l'article 42-2 est ainsi libellé :

Le Bureau est dirigé par le Procureur. Celui-ci a toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et les autres ressources. Le Procureur est secondé par un ou plusieurs procureurs adjoints, habilités à procéder à tous les actes que le présent Statut requiert du Procureur. Le Procureur et les procureurs adjoints sont de nationalités différentes. Ils exercent leurs fonctions à plein temps. [Non souligné dans l'original]

7. Ainsi que le montre clairement une lecture purement textuelle, l'article 42-2 investit le Procureur d'une autorité large et exclusive en matière de gestion de son Bureau. En effet, lorsqu'il est lu à la lumière de l'article 31-1 de la Convention de Vienne qui précise qu'un traité doit être interprété suivant le sens ordinaire à donner à ses termes, il ne s'en dégage aucune ambiguïté : les mots « toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et les autres ressources » empêchent de comprendre qu'une quelconque limitation de l'indépendance du Procureur en matière de gestion est permise. Si le Procureur a « toute autorité », comme il est clairement dit dans le texte fondateur de la Cour, il serait inapproprié de limiter cette autorité statutaire en autorisant un quelconque autre organe à exercer aussi un pouvoir sur les mêmes domaines ou personnes. En ce sens, le transfert de responsabilités de gestion incombant spécifiquement au Procureur vers un autre organe de la Cour est juridiquement et logiquement incompatible avec l'exercice de l'autorité pleine et entière susvisée. Partant, l'article 31-1 de la Convention de Vienne ne semble pas permettre d'interpréter l'article 42-2 du Statut d'une manière qui soit favorable au transfert des fonctions visées par celui-ci.

8. Analysé dans son contexte, l'article 42-2 constitue une exception à la règle générale énoncée à l'article 38, lequel confie à la Présidence et à ses services la responsabilité de la bonne administration de la Cour. Ce rôle d'administration et de gestion devrait être vu en conjonction avec d'autres dispositions, telles que la règle 9 du Règlement de procédure et de preuve, laquelle exige du Procureur qu'il établisse « le règlement qui [...] régit l'activité [de son Bureau] ». La nature exclusive de l'autorité prévue à l'article 42-2 est également mise en exergue par la règle 11 du Règlement de procédure et de preuve, laquelle dit clairement que le Procureur ne peut déléguer ses fonctions qu'à des membres à part entière de son Bureau, à l'exclusion, par exemple, du personnel mis à sa disposition à titre gracieux par des États parties, des organisations intergouvernementales ou des ONG, en vertu de l'article 44-4. Cela signifie qu'à tout le moins, une délégation massive des fonctions visées à l'article 42-2 à un autre organe est incompatible avec les textes de base de la Cour et, de fait, avec le traité fondateur de l'institution. Du point de vue de l'article 43, il est tout aussi évident et nécessaire de préserver également l'intégrité du Statut de Rome en s'assurant qu'il est interprété conformément aux principes de droit reconnus. Le « Modèle des Trois strates de gouvernance » ne reflète pas ce qui est dit explicitement dans la deuxième phrase de l'article 43-2 du Statut, à savoir :

Le Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour⁵. [Non souligné dans l'original]

⁴ Le fait que l'article 44-3 indique expressément que la Présidence et le Procureur doivent donner leur accord, et non être consultés, pour fixer les conditions d'emploi du personnel de la Cour semble contraire à l'idée que le champ d'action administrative de la Présidence se limite à des fonctions judiciaires uniquement. La recommandation R4 proposant que le Greffier ne soit tenu de consulter le Président que s'agissant de fonctions de la « strate 3 », dont on dit qu'elles incluent les questions relatives aux ressources humaines, semble incompatible avec cet article. Voir Rapport des experts, par. 27, p. 23.

⁵ D'après le *Oxford English Dictionary*, les définitions potentiellement pertinentes du mot « authority » incluent les suivantes : pouvoir d'imposer l'obéissance ou l'observation, ou partie possédant ce pouvoir ; pouvoir découlant d'un autre ou dévolu en vertu d'un autre ; droit d'agir d'une certaine façon délégué à une personne ou organisation par une autre personne ; permission, autorisation officielle, ou exemple de ce type ; pouvoir d'influencer l'action, l'opinion ou la croyance, ou partie possédant ce pouvoir ; voir *Oxford English Dictionary* en ligne : <https://www.oed.com/view/Entry/13349?redirectedFrom=authority#eid>.

9. Cette disposition est liée à la responsabilité du Greffier à l'égard des « aspects non judiciaires de l'administration et du service de la Cour » (article 43-1) et à son rôle en tant que « responsable principal de l'administration de la Cour » (première phrase de l'article 43-2). Le langage utilisé à ce sujet semble envisager une *délégation* de pouvoirs administratifs du Président en faveur du Greffier.

10. Si le Greffier est chargé uniquement des « aspects non judiciaires » de l'administration de la Cour et s'il exerce ses fonctions sous l'autorité du Président, celle-ci ne peut clairement pas se limiter à la seule « fonction judiciaire de la CPI ». Le langage employé dans l'article 43-2 n'étaye pas non plus la thèse avancée dans le Rapport, selon laquelle même lorsque le Greffier apporte un appui à la réalisation de fonctions de la strate 1 ou 2 (fonctions judiciaires et fonctions relatives à « l'administration de la justice »), il ne fait qu'agir « sous la *direction* du Président de la Cour » et « coopère avec le Procureur » [non souligné dans l'original]⁶. Le langage employé dans les textes pour régir les relations entre la Présidence et le Greffier est une relation d'« autorité » et non de « direction », et, en outre, sa portée ne délimite en rien une quelconque fonction du Greffier à cet égard, le sens ordinaire des termes dictant dès lors que la relation de supervision recouvre *toutes* les fonctions du Greffier.

11. Dans le même ordre d'idées, et contrairement à ce qu'affirment les experts dans leur rapport, à savoir que le Greffier rend compte aux États parties en tant que chef d'une organisation internationale⁷, il convient de noter que l'article 43 n'établit aucune ligne hiérarchique entre le Greffier et les États parties⁸. Le type d'encadrement applicable en termes de gestion est énoncé à l'article 112-2-b du Statut de Rome, lequel, tout en disant que l'AEP « [d]onne à la Présidence, au Procureur et au Greffier des orientations générales pour l'administration de la Cour », ne renvoie nullement à un rôle d'encadrement unique et spécifique des États parties à l'égard du Greffier⁹.

12. Dans leur rapport, les experts partent du principe que la « distinction entre la CPI/Cour et la CPI/OI au regard de l'autorité et de la responsabilité est également conforme aux dispositions de l'article 119 [et] que la Cour a autorité pour régler tout différend relatif à ses fonctions judiciaires, mais que les questions d'interprétation ou d'application du Statut de Rome sont renvoyées devant l'Assemblée des États parties¹⁰ ». Pourtant, pour interpréter le Statut, il est crucial d'être précis. Ce n'est pas « [t]out autre différend » qui peut être renvoyé devant l'Assemblée en application de l'article 119, mais « [t]out autre différend *entre deux ou plusieurs États parties* » [non souligné dans l'original]. L'article 119 est une simple disposition relative au règlement des différends – totalement commune, si ce n'est essentielle, dans un traité multilatéral complexe¹¹. Il ne s'agit pas d'une disposition relative à l'autorité et à la responsabilité dans le contexte des orientations générales.

B. Autres éléments relatifs aux responsabilités administratives découlant des négociations menées à Rome

13. En outre, aux termes de l'article 32 de la Convention de Vienne, il est possible de recourir à des moyens complémentaires d'interprétation, y compris les travaux préparatoires de la Cour et les circonstances dans lesquelles le traité a été signé, afin, notamment, de confirmer une interprétation réalisée en vertu de l'article 31 de ladite convention. L'historique de la rédaction du Statut de Rome ne vient pas étayer l'interprétation selon

⁶ Rapport des experts, p. 22 (recommandation R2).

⁷ Cf. Rapport des experts, par. 45.

⁸ Voir aussi *infra*, analyse exposée aux paragraphes 26 à 29.

⁹ Dans leur rapport, les experts cherchent à appuyer de façon tangible leur interprétation du rôle du Greffier sur le Règlement financier et règles de gestion financière (« le Règlement financier »). Voir Rapport des experts, par. 45, note de bas de page 26. Ce règlement a évidemment une portée limitée et ne permet pas de s'écarter du langage clair employé dans l'article 43-2 du Statut de Rome. En outre, contrairement à ce qui est suggéré dans le Rapport, la disposition du Règlement financier qui est invoquée ne crée en fait pas de lien privilégié d'obligation redditionnelle entre le Greffier et l'AEP, mais elle indique expressément que *tant* le Greffier *que* le Procureur sont responsables devant l'AEP en ce qui concerne la gestion et l'administration des ressources financières – une thèse totalement ordinaire qui est compatible avec l'article 112 du Statut de Rome. En résumé, alors que les experts se fondent que sur une seule disposition juridique à l'appui de leur interprétation selon laquelle il existe une relation de supervision unique et directe entre le Greffier et les États parties concernant certains aspects des fonctions du Greffier, cette disposition juridique n'établit tout simplement aucune relation de ce type.

¹⁰ Rapport des experts, par. 38.

¹¹ Par exemple, il est substantiellement semblable à l'article XIV-2 de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

laquelle la responsabilité de la Présidence pour la « bonne administration de la Cour » visée à l'article 38-3-a du Statut peut être limitée à des fonctions judiciaires uniquement.

14. Les travaux préparatoires qui ont abouti à l'adoption du Statut de Rome montrent que d'emblée, il était prévu que la responsabilité de la « bonne administration de la Cour » revienne à la Présidence¹², le Greffier étant le « responsable principal de l'administration de la Cour »¹³ qui rend des comptes au Président de la Cour. La proposition des États-Unis aux fins de l'ajout des mots « notamment pour ce qui est de superviser et de diriger les activités du Greffier et du personnel du Greffe et de la Cour » à ce qui constitue maintenant l'article 38-3-a du Statut de Rome n'a finalement pas été retenue¹⁴. La délégation de Trinité-et-Tobago a expliqué qu'elle était favorable à la suppression de la proposition d'ajout, « cette idée étant déjà reflétée dans l'expression “la bonne administration de la Cour”¹⁵ ».

15. Une idée similaire apparaît toutefois sous une forme différente dans l'article 43. Dans le droit fil d'une proposition de la France et d'une proposition semblable de l'Australie et des Pays-Bas, on a ajouté la phrase « Le Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour » dans ce qui est maintenant l'article 43-2 du Statut de Rome¹⁶. Cette disposition n'ayant pas été débattue en détail pendant la Conférence de Rome, on peut supposer que cet aspect n'a pas fait controverse.

16. En outre, l'historique de la rédaction du texte montre que l'on n'a pas incorporé les propositions selon lesquelles le Greffe serait « responsable de l'administration et du service de la Cour »¹⁷. Cette formulation aurait correspondu à une disposition semblable figurant dans le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie¹⁸. Les travaux préparatoires renvoient à une telle disposition en indiquant que certains jugeaient utile d'élaborer plus avant les fonctions du Greffier¹⁹. Le fait que l'article 43-1 du Statut de Rome, sans doute à la suite de ces discussions, précise que « [l]e Greffe est responsable des aspects non judiciaires de l'administration et du service de la Cour » ne change rien à l'exercice des fonctions du Greffier sous l'autorité du Président²⁰. Surtout, l'historique de la rédaction du Statut de Rome n'indique aucunement que confier au Greffe la responsabilité des aspects non judiciaires de l'administration de la Cour avait pour but de limiter la responsabilité globale de la Présidence à l'égard de la bonne administration de la Cour. La seule limitation de cette

¹² Assemblée générale, Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale, vol. II, 13 septembre 1996, Documents officiels des Nations Unies, A/51/22 (« le Volume II du rapport du Comité préparatoire de 1996 »), p. 17 reproduisant l'article 8-3-a du projet de statut d'une cour criminelle internationale, Annuaire de la Commission du droit international (1994), vol. II(2) (« le Projet de statut de la CDI »). Pendant la Conférence de Rome, la formule anglaise « *due administration* » a été remplacée par « *proper administration* ». Voir Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale, Rapport du Comité de rédaction à la Commission plénière, 13 juillet 1998, Documents officiels des Nations Unies, A/CONF.183/C.1/L.67 (« le Rapport du Comité de rédaction »), p. 7.

¹³ Voir Assemblée générale, Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale, vol. I, 13 septembre 1996, Documents officiels des Nations Unies, A/51/22 (« le Volume I du rapport du Comité préparatoire de 1996 »), p. 39 reproduisant l'article 13-1 du Projet de statut de la CDI.

¹⁴ Volume I du rapport du Comité préparatoire de 1996, par. 42 ; Volume II du rapport du Comité préparatoire de 1996, p. 18 ; Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale, Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale, Additif, 14 avril 1998, Documents des Nations Unies, A/CONF.183/2/Add.1 (« le Rapport du Comité préparatoire de 1998 »), p. 66 ; Statut de Rome, article 38-3-a.

¹⁵ Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière, 15^e séance, 24 juin 1998, Documents des Nations Unies, A/CONF.183/13 (vol. II) (« la séance de la Commission plénière »), p. 242, par. 121.

¹⁶ Volume II du rapport du Comité préparatoire de 1996, p. 40 et 41 ; Rapport du Comité préparatoire de 1998, p. 70 ; article 43-2 du Statut de Rome. Il convient de noter qu'à la place du mot anglais « *direction* », c'est le mot « *authority* » qui a finalement été choisi pour décrire la relation entre le Greffier et le Président en ce qui concerne l'administration de la Cour, voir rapport du Comité préparatoire de 1996, par. 42 et 47 ; Rapport du Comité préparatoire de 1998, p. 66 ; Statut de Rome, article 38-3-a.

¹⁷ Volume II du rapport du Comité préparatoire de 1996, p. 40.

¹⁸ Volume I du rapport du Comité préparatoire de 1996, par. 47 faisant référence à l'article 17-1 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (« le Statut du TPIY » et « le TPIY » respectivement).

¹⁹ Volume I du rapport du Comité préparatoire de 1996, par. 47. Si l'article 17-1 du Statut du TPIY fait référence de manière plus générale à la responsabilité du Greffier dans le cadre de « l'administration et [d]es services du Tribunal international », l'article 33-A du Règlement de procédure et de preuve dudit tribunal précise, comme l'article 43-2 du Statut de Rome, que cette fonction est exercée sous l'autorité du Président du TPIY : « *Sous l'autorité du Président*, [le Greffier] est responsable de l'administration et du service du Tribunal et est chargé de toute communication émanant du Tribunal ou adressée à celui-ci » [non souligné dans l'original].

²⁰ Statut de Rome, article 43-2.

autorité qui a découlé des travaux préparatoires a été l'ajout des termes « à l'exception du Bureau du Procureur » dans la version finale de l'article 38-3-a du Statut de Rome²¹.

17. En revanche, la référence à la responsabilité du Greffe pour les aspects non judiciaires de l'administration de la Cour semble traduire la volonté de mieux définir les tâches incombant au Greffe, qui excluraient naturellement les aspects judiciaires de l'administration de la Cour. Les vues exprimées par la délégation française pendant la Conférence de Rome le confirment. Cette délégation estimait que « [s]a préférence [...], dans un souci de bonne gestion, irait à un arrangement qui, tout en reconnaissant un domaine de compétence spécifique au Greffe, soumettrait ce dernier à la Présidence²² ».

18. Comme le montre l'historique des négociations du Statut, les États ne souhaitent pas concentrer l'autorité administrative et financière de tous les organes de la Cour dans le seul poste de Greffier. Au contraire, on a adopté un modèle très différent, en s'écartant consciemment de celui adopté par les tribunaux ad hoc et en renforçant la pleine indépendance du Procureur dans le Statut. En effet, les tribunaux ad hoc et le projet initial de la CDI, d'une part, et la CPI, d'autre part, se distinguent notamment par la reconnaissance au Bureau du Procureur de la CPI d'une certaine autonomie administrative et de gestion comme une caractéristique supplémentaire de cette indépendance : alors que l'article 42-2 donne au Procureur de la CPI toute autorité sur la gestion de son Bureau, y compris son personnel, les installations et les autres ressources, au TPIY ou au TPIR, ces fonctions relèvent de la compétence du Greffier²³.

19. Cette disposition a été incluse tôt au cours du processus du Comité préparatoire (1996)²⁴, reflétant les préoccupations exprimées par certaines délégations selon lesquelles « [TRADUCTION] l'utilisation par le Procureur de personnel et d'autres ressources de son Bureau ne doit pas être restreinte par le Greffier d'une manière qui entraverait des enquêtes ou des poursuites²⁵ ». À la suite d'un premier rapport préparé par le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU au sujet du TPIR, certains se sont dits préoccupés par le fait que les relations entre le Greffe et le Bureau du Procureur étaient souvent caractérisées par des tensions, davantage que par de la coopération²⁶. En particulier, les auteurs de ce rapport disaient redouter que le Greffier perçoive ses fonctions de chef de l'administration du Tribunal comme lui donnant en dernier ressort un pouvoir sur toutes les questions ayant des conséquences administratives ou financières, subordonnant ainsi les décisions du Procureur dans ces domaines à l'autorisation du Greffe²⁷. Ainsi que l'a fait observer le Bureau des services de contrôle interne :

Les différends au sujet de l'autorité du Greffier doivent être examinés. À son avis, il peut invalider — et il lui arrive d'ailleurs d'invalider — des décisions concernant des questions administratives de fond prises par les juges et le Bureau du Procureur. Selon le Greffier, il détient l'autorité absolue pour toutes les questions ayant des incidences administratives ou financières. En raison de cette position du Greffier, les autres organes du Tribunal ne peuvent pratiquement pas prendre de décisions sans que le Greffier ne les examine et ne les approuve ou les rejette. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, cette pratique doit changer de manière à rendre compte de façon plus précise de la fonction de prestataire de services d'un greffe. [...] *Le Greffe n'est pas un organe indépendant en soi et son objectif est d'assurer le service des deux autres organes du Tribunal*²⁸. [Non souligné dans l'original]

²¹ Volume II du rapport du Comité préparatoire de 1996, p. 17 reproduisant l'article 8-3-a du Projet de statut de la CDI ; Rapport du Comité préparatoire de 1998, p. 66.

²² Séance de la Commission plénière, p. 261, par. 105.

²³ Article 17 du Statut du TPIY, article 16 du Statut du TPIR.

²⁴ Voir Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale, vol. II (Compilation des propositions), Documents officiels de l'Assemblée générale, Cinquante et unième session, Supplément n° 22, Documents des Nations Unies, A/51/22(VOL.II)(SUPP) (1996), 13 septembre 1996, p. 37. Voir aussi Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale, Additif, Première partie, Projet de statut de la cour criminelle internationale, Documents des Nations Unies, A/CONF.183/2/Add.1, 14 avril 1998, p. 68.

²⁵ Morten Bergsmo/Frederik Harhoff, « Article 42 », in Triffterer (Dir. pub.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (1999), p. 631.

²⁶ Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne (« le Rapport Paschke »), A/51/789 (1997), par. 2 ; John Jones, « *The Office of the Prosecutor* », in Cassese, Gaeta, Jones (Dir. pub.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (2002), p. 273.

²⁷ Rapport Paschke, par. 4 et 8.

²⁸ *Ibid.*, par. 8.

20. Par conséquent, les auteurs du rapport susvisé ont recommandé ce qui suit : « le Tribunal devrait définir clairement le rôle du Greffier, la portée de ses activités et les autorités dont il relève, compte tenu des définitions figurant dans son statut, afin que l'indépendance des chambres et du Bureau du Procureur soit pleinement reconnue et que l'accent soit mis sur la fonction de service qui incombe au Greffe²⁹ »

21. Une autre raison est avancée pour justifier la séparation des fonctions administratives entre le Bureau du Procureur et le reste de la Cour, à savoir que puisque le Greffier de la CPI est élu par les juges, et non nommé par le Secrétaire général comme au TPIY/TPIR, il serait *inapproprié* que le Greffier fournisse également des services administratifs au Bureau du Procureur³⁰. Il a en outre été expliqué qu'un partage de l'administration *pourrait compromettre l'impartialité* de la Cour³¹.

22. Le fait que la décision d'investir le Procureur d'une autonomie financière et administrative ait très vite fait l'objet d'un accord entre les États atteste non seulement de l'importance de ce principe, mais également de sa nature consensuelle : en effet, dans la plupart des juridictions, voire dans toutes, le parquet est financièrement et administrativement autonome et, partant, ne dépend d'aucun autre organe pour prendre des décisions à caractère financier ou pour gérer ses ressources humaines. Le langage clair et définitif employé dans l'article 42-2 reflète donc de manière exacte les intentions des États lorsqu'ils ont adopté cette disposition.

23. Enfin, les événements survenus après la Conférence de Rome confirment tant la nature raisonnée que la sagesse de l'article 42-2 : en 1999, un panel d'experts nommés par le Secrétaire général de l'ONU pour évaluer les performances du TPIY et du TPIR a recommandé ce qui suit :

[...] que le Secrétaire général envisage de redéfinir la répartition des matières administratives entre le Greffe et le Bureau du Procureur soit au moyen d'une nouvelle délégation, soit au moyen d'une instruction administrative, comme indiqué au paragraphe 246 ci-dessus à propos du Greffe, en mettant mieux en évidence l'indépendance du Procureur et en répondant mieux à ses besoins d'appui administratif. Ainsi, les fonctions d'administration du Greffe resteraient essentiellement intactes, hormis les modestes transferts de responsabilités en faveur des Chambres concernant l'autorité donnée aux juges à l'égard des assistants juridiques, des secrétaires et des questions administratives internes. Le Bureau du Procureur assumerait la responsabilité administrative de son propre budget, de son personnel, y compris le personnel linguistique et l'information, de même que la prise en charge des témoins potentiels et leur protection durant le cours des enquêtes et également, si nécessaire, durant les procédures de jugement. Le Greffe continuerait à fournir tous les services d'appui autres que ceux énumérés ci-dessus. Bien entendu, il serait tout à fait souhaitable que le Greffier et le Bureau du Procureur parviennent à un accord sur la manière dont ces questions administratives doivent être traitées, ce qui éviterait le besoin d'une nouvelle délégation de pouvoir ou d'une instruction administrative³².

24. En résumé, on peut conclure que le Modèle des Trois strates de gouvernance proposé dans le Rapport des experts n'est, à tout le moins, pas compatible avec les articles 38, 42, 43 et 112 du Statut de Rome.

C. Autres éléments de comparaison avec d'autres juridictions internationales

25. Le partage prudent des responsabilités administratives dans le Statut de Rome entre la Présidence/le Président et le Greffier, sans préjudice de l'indépendance du Bureau du Procureur, est entièrement compatible avec la structure de la grande majorité des autres juridictions internationales pénales qui, à une exception près, accordent clairement à la Présidence/au Président un champ d'action administratif allant au-delà de celui que l'on

²⁹ *Ibid.*, par. 78.

³⁰ David Tolbert, « Article 43 », in Triffterer (1999), p. 640.

³¹ Virginia Morris et Michael Sharf, *An Insider's Guide to the ICTY* (New York 1995), Vol. 1, p. 168, note de bas de page 466.

³² United Nations, A/54/634, 22 November 1999, para. 252.

trouve dans le cadre de procédures judiciaires seulement, comme il ressort du « Modèle des Trois strates de gouvernance ».

26. Le TPIY, le TPIR, le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (« le Mécanisme »), le TSSL, le Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone (« TSRSLS »), et le Tribunal Spécial pour le Liban (« TSL ») prévoient tous que le Greffier/le Greffe est responsable de l'administration et du service du tribunal concerné, « sous l'autorité du Président »³³. Le Président supervise les activités du Greffe³⁴. Il est très clair d'après la structure de ces institutions que le Président aux commandes et qu'il occupe un poste hiérarchiquement supérieur à celui du Greffier³⁵. Le Greffier ou le Greffe offrent assistance³⁶ et services³⁷. Le Président présente le rapport annuel au Secrétaire général des Nations Unies ou à tout autre organe de gouvernance³⁸. Il n'est pas indiqué si on laisse simplement les aspects judiciaires de l'administration sous l'autorité du Président³⁹.

27. À cet égard, les Chambres spécialisées pour le Kosovo font figure d'exceptions⁴⁰. Aux termes de l'article 32-3 de la Loi du Kosovo n° 05/L-053, il est explicitement prévu que « [TRADUCTION] [l]e Président des Chambres spécialisées est responsable de leur administration *judiciaire* » [non souligné dans l'original]. Outre le fait que le Greffe est « [TRADUCTION] responsable de l'administration et du service des Chambres spécialisées », il est également chargé de « [TRADUCTION] toutes les fonctions nécessaires et connexes »⁴¹. Le Greffier des Chambres spécialisées pour le Kosovo « [TRADUCTION]

³³ Statut du TPIY, article 17-1 ; Règlement de procédure et de preuve du TPIY (« le Règlement du TPIY »), article 33-A ; Statut du TPIR, article 16-1 ; Règlement de procédure et de preuve du TPIR (« le Règlement du TPIR »), article 33-A ; Statut du Mécanisme, article 15-1 ; Règlement de procédure et de preuve du Mécanisme (« le Règlement du Mécanisme »), article 31-A ; Statut du TSSL, article 16-1 ; Règlement de procédure et de preuve du TSSL (« le Règlement du TSSL »), article 33-A ; Statut du TSRSLS, article 15-3 ; Règlement de procédure et de preuve du TSRSLS (« le Règlement du TSRSLS »), article 33-A (« [TRADUCTION] [s]ous l'autorité du Président et en consultation avec celui-ci ») ; Statut du TSL, article 12-1, Règlement de procédure et de preuve du TSL (« le Règlement du TSL »), article 48-A. L'article 39 du Règlement du TSL précise que « [l]e Président, dans l'exercice de ses fonctions telles qu'énoncées à l'article 12 1) du Statut, peut consulter et agir de concert avec le Greffier concernant toutes les questions relatives au soutien administratif et judiciaire ». Voir aussi article 19-B du Règlement du TSRSLS qui prévoit en outre que « [TRADUCTION] [p]our garantir le bon déroulement des activités du Tribunal spécial résiduel, le Président assurera la liaison avec le Greffier, le Procureur, la Défense ou leurs représentants ».

³⁴ Règlement du TPIY, article 19-A ; Règlement du TPIR, article 19-A ; Règlement du TSSL, article 19-A ; Règlement du TSRSLS, article 19-A ; Règlement du TSL, article 32-C. Bien qu'en son article 23-A, le Règlement du Mécanisme ne fasse pas état de la supervision du Greffe par le Président, à la lumière du libellé de son article 31-A, qui place le Greffier sous l'autorité du Président, cela ne semble avoir aucun impact pratique.

³⁵ Le Greffier est généralement nommé par le Secrétaire général des Nations Unies en consultation avec le Président. Voir Statut du TPIY, article 17-3 ; Règlement du TPIY, article 30 ; Statut du TPIR, article 16-3 ; Règlement du TPIR, article 30 ; Statut du TSSL, article 16-3 ; Règlement du TSSL, article 30 ; Statut du TSRSLS, article 15-1 ; Règlement du TSRSLS, article 30. Au Mécanisme et au TSL, il n'y a pas de consultation avec le Président. Voir Statut du TPIY, articles 16-4 et 17-3 ; Statut du TPIR, articles 15-4 et 16-3 ; Statut du Mécanisme, articles 14-4 et 15-3. Voir, p. ex., <https://www.unsystem.org/content/definition-staff-categories>. Le Greffier fait une déclaration solennelle devant le Président. Voir Règlement du TPIY, article 32-A ; Règlement du TPIR, article 32-A ; Règlement du Mécanisme, article 30-A ; Règlement du TSSL, article 32 ; Règlement du TSRSLS, article 32 ; Règlement du TSL, article 45.

³⁶ Règlement du TPIY, article 33-A ; Règlement du TPIR, article 33-A ; Règlement du Mécanisme, article 31-A ; Règlement du TSSL, article 33-A ; Règlement du TSRSLS, article 33-A ; Règlement du TSL, article 48-A.

³⁷ Statut du TPIY, article 11-C et 17-1 ; Règlement du TPIY, article 33-A ; Statut du TPIR, article 16-1 ; Règlement du TPIR, article 33-A ; Statut du Mécanisme, article 15-1 ; Règlement du Mécanisme, article 31-A ; Statut du TSSL, article 16-1 ; Règlement du TSSL, article 33-A ; Statut du TSRSLS, article 15-3 ; Règlement du TSRSLS, article 33-A ; Statut du TSL, article 12-1 ; Règlement du TSL, article 48-A.

³⁸ Statut du TPIY, article 34 ; Statut du TPIR, article 32 ; Statut du Mécanisme, article 32-1 ; Statut du TSSL, article 25 ; Statut du TSRSLS, article 26-1 ; Règlement du TSRSLS, article 19-E ; Statut du TSL, article 10-2 ; Règlement du TSL, article 32-I.

³⁹ L'article 10-1 du Statut du TSL et l'article 32-B du Règlement du TSL énoncent clairement que le Président du TSL « est chargé du bon fonctionnement du Tribunal ainsi que de la bonne administration de la justice », ce qui indique indubitablement que les fonctions en matière de gestion du Président vont au-delà de la « bonne administration de la justice ».

⁴⁰ Loi du Kosovo n° 04/L-274 ; Loi du Kosovo n° 05/L-053, article 3-1.

⁴¹ Loi du Kosovo n° 05/L-053, article 34-1 ; Règlement de procédure et de preuve des Chambres spécialisées pour le Kosovo (« le Règlement des Chambres spécialisées pour le Kosovo »), article 23-1. Le Règlement des Chambres spécialisées pour le Kosovo précise en outre que le Président est « [TRADUCTION] responsable de l'activité judiciaire efficace des Chambres spécialisées et de la bonne administration de la justice » (Règlement des Chambres spécialisées pour le Kosovo, article 13-1-b) et qu'il « [TRADUCTION] consulte le Greffier et coordonne avec lui toute question liée aux fonctions d'appui judiciaire du Greffier » (Règlement des Chambres spécialisées pour le

exerce ses fonctions en toute indépendance⁴² » et les « [TRADUCTION] conditions d'emploi du Greffier sont à un niveau comparable à celles du Président des Chambres spécialisées et du Procureur spécialisé⁴³ ». L'indépendance du Greffier vis-à-vis de toute instance de gouvernance semble être une caractéristique importante de cette configuration.

28. Le langage susvisé qui crée cette structure unique des Chambres spécialisées pour le Kosovo est complètement différent de celui employé dans le Statut de Rome. La restriction de l'autorité administrative du Président des Chambres spécialisées pour le Kosovo aux seules questions judiciaires *est expressément indiquée dans le texte*. La portée plus large des fonctions du Greffier est précisée de la même manière, tout comme l'élément structurel de l'indépendance du Greffier et son traitement. Aucune de ces caractéristiques n'existe dans le Statut de Rome. Au lieu de cela, la structure de gouvernance énoncée dans le Statut de Rome est clairement semblable à celle de toutes les autres juridictions internationales pénales, où la Présidence est chargée de la bonne administration de la Cour (pas seulement de son administration judiciaire) en supervisant le travail du Greffier.

29. En effet, les dispositions du Statut de Rome représentent à cet égard une nouvelle amélioration propre à la CPI, visant à éviter les difficultés rencontrées par les tribunaux ad hoc et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, dont les greffiers étaient considérés organiquement comme les représentants du Secrétaire général des Nations Unies. Ces greffiers étaient nommés et révoqués par le Secrétaire général, bien qu'ils exerçaient leurs fonctions sous l'autorité du Président du tribunal. Pourtant, le fait qu'ils dépendent du Secrétaire général en raison du pouvoir de nomination, de reconduction et de révocation de ce dernier, a entraîné des dysfonctionnements dans la relation entre président et greffier, ce qui a eu une incidence sur le moral et la performance du personnel dans ces tribunaux. Celles et ceux qui connaissent suffisamment bien l'histoire du TPIR et du TPIY (et, plus tard, du TSSL) peuvent en attester. Par conséquent, les dispositions du Statut de Rome, d'après lesquelles il ne fait aucun doute que le Greffier est sélectionné par les juges et exerce ses fonctions sous l'autorité du Président, réduisent considérablement l'effet des expériences vécues par les tribunaux ad hoc. Et cela a bien fonctionné jusqu'ici.

30. En outre, comme expliqué ci-dessus, le Bureau du Procureur de la CPI est différent de celui des tribunaux ad hoc, au sens où le Statut lui confère une indépendance élargie, qui couvre non seulement l'exercice des fonctions d'enquête et de poursuites, mais aussi les questions de gestion et d'administration. Comme démontré plus haut, il s'agit d'un choix délibéré et éclairé des auteurs du Statut de Rome, qui se sont fondés sur l'expérience des tribunaux ad hoc, y compris sur leurs activités de contrôle interne et sur l'examen de leurs processus par des experts. Cette évaluation a directement incité les États négociant le Statut de la CPI à concevoir délibérément un Statut qui souligne et consacre les garanties nécessaires au fonctionnement indépendant du Procureur et de la Présidence.

D. Indépendance des juges et du Procureur

31. Les sections précédentes ont expliqué la préoccupation selon laquelle le « Modèle des Trois strates de gouvernance » ne tient pas dûment compte des paramètres fondamentaux du Statut de Rome. Contrairement aux positions adoptées dans le Rapport des experts, le Statut de Rome ne limite pas les fonctions administratives de la Présidence et du Procureur à des activités purement judiciaires et de poursuites, mais partage plutôt l'exercice des responsabilités administratives entre la Présidence, le Procureur et le Greffier. C'est le principe de l'indépendance des juges et du Procureur qui justifie ce partage. Un certain nombre d'éléments du « Modèle des Trois strates de gouvernance » ne portent pas une attention suffisante à cette indépendance fondamentale – à savoir l'idée que certaines fonctions dites relevant de la « strate 3 », y compris le budget, ne relèvent pas de la responsabilité de la Présidence en matière de bonne administration de la Cour et sont

Kosovo, article 13-1-f). Le Greffier peut émettre des règles internes et des consignes, en consultation avec le Président, « [TRADUCTION] en tant que de besoin » (Loi du Kosovo n° 05/L-053, article 34-3 ; Règlement des Chambres spécialisées pour le Kosovo, article 23-1). Il formule des recommandations, fait des déclarations, et fait rapport à la session plénière des juges sur ses fonctions « [TRADUCTION] qui ont une incidence sur l'activité judiciaire des Chambres spécialisées » [non souligné dans l'original] (Règlement des Chambres spécialisées pour le Kosovo, articles 23-2-b et 23-2-c).

⁴² Loi du Kosovo n° 05/L-053, article 34-3.

⁴³ Loi du Kosovo n° 05/L-053, article 34-5.

présentées comme entièrement déconnectées de l'indépendance des juges et du Procureur⁴⁴, et l'idée que le Greffier est un « Secrétaire général » directement responsable devant les États parties⁴⁵. Ce dernier point sera davantage développé à la section suivante.

32. L'indépendance judiciaire est un rempart pour protéger les droits de l'homme et l'état de droit et, à ce titre, elle est indispensable à la réalisation des objectifs de la justice internationale. Cela ne veut pas dire qu'elle est un bouclier qui empêche la surveillance, l'obligation redditionnelle ou le changement : rien ne saurait être moins vrai. Les tribunaux du monde entier cherchent depuis longtemps à trouver le bon équilibre entre indépendance judiciaire et responsabilité budgétaire – les budgets et les ressources humaines ne sont, après tout, pas du domaine exclusif des organisations internationales – sans toucher à l'indépendance judiciaire. En d'autres mots, il est impossible d'invoquer l'argument central auquel il est recouru à l'appui de la proposition concernée dans le Rapport des experts. Cet argument est que la CPI est une organisation internationale parce qu'elle a des besoins administratifs ordinaires (ressources humaines, budgétisation, finances, achats, gestion des installations, etc.), comme toute autre organisation internationale. Cet argument ignore le fait que tous les tribunaux du monde fonctionnent eux aussi avec des ressources humaines, des budgets et tous les autres éléments que le Groupe des experts indépendants a identifiés comme étant les facteurs qui font de la CPI une organisation internationale. La Cour aurait vraiment salué une analyse plus approfondie de la manière de parvenir à cet équilibre nécessaire entre indépendance judiciaire et surveillance opérationnelle dans les contextes à ce point comparables des tribunaux nationaux et internationaux.

33. De même, l'indépendance du Procureur, indispensable à la promotion du respect durable de la justice internationale, fait partie intégrante de l'état de droit. Seul le plein respect de l'indépendance du Procureur peut protéger la Cour contre toute critique d'influence politique sur son travail. Les mesures prises récemment par les États-Unis d'Amérique contre le Procureur et un haut responsable de son personnel, et les interdictions de voyager prononcées à l'encontre de membres du personnel non désignés mettent encore plus en exergue la nécessité de veiller à ce que la norme d'indépendance du Procureur consacrée par le Statut de Rome se reflète pleinement dans la structure de gouvernance de la Cour.

34. Dans ce contexte, il existe plusieurs ensembles de normes internationales relatives à l'indépendance judiciaire, qui soulignent l'autonomie et l'indépendance de la branche judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif⁴⁶ et montrent que le pouvoir exécutif ne contrôle pas les fonctions judiciaires⁴⁷. Il est reconnu de manière générale que l'administration judiciaire est confiée au pouvoir judiciaire⁴⁸, ou conjointement au pouvoir judiciaire et au pouvoir exécutif⁴⁹. S'agissant en particulier du budget, il est largement reconnu que l'autorité compétente devrait coopérer avec la branche judiciaire⁵⁰, et que celle-ci doit soumettre son estimation de ce qui constitue un budget approprié⁵¹. D'autres normes précisent qu'il est porté atteinte à l'indépendance et à l'impartialité judiciaires si la branche judiciaire ne peut pas

⁴⁴ Voir Rapport des experts, recommandation R4.

⁴⁵ Rapport des experts, par. 45 et 46.

⁴⁶ Association internationale du Barreau (IBA), Normes minimales pour l'indépendance judiciaire, adoptées en 1982, disponible sur : https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx (« les Normes minimales de l'IBA »), par. 2.

⁴⁷ Normes minimales de l'IBA, par. 5.

⁴⁸ Normes minimales de l'IBA, par. 9 ; Première conférence mondiale sur l'indépendance de la justice, déclaration de Montréal – Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice adoptée le 10 juin 1983, disponible sur : <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/CIJL-Bulletin-12-1983-fra.pdf> (« la Déclaration de Montréal »), par. 2.40.

⁴⁹ Normes minimales de l'IBA, par. 9.

⁵⁰ Déclaration de Montréal, par. 2.40 ; Commission des droits de l'homme de l'ONU, Rapport final du Rapporteur spécial, projet de déclaration universelle sur l'indépendance de la magistrature Document de l'ONU, E/CN.4/Sub.2/1985/18/Add.5/Rev.1, 24 août 1987 (« les Principes Singhvi »), par. 34 ; Conférence des hauts magistrats des pays d'Asie et du Pacifique, *Beijing Statement of Principles on the Independence of Judiciary in the LAWASIA Region States*, 19 août 1995, disponible sur : <https://www.lawasia.asn.au/sites/default/files/2018-05/Beijing-Statement-19Aug1995.pdf> (« les Principes de Beijing »), par. 37.

⁵¹ Déclaration de Montréal, par. 2.42 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Directives et Principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, mai 2003, disponible sur : <https://www.achpr.org/fr/legalinstruments/detail?id=38>, par. A-4-v. Dans ses normes internationales pour l'indépendance judiciaire, l'organisation non gouvernementale Democracy Reporting International affirme même que la branche judiciaire ou un conseil judiciaire devrait être le seul responsable de la gestion du budget judiciaire. Democracy Reporting International, *Briefing Paper 41: International Standards for the Independence of the Judiciary*, septembre 2013, disponible sur : <http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2016/03/dri-bp-41-en-international-standards-for-the-independence-of-the-judiciary-2013-09.pdf>, p. 1, points g) et i).

participer à l'élaboration du budget⁵². S'agissant de la dotation en personnel, il est internationalement reconnu que les fonctions de supervision du personnel devraient être confiées à la branche judiciaire ou à un organe au sein duquel celle-ci est suffisamment représentée⁵³. Il semble que ces normes internationales relatives à l'indépendance judiciaire n'aient pas été suffisamment prises en considération par les experts.

E. Le Greffier comme « Secrétaire général » d'une organisation internationale

35. Les experts donnent à penser que l'indépendance des juges et du Procureur⁵⁴ existe seulement dans des sphères distinctes et étroites, desquelles l'administration de l'activité judiciaire et des poursuites et l'administration d'une organisation internationale peuvent être adroitement extraites. Dans cette structure, il est suggéré que le Greffier agisse de manière semblable au « Secrétaire général » d'une organisation internationale qui « est responsable » devant les États parties s'agissant de l'administration en tant qu'organisation internationale, et fournit un appui, en consultation avec le Procureur et sous la direction de la Présidence, pour ce qui est de l'administration de l'activité judiciaire et des poursuites⁵⁵. Le Rapport des experts donne en outre à penser que le Procureur peut simplement déléguer au Greffier des fonctions clés qui lui sont expressément confiées aux termes de l'article 42-2 du Statut⁵⁶.

36. Il convient de relever que toute comparaison entre le Greffier et le Secrétaire général des Nations Unies exige de bien connaître les différences juridiques qui existent entre ces deux postes. Le Secrétaire général des Nations unies se voit expressément confier, en tant que plus haut fonctionnaire administratif de l'Organisation (Charte de l'ONU, article 97), des fonctions que lui confie chaque organe de l'ONU *hormis* son organe judiciaire, la Cour internationale de Justice (Charte de l'ONU, articles 7 et 98). En outre, l'indépendance du Secrétaire général est expressément reconnue par l'article 100 de ladite charte. Il est probable que l'absence d'une telle reconnaissance dans le Statut de Rome reflète le fait que le rôle du Greffier, bien que de nature administrative, n'était pas considéré comme semblable à celui du Secrétaire général des Nations Unies en raison de la nature distincte de la CPI en tant qu'organe judiciaire.

37. Les experts présentent la notion d'une strate administrative séparée de « la CPI en tant qu'organisation internationale » quand bien même le risque de simplification excessive est élevé. Le Statut de Rome ne fait pas de distinction entre la « CPI/Cour » et la « CPI/OI ». Il est tout d'abord impératif de rappeler que la CPI est une organisation internationale, car elle a la personnalité juridique internationale⁵⁷ et parce que les États parties au Statut ont consenti à sa création en tant qu'instance régie par le droit international. Comme relevé plus haut, l'existence de besoins administratifs ordinaires (ressources humaines, budgétisation, finances, achats, gestion des installations, etc.) ne définit pas ni ne caractérise les organisations internationales. Le Rapport des experts semble indiquer qu'il existe une organisation internationale distincte de la CPI en tant que Cour. Pourtant, c'est *la Cour elle-même* qui est l'organisation internationale⁵⁸. La simplification de la « CPI/Cour » et de la « CPI/OI » pourrait bien être une fausse dichotomie ou, à minima, une division sur laquelle il est raisonnable d'éviter de s'appuyer excessivement.

⁵² Commission internationale des juristes, *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors*, disponible sur : <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1-Practitioners-Guide-2009-Eng.pdf>, p. 33.

⁵³ Principes de Beijing, par. 36. De plus, les principes de Burgh House relatifs à l'indépendance de la magistrature internationale affirment que la cour définit librement les conditions de son administration interne, y compris de l'attribution des ressources budgétaires. Association du droit international, *Burgh House Principles on the Independence of International Judiciary*, disponible sur : https://www.ucl.ac.uk/international-courts/sites/international-courts/files/burgh_final_21204.pdf, par. 1.3.

⁵⁴ Bien que le présent texte soit axé sur l'indépendance judiciaire, il convient également de relever que l'article 42-2 du Statut de Rome, selon lequel « [le Procureur] a toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et les autres ressources », est tout aussi clair quant à l'impossibilité de soustraire certains pouvoirs administratifs à l'autorité du Procureur.

⁵⁵ Rapport des experts, par. 27 et 45, et p. 21 (recommandation R2).

⁵⁶ Rapport des experts, par. 43 et 44, et p. 23 (recommandation R6).

⁵⁷ Statut de Rome, article 4-1.

⁵⁸ Voir Statut de Rome, article premier.

38. Les experts présentent cette dichotomie en termes, d'une part, d'une Cour qui mène l'activité judiciaire et les poursuites, et où l'indépendance des juges et du Procureur doit par conséquent être protégée, et, d'autre part, d'une organisation internationale qui n'a pas besoin d'une telle protection. La protection de l'indépendance judiciaire implique plus que la simple protection des « jugements, [d]es délibérations des juges⁵⁹ ». Elle exige également que le travail des Chambres dans leur intégralité puisse être réalisé sans ingérence ou semblant d'ingérence et que les Chambres aient accès aux processus de prise de décisions pour veiller à ce qu'il y ait les ressources humaines et physiques nécessaires pour garantir des procédures judiciaires équitables et impartiales⁶⁰. Il faut veiller à ce que les juges de la Cour se sentent protégés de toutes pressions extérieures directes ou indirectes. On peut en dire autant de l'indépendance des poursuites. Pour le dire simplement, la raison pour laquelle la Cour et l'Assemblée des États parties ont depuis toujours trouvé difficile de délimiter mutuellement où se terminent les « orientations générales » pour l'administration de la Cour et où commence « l'indépendance des juges et du Procureur » ne réside pas dans les manquements ou la mauvaise foi de la part des interlocuteurs, mais plutôt de la complexité de ces questions, lesquelles soulèvent des points qui sont au cœur de l'état de droit et de l'ordre international multilatéral. Ces questions ne peuvent pas toujours être résolues en se référant à l'Organisation des Nations Unies, qui, contrairement à la CPI, n'existe pas comme organisation internationale fonctionnant uniquement comme un organe judiciaire⁶¹.

39. Enfin, en guise d'informations contextuelles essentielles à la présente discussion, les États parties et la Cour devraient être unies dans leur crainte de donner *toute* impression que certains aspects des activités de la Cour sont assujettis au contrôle (ou au contrôle apparent) d'un organe politique, ce qui serait une bénédiction pour celles et ceux qui cherchent à dénigrer la Cour. L'accusation selon laquelle la Cour est un organe politique dont le travail est dicté par des influences et des intérêts politiques est déjà fréquemment formulée sans aucun fondement. Les États parties et la Cour ont un intérêt commun à ne pas donner de crédibilité à ces mensonges d'une quelconque façon. Il ne faudrait pas négliger, en le considérant comme totalement farfelu, le risque de conséquences délétères touchant potentiellement à l'existence même de l'Organisation si la foi en son indépendance s'en trouvait fondamentalement ébranlée de cette manière.

⁵⁹ Rapport des experts, par. 28.

⁶⁰ Le Rapport des experts ne développe pas l'idée de la valeur ajoutée qui découlerait du fait de placer le responsable du personnel des Chambres sous le Greffier pour exercer un contrôle sur les ressources et le personnel des Chambres. Voir Rapport des experts, par. 101 et 102. Il n'est pas tenu compte de l'incidence directe sur l'indépendance des juges.

⁶¹ Voir aussi discussion *supra*, par. 27.

Annexe II

Documents visés à la note de bas de page 44 (présenté par la
Présidence de la Cour)



Les Chambres
The Chambers



To À	La Présidence	From De	La juge Akane, la juge Ibáñez, la Juge Bossa, la juge Alpini-Gansou, le juge Aitala
Date	20 novembre 2020	Through Via	Courriel et lettre
Réf.	C/04/2020	Copies	
Subject Objet	Examen de la Cour par les experts indépendants – paragraphe 439		

La Présidence,

À la suite de discussions approfondies à ce sujet lors de la retraite des juges, nous aimerions exprimer notre profonde déception à l'égard des conclusions formulées au paragraphe 439, en conjonction avec les paragraphes 404 et 405, du Rapport final de l'Examen de la Cour pénale internationale par des experts indépendants en date du 30 septembre 2020.

Les experts citent des préoccupations qui ont été soulevées anonymement au sujet de l'appel lancé par la Présidence aux six juges nouvellement élus afin qu'ils exercent leurs fonctions à la Cour à temps complet. Ils allèguent avoir entendu que « l'appel de mars 2018 à exercer à temps complet [aurait pu être] motivé par des considérations inappropriées et sans pertinence, comme l'élection de la nouvelle Présidence », et font part d'accusations anonymes et sans fondement selon lesquelles « la décision n'était pas motivée par la charge de travail des Chambres, mais plutôt par des promesses formulées au cours de la campagne électorale ou par des engagements pris par certains des juges nouvellement élus ».

Il est extrêmement décevant qu'avant de publier le rapport, les experts n'aient pas, comme le voudraient les principes les plus élémentaires de la rectitude et de l'équité,

éprouvé le besoin de permettre aux juges concernés et à la Présidence d'avoir voix au chapitre au sujet de ces accusations diffamatoires et sans fondement, au détriment de la réputation et de la crédibilité de l'ensemble de la Cour.

Cette histoire est de toute évidence absurde. Étant donné que tous les juges ont été appelés à servir à temps complet en même temps, cela impliquerait que ce ne sont pas « certains » mais « tous » les juges qui auraient systématiquement formulé « des promesses [ou pris] des engagements ».

La réalité est qu'aucune pression indue n'a été exercée, ni aucune offre faite, promesse formulée ou engagement pris, de quelque nature que ce soit, par l'un quelconque des candidats aux postes de Président et de Vice-Président, ceux-ci ayant présenté leur programme et leur vision de l'avenir de la Cour en toute transparence. De même, nous souhaitons rappeler que les six juges nouvellement élus, s'exprimant ouvertement devant l'ensemble des juges, ont demandé unanimement d'être traités sur un pied d'égalité et d'avoir l'honneur de contribuer à la réalisation de la mission de haut niveau de la Cour, également dans le but de préserver la solidarité et la collégialité au sein des Chambres. Plusieurs des juges alors en exercice, y compris les candidats aux postes de Président et de Vice-Président, ont déclaré leur soutien en ce sens, comme en attestent les procès-verbaux des réunions.

Deux ans et demi après avoir été appelés à exercer à temps complet, nous comprenons très bien à quel point la décision de la Présidence d'appeler les six juges en juin 2018 était fondée. La Cour a sans doute traversé la plus intense période de travail de son existence, et tous les juges nouvellement élus ont contribué de manière décisive à de nombreuses procédures, y compris quatre procédures de confirmation de charges, un procès, une affaire de demande d'indemnisation, deux procédures en application de l'article 81 du Statut et plusieurs procédures d'appel en vertu de l'article 82. Les juges nouvellement élus ont également réalisé des études juridiques et rédigé des propositions de modification des textes juridiques.

Nous encourageons la Présidence à préparer des statistiques détaillées relatant la longue liste de décisions et d'audiences auxquelles les six juges ont participé depuis juin 2018. Nous sommes convaincus que la Présidence prendra les initiatives qui s'imposent pour protéger la Cour, la justice et les victimes d'atrocités de masse.

Cordialement,

[signé]

Tomoko Akane

[signé]

Luz Ibáñez Carranza

[signé]

Solomy Balungi Bossa

[signé]

Reine Alapini-Gansou

[signé]

Rosario Salvatore Aitala

Mémoire émanant de l'ancien Président de la Cour, le juge Chile Eboe-Osuji



Cour
Pénale
Internationale
International
Criminal
Court

La Présidence
The Presidency

Allégations infondées de promesses au cours de l'élection de la Présidence

La Présidence rejette fermement toute impression qui ressort du Rapport des experts et selon laquelle au cours de l'élection de la Présidence de 2018, des membres de la Présidence actuelle auraient pu obtenir le poste en faisant des promesses d'appel précoce pour que les juges nouvellement élus exercent leurs fonctions à temps complet.

Préoccupés par le fait que le Rapport des experts ait pu donner cette impression, le Président a écrit à M. Goldstone pour rejeter cette allégation – faisant observer en particulier qu'il était malavisé de consigner une telle information dans le rapport sans donner auparavant aux membres de la Présidence ou aux nouveaux juges la possibilité de discuter de la question avec les experts indépendants.

Dans la lettre qu'il a adressée au Président, M. Goldstone a relayé les informations suivantes :

- « En rédigeant le Rapport, les experts ont fait preuve de retenue et de prudence s'agissant de rendre des conclusions défavorables à l'encontre de tout responsable élu de la Cour ou tout membre de son personnel. Ils ont pris soin de protéger l'identité des personnes avec lesquelles ils se sont entretenus ».
- « [...] Comme il appert des paragraphes concernés, ces allégations se rapportent en général aux élections antérieures ».
- « Seul le paragraphe 439 fait référence à des "sujets de préoccupation" soulevés auprès des experts s'agissant de l'appel lancé aux six juges qui avaient été élus à la fin de l'année 2017. Les experts n'ont pas rendu de conclusion concernant l'exactitude ou la validité de ces préoccupations. Là encore, ils ont pris soin de ne pas identifier les personnes qui avaient soulevé ces "sujets de préoccupation" ».
- « [...] Les paragraphes pertinents, les conclusions et les recommandations ne sont pas axés sur une personne en particulier, mais plutôt sur les dispositions concernées ».

- « Rien dans les paragraphes pertinents ou ailleurs dans le Rapport n'impute une quelconque transgression ou faute à la Présidence, au Président ou à un juge. Faire référence à des allégations ou à des déclarations ne revient ni à les affirmer, ni à les confirmer ».
- « Rien dans le Rapport ne conclut non plus au manque de transparence de l'appel des nouveaux juges à exercer leurs fonctions en 2018 [...] ».

Annexe III

Réponse au Rapport des experts : l'impact d'un système de durée de service maximale sur le Bureau du Procureur

Document fourni par le Bureau du Procureur

Introduction

1. La réponse de la Cour aux recommandations du Rapport des experts sur la question de la durée de service (voir le Rapport des experts, p. 93 paragraphes 248 à 253 ; recommandations R104 et R105), qui est exposée dans le corps du présent document, s'applique à l'ensemble de la Cour, y compris au Bureau du Procureur. Ce bref document ne sert qu'à développer plus en détail des préoccupations d'une importance particulière pour le fonctionnement du Bureau du Procureur, qui est le « moteur » de la Cour, préoccupations qui, selon nous, devraient être soigneusement pesées si la mise en œuvre d'un système de durée de service maximale était envisagée.

Durée de service (p. 93, par. 248 à 253)

2. Dans leurs **conclusions**, entre autres mesures, les experts proposent, comme moyen plus large et plus efficace de résoudre « le problème que pose la stagnation du personnel à la Cour », l'introduction d'une « politique de durée de service maximale pour tous les fonctionnaires au-delà d'un certain grade », tout en reconnaissant que cela soit plus difficile sur plan administratif. Sans vouloir être normatifs, les experts proposent une limite de durée de service comprise entre cinq et neuf ans, laquelle s'appliquerait à tous les fonctionnaires de classe P-5 et au-delà. Cette limite devra être appliquée strictement, avec peu d'exceptions, voire aucune.

3. Étant donné la difficulté d'appliquer un nouveau système de durée de service maximale au personnel déjà en poste à la Cour, les experts proposent qu'il ne soit appliqué qu'aux nouveaux recrutements. Ils précisent également que cela ne devrait pas empêcher la Cour d'encourager les hauts fonctionnaires en poste depuis longtemps à envisager une retraite anticipée, notamment en leur offrant des indemnités financières.

4. Selon les experts, les avantages d'un tel système tiendraient à l'introduction « d'une réflexion nouvelle, à une dynamique managériale différente dans le milieu de travail et à la diffusion du pouvoir actuellement détenu par les cadres dans les différents organes ». L'objectif serait « d'apporter des approches et des réflexions nouvelles, ainsi qu'un plus grand dynamisme à la Cour dans tous ses organes ».

5. Bien que les experts estiment que les avantages de l'introduction d'un système de durée de service maximale l'emportent sur les perturbations du travail qu'il entraînerait, ils formulent une mise en garde :

« La Cour pourrait choisir d'appliquer un système de durée de service maximale généralisé à l'ensemble de ses fonctionnaires, comme c'est le cas dans les organisations [mentionnées par les experts]. Dans l'ensemble, les experts estiment toutefois que les inconvénients de cette solution pourraient peser trop lourdement sur le système, du moins au cours de ses premières années d'application. On relèvera notamment la complexité et la longueur des affaires traitées au sein du Bureau du Procureur et donc la nécessité d'assurer une certaine continuité sur le plan du travail, ainsi que le problème que pose le fait de devoir mener des campagnes de recrutement constantes » [paragraphe 249].

6. Il convient d'ajouter que ces inconvénients touchent aussi les postes de haute direction, car les fonctionnaires à ce niveau ne prennent pas seulement des décisions, mais effectuent un travail qui affecte véritablement les activités du Bureau du Procureur.

7. Que l'AEP et la Cour décident ou non d'appliquer une politique de durée de service maximale, les experts recommandent à la Cour d'élaborer un solide cadre de gestion des connaissances comprenant des mécanismes et des stratégies pour conserver et transférer les connaissances. Cette proposition relève du bon sens.

8. Cependant, un système de durée de service maximale permettrait-il réellement d'améliorer les performances, l'efficacité et l'efficacités de la Cour ? Il existe de bonnes raisons de répondre par la négative, et cette question mérite ainsi d'être examinée attentivement avant d'appliquer un tel système aux échelons supérieurs de la direction de la Cour.

9. Les recommandations suivantes sont maintenant abordées du point de vue du Bureau du Procureur.

R104. *La Cour devrait élaborer une stratégie globale de gestion des connaissances, afin de garantir que des informations et des connaissances essentielles ne soient pas perdues chaque fois qu'un membre du personnel quitte son unité à la suite d'une mutation, d'un détachement, d'un départ à la retraite ou d'une démission, et que ces informations et ces connaissances soient intégrées au programme de formation à l'échelle de la Cour, y compris à la formation initiale des nouvelles recrues.*

10. Il s'agit d'une recommandation concrète, indépendante de celle sur la durée de service maximale. Elle a déjà été traitée dans le corps de la réponse de la Cour et il n'est pas nécessaire de la développer ici.

R105. *Afin d'encourager une réflexion nouvelle et d'apporter un plus grand dynamisme à la Cour, celle-ci devrait adopter un système de durée de service maximale applicable à tous les postes de classe P-5 et de niveau supérieur. Pour ces postes, la durée maximale devrait être comprise entre cinq et neuf ans, avec peu ou pas d'exceptions. Pour des raisons d'équité procédurale, les limitations ne devraient pas être appliquées aux personnes occupant actuellement ces postes et ne s'appliqueraient qu'aux personnes nouvellement nommées à ces postes. Néanmoins, les fonctionnaires de longue date de classe P-5 ou au poste de directeur pourraient être encouragés à prendre une retraite anticipée afin de permettre la mise en place du nouveau système le plus rapidement possible.*

11. L'application d'un système de durée de service maximale, tel que proposé dans la recommandation ci-dessus, ne conduirait pas à une amélioration de la performance, de l'efficacité et de l'efficacités de la Cour, mais serait, selon le Bureau du Procureur, préjudiciable aux capacités fonctionnelles du Bureau, ferait peser une lourde charge sur ses ressources, déjà mises à rude épreuve, et serait contraire à la réalisation de son mandat. En outre, un tel système n'est pas nécessaire, les avantages qu'il est censé apporter pouvant être générés plus efficacement par d'autres moyens.

Quels postes du Bureau du Procureur seraient concernés ?

12. La question d'un système de durée de service maximale ne se pose pas pour la haute direction du Bureau du Procureur, à savoir le Procureur (SGA) et le Procureur adjoint (SSG), qui sont tous les deux élus par l'AEP pour des mandats fixes et non renouvelables de neuf ans. Le changement intervient donc de manière cyclique à ce niveau.

13. Cependant, il aurait une incidence significative sur les échelons supérieurs de la direction du Bureau du Procureur, composés actuellement des postes suivants :

- trois directeurs de divisions (D-1), et
- 19 postes de niveau P-5, à savoir
 - deux premiers substituts du Procureur en appel ;
 - huit premiers substituts du Procureur ;
 - quatre administrateurs hors classe au sein de la Division des enquêtes (un coordonnateur des enquêtes et trois chefs de section) ;
 - deux administrateurs hors classe au sein de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (un coordonnateur en coopération internationale et un chef de section) ; et
 - trois hauts responsables rendant compte directement au Procureur (un chef pour chacune de sections : Section des services, Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve, Section des avis juridiques) ;

- Deux postes, celui de conseiller juridique principal au sein de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération et celui de chef du Cabinet du Procureur, pourraient faire l'objet d'un reclassement à la classe P-5, si bien que le nombre de postes de classe P-5 pourrait atteindre 21.

14. Il ressort clairement de ce qui précède que l'imposition d'une limite de durée de service aux cadres supérieurs du Bureau du Procureur aurait une incidence significative, même sur une base échelonnée. Les conséquences, eu égard aux préoccupations exprimées par les experts eux-mêmes quant à l'imposition d'un tel système, seraient préjudiciables à la capacité du Bureau à remplir son mandat unique. Elles ne seraient pas isolées, mais se combineraient pour s'amplifier les unes les autres.

Les inconvénients de l'imposition d'un système de durée de service maximale pèsent trop lourdement sur le système, compte tenu de facteurs tels que la complexité et la longévité des affaires traitées au sein du Bureau du Procureur et, par conséquent, la nécessité d'un certain degré de continuité tant sur le plan de la direction que des activités.

Un système de durée de service maximale serait préjudiciable aux activités du Bureau du Procureur

15. La proposition de système de durée de service maximale tend à perdre de vue la nature unique de la mission de la Cour et du mandat du Bureau du Procureur, lesquels sont fondamentalement différents de ceux de toutes les organisations auxquelles les experts font référence et qui ont adopté un tel système. Cette différence tient principalement à la longueur inhérente des enquêtes et des poursuites pénales internationales et au rythme imprévisible de l'arrestation et de la remise des suspects.

16. Imposer des limites à la durée de service nuirait à la capacité fonctionnelle du Bureau du Procureur à enquêter sur les crimes relevant de la compétence de la Cour et à poursuivre leurs auteurs, au nom d'avantages théoriques. Un exemple hypothétique, mais basé sur un cas réel, permet d'illustrer ce point.

17. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (alias Ali Kushayb) s'est volontairement rendu à la CPI le 9 juin 2020, après être entré en République centrafricaine. Il faisait l'objet d'un mandat d'arrêt depuis 2007 pour des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au Darfour (Soudan). Cette remise est le fruit d'un patient travail d'équipe dans le cadre d'une opération complexe, qui s'est étalée sur quatre ans et qui était dirigée par un premier substitut du Procureur expérimenté. Ce fonctionnaire de classe P-5 était responsable de l'affaire depuis son arrivée au Bureau du Procureur il y a sept ans. Au cours de ces années, il a acquis une profonde familiarité avec le contexte du Darfour et une connaissance de l'affaire *Abd-Al-Rahman*. Il s'est engagé personnellement auprès des victimes, des témoins et des représentants des communautés affectées. Il était donc dans une position unique pour réactiver l'affaire après l'arrestation du suspect et pour coordonner les enquêtes de suivi et la préparation nécessaires pour que l'affaire soit prête à être jugée, et ce, dans les délais extrêmement serrés imposés par la Chambre préliminaire.

18. Les experts ont proposé d'imposer une limite allant de cinq à neuf ans. Supposons que la limite applicable en l'espèce soit de sept ans (à titre d'exemple, il s'agit de la limite fixée à l'OIAC). Si elle s'appliquait à ce premier substitut du Procureur, le Bureau du Procureur perdrait ce fonctionnaire au moment où il a le plus besoin de lui, à la veille d'une audience de confirmation des charges et d'un procès, car l'intéressé achèverait sa septième année de service.

19. La possibilité d'une prolongation de contrat exceptionnelle en pareil cas ne constitue pas une mesure suffisante, car la situation de ce premier substitut du Procureur ne serait pas un cas isolé, du fait de la longueur inhérente des enquêtes et des poursuites pénales menées par le Bureau du Procureur, ainsi que du rythme imprévisible des arrestations et des remises de fugitifs. En pareilles circonstances, les prolongations de contrat doivent-elles devenir la règle, plutôt que l'exception ? Il s'agirait d'une pratique à laquelle les experts sont fermement opposés. Ainsi, dans le cas de ce fonctionnaire, à un moment où ses compétences professionnelles, ses connaissances, son temps et son énergie sont fortement sollicités, il ne bénéficierait plus d'un emploi stable, mais serait confronté à un avenir incertain.

20. En effet, un système de durée de service maximale signifierait que le Bureau du Procureur verrait un substitut du Procureur chevronné, dont il avait grand besoin, être remercié de ses services à la veille de poursuites importantes, sans compensation adéquate pour la perte de compétences, d'expérience, de connaissance des affaires et des situations, et d'engagement personnel envers la mission qui en résulterait. Le Bureau du Procureur devrait simplement accepter cette perte et tenter de limiter le préjudice qui en découlerait. En outre, cela pourrait se produire à tout moment critique des enquêtes ou des procédures judiciaires, avec des conséquences négatives et perturbatrices pour les travaux et les résultats du Bureau du Procureur. Ce n'est guère le moyen d'améliorer la performance, l'efficacité et l'efficacité de la Cour.

21. Le remplacement d'un système contractuel stable et prévisible par un système précaire et instable nuirait donc à la capacité fonctionnelle du Bureau du Procureur de s'acquitter de son mandat. Le recours à des systèmes de gestion et de transfert de connaissances ne suffirait pas à atténuer ce risque. Les connaissances et les compétences personnelles que le premier substitut du Procureur susmentionné apporte aux poursuites menées dans l'affaire *Abd-Al-Rahman* ne peuvent être transmises réellement à une autre personne au moyen de documents et de fichiers électroniques. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les systèmes nationaux n'imposent normalement aucune limite comparable aux procureurs.

22. Le Bureau du Procureur croit comprendre qu'aucun système judiciaire national n'exige le remplacement périodique de tout l'échelon supérieur de ses services chargés des poursuites, y compris les procureurs principaux chargés de porter les affaires devant les tribunaux. Les procureurs sont « [TRADUCTION] des fonctionnaires de carrière non partisans censés prendre des décisions indépendamment des opinions publiques et politiques » (voir Voigt et Wold, « What makes prosecutors independent ? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence », in : *Journal of Institutional Economics*, mai 2017, p. 4). Les postes non permanents sont généralement réservés au chef du service des poursuites (par exemple, le procureur général ou le directeur des poursuites publiques).

23. Ainsi, s'il était appliqué au Bureau du Procureur, le système de durée de service maximale signifierait que, contrairement à la pratique nationale, les postes stables ne dépasseraient pas la classe P-4, laissant quantité de décisions critiques, tant tactiques que stratégiques, concernant les enquêtes et les poursuites, entre les mains de cadres soumis à un roulement et ayant, potentiellement, une expérience et des connaissances institutionnelles plus limitées. Cette conséquence devrait à elle seule nous inciter à mener une réflexion approfondie avant d'imposer un tel système à un service de poursuites comme le Bureau du Procureur.

24. Certains hauts responsables du Bureau du Procureur, y compris des premiers substituts procureurs, quittent la Cour de temps à autre, et il existe un roulement de personnel (à l'heure actuelle, au moins quatre postes P-5 doivent être pourvus au Bureau du Procureur, trois étant vacants en raison de mouvements de personnel et un en raison de contraintes budgétaires). Nous avons vu plus haut l'incidence négative qu'aurait le renouvellement cyclique de l'ensemble des hauts responsables, même s'il était échelonné.

25. De plus, à la CPI, où les juges ne sont pas permanents, contrairement aux juridictions pénales nationales, mais font l'objet d'une rotation tous les neuf ans, il est important de maintenir un corps raisonnablement stable de juristes expérimentés au sein du Bureau du Procureur, car ceux-ci contribuent à la cohérence de la pratique juridique de la Cour et au développement de sa jurisprudence. Il s'agit là d'objectifs que les experts considèrent d'importance capitale (voir les recommandations R216 à R218 du Rapport des experts), qui seraient compromis si, au changement cyclique de la composition des chambres, s'ajoutait parallèlement celui de l'équipe des premiers substituts du Procureur.

26. Si l'exemple choisi, pour illustrer le préjudice potentiel de l'imposition d'un système de durée de service maximale aux hauts responsables du Bureau du Procureur, concerne les premiers substituts du Procureur, on ne saurait ignorer son effet néfaste sur d'autres catégories de cadres. Seraient ainsi touchés évidemment les cadres de la Division des enquêtes et de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, qui

sont les divisions fonctionnelles, mais aussi ceux qui dirigent des services d'appui essentiels aux activités du Bureau du Procureur.

27. Les avantages à rechercher dans un tel système peuvent être générés d'autres manières, sans nuire aux activités du Bureau du Procureur.

Les inconvénients de l'imposition d'un système de durée de service maximale pèsent également trop lourdement sur le système, compte tenu de facteurs comme la difficulté de mener des campagnes de recrutement constantes.

28. Les cadres supérieurs atteindraient vraisemblablement la limite de leur mandat à des moments différents, selon la date de leur nomination, de sorte que le renouvellement de leurs postes se ferait sur une base échelonnée, bien que cyclique. Cela obligerait la Cour à mener des campagnes de recrutement constantes, ce qui entraînerait une ponction supplémentaire des ressources limitées. Ces campagnes sont chronophages, nécessitent des efforts et détournent nécessairement les fonctionnaires concernés des tâches fonctionnelles.

29. En outre, sur le plan financier et de la conservation des connaissances, la mise en œuvre d'un système de durée de service maximale est coûteuse, et ce même si celui-ci ne s'appliquait qu'à l'échelon supérieur de la direction. Ce système est lourd tant sur le plan administratif que financier, compte tenu du coût de l'intégration des fonctionnaires et de leur rapatriement à l'issue de leur service, en particulier pour les cadres supérieurs des catégories concernées. À cela s'ajoute le coût du temps de recrutement et de l'investissement dans la formation et le perfectionnement des compétences. Ces coûts sont encore plus importants si le taux de roulement des cadres supérieurs est encore plus élevé, les fonctionnaires concernés, désireux d'accéder à un emploi plus stable, quittant leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat.

30. En outre, les systèmes de ce type, censés apporter à l'institution des idées et des perspectives nouvelles, ainsi qu'une plus grande diversité, flexibilité et souplesse, peuvent au contraire conduire à une bureaucratiation rigide et stagnante, aux avantages limités et aux multiples conflits. Non seulement ils ne permettent pas de réaliser les objectifs clés escomptés, ils exigent de fréquentes exceptions. Ces systèmes peuvent souffrir d'un manque de partage des connaissances, d'une mauvaise communication interne, d'une application inadéquate de la gestion des performances et de répercussions négatives sur le moral, la motivation et l'engagement du personnel. Par exemple, il arrive que les fonctionnaires se préparent déjà au départ au cours de leurs deux dernières années de service lorsqu'ils doivent chercher, dans une course contre la montre, à conserver leur gagne-pain et celui de sa famille. Et tout cela au prix d'une augmentation des coûts, d'une perturbation de l'organisation et d'une administration plus lourde, sans que les avantages escomptés ne se concrétisent véritablement.

31. On remarquera que les experts n'ont pas jugé utile que la Cour se retire du régime commun des Nations Unies (voir le paragraphe 215 du Rapport des experts). Dans la gestion de ses ressources humaines, la Cour ne s'est pas écartée de régime commun en matière de recrutement, d'échelles de rémunération, de prestations, de régime de pension et d'autres conditions d'emploi. L'introduction d'un système de durée de service maximale pour une catégorie du personnel de la CPI, à savoir les cadres supérieurs de classe P-5 et au-delà, reviendrait à s'écarter considérablement du régime commun, en contradiction avec l'approche adoptée jusqu'à présent par la Cour pour le traitement de son personnel. Toute une catégorie de fonctionnaires serait retirée du régime commun, créant une absence de parité des conditions que le régime commun a été conçu pour éviter. Une telle déviation majeure n'est pas souhaitable.

32. En outre, il ne faut pas perdre de vue l'objectif global du régime commun des Nations Unies, à savoir réglementer et normaliser les conditions de service de dizaines de milliers de fonctionnaires des Nations Unies dans des centaines de lieux dans le monde. En un mot, le régime commun est conçu pour garantir la cohérence, éliminer les disparités entre les institutions et les organisations, éviter la concurrence dans le recrutement sur la base de la rémunération et permettre une plus grande mobilité du personnel entre les agences. Un système tel que celui proposé ne permettrait pas, du moins à la CPI, d'atteindre ces objectifs.

33. Il existe d'autres raisons pour lesquelles ce système serait préjudiciable à la performance, à l'efficacité et à l'efficacé du Bureau du Procureur, le « moteur » de la Cour, et ces raisons tiennent au mandat particulier du Bureau en vertu du Statut de Rome.

Un système de durée de service maximale serait préjudiciable à la réalisation à long terme du mandat du Bureau du Procureur :

34. En termes simples, le mandat du Bureau du Procureur est d'examiner les informations relatives aux allégations de crimes internationaux, d'enquêter sur ces crimes et d'en poursuivre les auteurs, afin d'assurer la responsabilisation, en mettant fin à l'impunité et en dissuadant la commission de ces crimes. Le Statut fait obligation au Bureau du Procureur de s'acquitter de son mandat de manière indépendante, impartiale et objective. Il existe toutefois un risque réel qu'un système de durée de service maximale, tel que celui proposé, compromette la capacité du Bureau du Procureur à remplir son mandat conformément à ces valeurs.

35. L'une des raisons pour lesquelles les systèmes judiciaires nationaux font de la stabilité une caractéristique essentielle de leurs services de poursuites est le renforcement de leur indépendance. Si l'on propose aux aspirants substituts du Procureur des postes stables, avec une durée d'occupation jusque l'âge de la retraite et un plan de carrière, c'est en partie pour s'assurer qu'une fois en poste, ils ne seront pas distraits par des considérations financières ou de sécurité de l'emploi, ni vulnérables d'une manière susceptible de nuire à leur indépendance, à leur impartialité et à leur objectivité. Cet objectif s'ajoute à d'autres, comme la capacité d'attirer des candidats talentueux, qui peuvent améliorer la qualité du service des poursuites et qui pourraient autrement être enclins à se tourner vers la pratique privée.

36. L'interaction entre la stabilité professionnelle et l'indépendance a été soulignée dans de nombreuses études et rapports internationaux. Par exemple, le Réseau européen des Conseils de la Justice a formulé les recommandations suivantes dans un rapport sur l'indépendance des procureurs :

[TRADUCTION]

19. La carrière des procureurs doit être régie par les mêmes règles que celles applicables aux juges et être fondée sur la compétence, les mérites, l'intégrité et l'expérience.

20. L'indépendance des procureurs doit être protégée par des procédures de recrutement en bonne et due forme, l'incompatibilité de la nomination avec d'autres fonctions publiques ou privées, des niveaux de rémunération adéquats et protégés, et des protections en matière d'amovibilité et de promotion, de discipline et de licenciement.

[...]

33. Les procureurs devraient bénéficier d'une certaine stabilité dans leur fonction, à l'instar de l'inamovibilité des juges. Le fait d'être nommé pour des périodes limitées, sachant que le renouvellement de leur mandat est laissé à la discrétion d'un organe externe, peut affecter leur indépendance. Par conséquent, l'inamovibilité doit être garantie jusque l'âge de la retraite.

(Voir « *Independence and Accountability of the Prosecution* », Rapport du Réseau européen des Conseils de la Justice, 2014-2016.)

37. Des observations très similaires s'appliquent aux services nationaux chargés de l'application des lois, tels que la police, ainsi qu'à la fonction publique en général. Par extension, elles s'appliquent aux fonctionnaires internationaux travaillant à la CPI.

38. L'expérience récente de la Cour avec le décret américain et les sanctions imposées au Procureur et à l'un de ses directeurs montrent que les efforts visant à saper l'indépendance de la Cour peuvent cibler ses cadres supérieurs, y compris les responsables élus et de carrière. Dans ce contexte, il est impératif de renforcer le cadre de la Cour de sorte qu'il soit suffisamment solide pour protéger ses cadres supérieurs et permettre à ceux-ci de remplir leur rôle et prendre les décisions délicates qui s'imposent, à l'abri de toute interférence ou pression extérieure. Un système qui érode la stabilité professionnelle des premiers substituts du Procureur et des cadres du Bureau du Procureur va dans la direction opposée, et ne devrait pas être adopté.

Un système de durée de service maximale pourrait nuire à la mobilité professionnelle :

39. Les limites de durée de service pourraient peser trop lourdement sur le système d'une autre façon en causant du tort à la mobilité professionnelle ascendante des fonctionnaires, dont il pourrait affecter le moral. Elles pourraient mettre en échec les progressions de carrière et les possibilités de perfectionnement.

40. L'un des objectifs annoncés de ces limites est la promotion de la mobilité au sein de l'institution, en particulier la mobilité ascendante. Pourtant, si elle devait être mise en œuvre, cette proposition pourrait avoir l'effet complètement inverse, décourageant les candidats internes talentueux de postuler à des postes de classe supérieure au sein du Bureau du Procureur.

41. Le système proposé pourrait effectivement stopper le parcours professionnel à la classe P-4, en abaissant le plafond le plus élevé, qui est actuellement la classe D-1. Les postes de classe P-5 et D-1 n'offriraient plus d'emploi stable au-delà de la limite d'ancienneté, et les fonctionnaires concernés pourraient perdre des avantages liés aux prestations du personnel du régime commun des Nations Unies. Tout cela tendrait à décourager et non à encourager la mobilité ascendante.

42. Prenons comme exemple purement hypothétique un fonctionnaire de classe P-4 du Bureau du Procureur (qui pourrait tout aussi bien être un homme, mais qui se trouve être une femme), âgé de 45 ans, ayant des années d'expérience, qui a décidé de quitter sa carrière dans son pays d'origine pour en poursuivre une à la Cour. Elle a installé sa famille à La Haye, paie une hypothèque pour sa maison et les frais de scolarité de ses enfants ; son assurance maladie couvre l'ensemble de sa famille. Compte tenu de ses connaissances, de son expérience et de ses compétences, elle est une excellente candidate pour un poste de classe P-5 récemment vacant. Elle aurait normalement postulé, mais elle doit d'abord déterminer si les conditions offertes dans le cadre d'un système de durée de service maximale lui permettront encore de subvenir aux besoins de sa famille comme elle le faisait jusqu'à présent. Elle doit également se demander si elle ne perdra pas les avantages dont elle bénéficie en vertu du régime commun des Nations Unies, y compris les droits à pension.

43. Même si ce fonctionnaire est satisfait des points ci-dessus, elle doit encore faire face à la réalité que, si sa candidature est retenue, elle devra quitter la CPI à la fin une fois atteinte la durée de service maximale. Si celle-ci est de sept ans, elle se retrouvera sans emploi à l'âge de 52 ans, sans carrière et avec une famille à charge. Certains fonctionnaires prendront ce risque, tandis que d'autres ne le prendront probablement pas et opteront pour la stabilité et la prévisibilité. Ainsi, un système de durée de service maximale pourrait avoir un effet paralysant, décourageant la mobilité ascendante de nombreux candidats internes à la Cour.

44. De même, étant donné la rotation du personnel aux échelons les plus élevés à la CPI, ce système pourrait également décourager les candidatures externes de personnes talentueuses et compétentes. Ce sera le cas si les candidats sont contraints de choisir entre, d'un côté, un poste stable dans leur pays dans les services chargés de l'application des lois, les services de poursuites ou la fonction publique et, de l'autre, un poste de haut fonctionnaire à la CPI, mais avec une date de cessation de service stricte.

45. En somme, si le Bureau du Procureur veut attirer les meilleurs et les plus brillants, qu'il s'agisse de solides candidats internes souhaitant progresser dans leur carrière ou de candidats externes désireux de servir la mission de cet organe, un système de durée de service maximale n'est peut-être pas le meilleur moyen d'améliorer la performance, l'efficacité et l'efficacité du Bureau.

46. En définitive, les avantages recherchés par l'introduction d'un système de durée de service maximale peuvent être générés par d'autres moyens efficaces. En outre, ces limites sont inutiles si l'objectif est d'apporter « des approches et une réflexion nouvelles, ainsi qu'un plus grand dynamisme à la Cour dans l'ensemble de ses organes ».

Un système de durée de service maximale est inutile pour atteindre les objectifs voulus :

47. Les experts ont cherché à résoudre le problème que pose, selon eux, la stagnation du personnel à la Cour, en proposant un système de durée de service maximale qui apporterait des idées nouvelles et un plus grand dynamisme. À cet égard, on ne saurait nier que l'actuel Procureur, qui occupait autrefois le poste de Procureur adjoint, et son équipe de direction ont transformé le Bureau du Procureur en un organe beaucoup plus efficace et efficient. L'une de ses premières actions après sa prise de fonction en tant que Procureur en juin 2012 a été la création d'un groupe de travail sur le climat de travail, afin de répondre aux préoccupations du personnel à ce sujet et proposer des solutions. Ce groupe était dirigé par un premier substitut du Procureur ayant près de 10 ans d'expérience professionnelle.

48. Sous la direction de l'actuel Procureur, l'équipe de direction du Bureau du Procureur a été un vecteur de changement, s'efforçant d'améliorer à la fois les aspects pratiques de la gestion, en respectant des compétences telles que la communication, le travail en équipe, le leadership, la capacité de prise de décision et la résolution des conflits, et, sur le plan technique, les compétences médico-légales nécessaires à la réussite des enquêtes et des poursuites.

49. Sur le plan pratique, ces innovations comprennent l'élaboration, en consultation avec le personnel, d'un énoncé des valeurs fondamentales du Bureau du Procureur, à savoir le dévouement, l'intégrité et le respect, lesquelles valeurs sont la pierre angulaire de la culture de cet organe ; la promulgation d'un code de conduite ; la mise en œuvre d'une formation à la gestion qui comprend des évaluations à 360 degrés des cadres supérieurs et des juristes ; le renforcement du rôle de leadership des substituts du Procureur en première instance et en appel (P-4) ; la participation à des initiatives menées à l'échelle de la Cour, comme le programme de leadership, les ateliers de sensibilisation et de prise en compte systématique des sexospécificités, les sessions de mentorat, et de nombreuses autres initiatives.

50. Sur le plan technique, toute une série d'innovations et d'améliorations a été apportée, parmi lesquelles la planification stratégique cyclique ; l'élaboration d'indicateurs clés de performance ; l'amélioration de la gestion des risques ; la mise en place d'un comité consultatif scientifique (SAB) et d'un comité consultatif technique ; la formation à la méthode d'interrogatoire PEACE des témoins et des suspects ; la création d'équipes intégrées ; la rationalisation du traitement des informations et de la collecte des preuves ; le filtrage et l'interrogation des témoins à distance ; une plus grande présence sur le terrain ; l'embauche d'enquêteurs locaux, à savoir d'assistants-enquêteurs spécialistes de situations ; et la formation de réseaux et de partenariats techniques avec des universités, des services chargés de l'application des lois et d'autres entités. La Division des enquêtes s'appuie actuellement sur cette riche expérience pour le projet « Enquêtes 3.0 » afin d'améliorer encore les capacités d'enquête.

51. Un très grand nombre des recommandations que les experts ont adressées au Bureau du Procureur dans leur rapport sont le reflet des pratiques actuelles ou des objectifs du Bureau.

52. Un aspect très troublant du Rapport des experts est l'observation concernant l'intimidation et le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel. Bien que la proposition de système de durée de service maximale ne mentionne pas expressément cette question, elle a dû peser sur l'esprit des experts. Pourtant, le Procureur a, dans les termes les plus clairs, déclaré une tolérance zéro pour ce type de comportement. Il n'a pas hésité à intervenir lorsque des allégations ont été faites en ce sens, en renvoyant les cas pour enquête par le Mécanisme de contrôle indépendant et, en fonction des conclusions, en les soumettant au Comité consultatif de discipline, et en donnant suite aux recommandations disciplinaires dudit comité. La volonté d'intervenir dans ces cas s'étend aux directeurs et autres cadres supérieurs. En raison de la confidentialité des procédures engagées, il peut être difficile pour les cadres supérieurs de rassurer les membres du personnel en leur expliquant clairement que les comportements d'intimidation ou de harcèlement ont effectivement des conséquences. Pourtant, les préoccupations persistent et doivent être traitées. Un élément de solution est l'ouverture des cadres supérieurs aux initiatives venant des membres du personnel du Bureau du Procureur eux-mêmes, un processus qui est déjà bien amorcé. Un système de durée de

service maximale n'est pas un moyen permettant de répondre efficacement à ces préoccupations.

53. Bien que les experts n'y fassent pas spécifiquement référence, une autre préoccupation sous-jacente à la proposition de système de durée de service maximale à la Cour pourrait être le fait que certains États parties estiment que la Cour n'a pas abordé avec suffisamment de détermination la question de la représentation géographique et de la parité hommes-femmes. Il convient toutefois de noter que le Procureur a accordé une grande importance à l'amélioration de la représentation géographique et de la parité hommes-femmes dans les pratiques de recrutement du Bureau du Procureur. Quoi qu'il en soit, l'imposition d'une durée de service maximale est un moyen peu efficace pour répondre à cette question, et il a fort à parier qu'un tel système n'a pas donné les résultats escomptés en ce sens dans les organisations où il a été instauré. Il existe sans doute de meilleures manières d'aborder de répondre à l'importante question de la représentation géographique et de la parité hommes-femmes.

54. La manière la plus convaincante de traiter cette question consiste peut-être à veiller à ce que les préjugés inconscients n'influencent pas les pratiques et la culture de recrutement, de sorte que les postes vacants soient pourvus d'une manière qui tienne compte de la nécessité d'une représentation géographique et d'une parité hommes-femmes. La Cour – et le Bureau du Procureur – ne sont pas les seuls à être confrontés à ce problème. L'ONU a mis en place un système qui a non seulement produit des résultats, mais a modifié pour le mieux la dynamique politique. En termes simples, l'ONU a réservé un certain nombre ou pourcentage de postes de débutants (de classe P-2) aux ressortissants d'États sous-représentés ou non représentés, et ce, dans selon des conditions de recrutement identiques à celles des autres postes. Bien qu'elle ne soit qu'à court terme, cette solution conduira inévitablement à terme au recrutement de candidats de pays sous-représentés ou non représentés. Les fonctionnaires ainsi recrutés peuvent à terme atteindre les échelons supérieurs, renforçant l'organisation depuis l'intérieur.

55. Le changement dans le dialogue politique est également important, l'ONU ayant reconnu la question de la représentation géographique et de la parité hommes-femmes et mis en place une proposition concrète avec un résultat de performance garanti. Une telle approche a également pour effet de faire peser une plus grande responsabilité sur les États concernés pour s'assurer qu'ils présentent des candidats crédibles.

56. Pour qu'un tel programme soit couronné de succès à la CPI, il faudra peut-être modifier les processus de recrutement pour mieux cibler les candidats appropriés. Au fil du temps, les améliorations que la Cour apporte au recrutement en général devraient rendre caducs les programmes spéciaux, mais, dans l'intervalle, la Cour pourrait mettre en œuvre un programme concret, qui nécessiterait le soutien des États parties. En résumé, il existe des moyens plus fiables que l'imposition d'une durée de service maximale pour parvenir à une meilleure représentation géographique et parité hommes-femmes au sein du Bureau du Procureur et de la Cour.

57. Il est également important de reconnaître que la proposition de durée de service maximale ne tient pas compte de l'utilité de renforcer l'organisation depuis l'intérieur. Elle part du principe que la continuité de l'encadrement supérieur pendant une période prolongée n'est pas saine, d'un point de vue organisationnel et managérial. Les experts n'offrent aucun soutien empirique ou analytique à ce point de vue, et une brève recherche dans les publications consacrées au management indique le contraire, à savoir qu'il est utile de renforcer l'organisation depuis l'intérieur et d'assurer la continuité de l'encadrement supérieur.

58. On peut tirer des enseignements de l'expérience du monde de l'entreprise. Dans leur étude, *Built to Last : Successful Habits of Visionary Companies* (HarperCollins, New York, 2002), Jim Collins et Jerry I. Porras décrivent leurs recherches réalisées en 1994. L'une des principales « [TRADUCTION] bonnes pratiques des entreprises visionnaires » est décrite dans le chapitre intitulé « Home-Grown Management », qui plaide avec force en faveur du renforcement de l'organisation de l'intérieur. Les auteurs concluent (à la page 183) :

« [TRADUCTION] En termes simples, nos recherches nous amènent à conclure qu'il est extraordinairement difficile de devenir et de rester une entreprise hautement visionnaire en

recrutant des cadres supérieurs extérieurs à l'organisation. Tout aussi important, il n'y a absolument aucune incohérence entre la promotion interne et la stimulation de changements significatifs ».

59. Cette dernière phrase revêt une importance particulière pour la question de la durée de service maximale. Collins et Porras illustrent clairement la manière dont les PDG qui ont atteint le sommet de l'entreprise de l'intérieur ont été des acteurs dynamiques du changement au sein de leur société.

60. Collins et Porras ont également constaté que les entreprises visionnaires développaient les compétences managériales à l'intérieur de l'entreprise dans une plus large mesure que les entreprises comparées dans leur étude (page 173). Selon eux, « [TRADUCTION] les entreprises visionnaires étaient six fois plus susceptibles de promouvoir des employés internes que les entreprises comparées » (page 173 – souligné dans l'original). En résumé, ils ont observé (pages 173 et 174) :

« [TRADUCTION] En somme, ce n'est pas la qualité du leadership qui sépare le plus les entreprises visionnaires des entreprises comparées. C'est la *continuité* d'un leadership de qualité qui importe – une continuité qui préserve le noyau. Les entreprises visionnaires et les entreprises de référence ont toutes deux eu d'excellents dirigeants à certains moments de leur histoire. Mais les entreprises visionnaires ont bénéficié d'un meilleur développement de la gestion et d'une meilleure planification de la succession – des éléments clés de l'horloge à retardement. Dans 15 cas sur 18, elles ont ainsi assuré une plus grande continuité dans la croissance des compétences managériales de l'intérieur que les entreprises comparées » [non souligné dans l'original].

61. Cette étude porte sur la haute direction, mais s'intéresse aussi plus largement à la gestion des composantes au sein de l'entreprise, en mettant l'accent sur une culture de continuité de la gestion qui encourage la stimulation du progrès tout en préservant le noyau (voir page 183). Ce point est important pour la présente analyse, car la « haute direction » du Bureau du Procureur – le Procureur (SGA) et le Procureur adjoint (SSG) – sont des élus dont le mandat est fixé à neuf ans. Compte tenu de ce changement imposé par les textes, il devient essentiel de préserver une certaine continuité de la gestion au niveau des directeurs (D-1) et des premiers substituts du Procureur en première instance et en appel (P-5), en dehors de l'attrition naturelle, continuité qu'un système rigide de durée de service maximale mettrait à mal, avec une incidence néfaste sur le Bureau du Procureur.

62. En outre, les nouveaux responsables élus, tels que le Procureur, qui peuvent eux-mêmes arriver avec des idées nouvelles, devront s'appuyer sur des cadres expérimentés pour mettre en œuvre toute nouvelle vision. Au moment de la rédaction du présent document, le Bureau du Procureur prépare la transition vers un nouveau Procureur, qui pourra s'appuyer sur les compétences, l'expérience et l'ouverture aux nouvelles idées des cadres supérieurs pour concrétiser sa vision lorsqu'il prendra la tête du Bureau.

63. Dans ce sens également, il est important de noter que le Bureau du Procureur prend des mesures pour former son personnel à de potentielles fonctions de classe P-5 et D-1. Cela se fait par des formations précoces à la gestion, le partage des enseignements et des meilleures pratiques, ainsi que de programmes de mentorat et de coaching. Bien que les contraintes budgétaires et la pandémie de Covid-19 aient freiné certaines de ces initiatives, le Bureau du Procureur compte renforcer cet aspect de son développement interne.

64. Il existe d'autres options qu'un système de durée de service maximale pour apporter une pensée nouvelle et un plus grand dynamisme au Bureau du Procureur, sans peser trop lourdement sur le système. Ces options renforceraient même la performance, l'efficacité et l'efficacité de cet organe.

65. Les initiatives susmentionnées visant à améliorer les aspects pratiques de la gestion du Bureau du Procureur, ainsi que celles visant à renforcer ses capacités techniques, se poursuivront, car le Bureau du Procureur se renouvelle constamment et cherche toujours à améliorer sa capacité à remplir son mandat. On retrouve dans une large mesure cette évolution continue dans les recommandations du Rapport des experts, en particulier celles adressées au Bureau du Procureur, car un très grand nombre reflète les pratiques ou les projets d'amélioration actuels du Bureau.

66. Le Bureau du Procureur renouvelle sa réflexion et rafraîchit ses méthodes opérationnelles de multiples manières, en s'engageant auprès des experts médico-légaux du comité consultatif scientifique, des experts techniques du comité consultatif technique, des services chargés de l'application des lois, des entreprises technologiques, des universités, des organisations internationales, régionales et nationales, et de nombreuses autres sources. Il encourage également les idées et l'innovation en interne, la direction étant ouverte à la créativité des membres du personnel, quel que soit leur grade.

67. Le Bureau du Procureur cherche d'autres moyens de bénéficier de nouvelles perspectives, en favorisant les échanges (par exemple, au moyen du programme d'échange de l'Association internationale des Procureurs, sur lequel travaille le Bureau du Procureur), en multipliant les détachements (une mesure soutenue par les experts eux-mêmes) et en renforçant la coopération et les initiatives communes avec d'autres organisations (voir, par exemple, l'objectif stratégique 6 du Plan stratégique 2019-2021 du Bureau du Procureur, objectif qui s'est concrétisé en interne).

68. Il faut dire que le Bureau du Procureur, et la Cour dans son ensemble, ont fait preuve d'une remarquable résilience au cours de l'année et demie écoulée, face à une crise budgétaire, au grave défi posé par la pandémie de Covid-19, et à l'imposition par la précédente administration américaine de sanctions, en vertu d'un décret, à l'encontre du Procureur et de l'un de ses directeurs. Cette résilience est le résultat d'une pensée innovante et d'un comportement adaptatif qui vont résolument à l'encontre de la notion d'institution sclérosée qui semble sous-tendre la proposition d'instaurer à la CPI un système de durée de service maximale.

69. En résumé, la mise en œuvre de la recommandation R105, dans le but d'obtenir des avantages encore purement hypothétiques, serait, pour toutes les raisons qui précèdent, très préjudiciable aux capacités fonctionnelles du Bureau du Procureur, ferait peser une lourde charge sur ses ressources déjà mises à rude épreuve, et serait contraire à la réalisation du mandat du Bureau du Procureur. Elle aurait donc une incidence négative sur la performance, l'efficacité et l'efficacé de la Cour elle-même. Les avantages d'une pensée nouvelle et d'un plus grand dynamisme peuvent être réalisés par d'autres moyens plus efficaces.

Annexe IV

Document fourni par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes



Annexe IV : Observations du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes à l'attention de l'Assemblée des États parties au travers du Mécanisme d'examen

**Annexe IV à la Réponse globale de la Cour pénale internationale
à
l'« Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut du Rome par des experts indépendants – Rapport final »**

Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	198
II.	APPROCHE GÉNÉRALE DU FONDS CONCERNANT LE RAPPORT	199
III.	RECOMMANDATIONS RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'AUTORITÉ DE LA COUR	200
IV.	QUESTIONS CONCERNANT LE MANDAT DU FONDS QUI RELÈVENT PRINCIPALEMENT DE L'AUTORITÉ DE L'AEP.....	201
V.	RECOMMANDATIONS RELEVANT DE L'AUTORITÉ DU FONDS.....	202
VI.	COOPÉRATION ET COORDINATION.....	203
VII.	OBSERVATIONS FINALES.....	204

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes (« le Fonds ») soumet le présent document en tant qu'annexe à la réponse globale de la Cour (« la réponse globale »), conformément au paragraphe 5 de la résolution ICC-ASP/19/Res.7 de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome (« l'AEP » ou « l'Assemblée »).

2. Étant donné que la résolution de l'Assemblée des États parties ICC-ASP/19/Res.7 ne traite pas spécifiquement du Fonds, celui-ci a tenu plusieurs consultations avec le Mécanisme d'examen afin de déterminer la meilleure façon de présenter ses observations sur le Rapport des experts. Le Conseil de direction du Fonds n'est pas un organe de la Cour, mais un organe subsidiaire de l'Assemblée, nommé pour superviser le Fonds, qui a été établi par le Statut de Rome et en est un élément constitutif. Le Conseil de direction se félicite de l'intérêt et de la responsabilité que les États parties peuvent prendre, en gardant à l'esprit les droits et les intérêts des victimes et de leurs communautés, pour le développement et le renforcement du Fonds en tant qu'institution de réparation unique, au cœur de l'objectif du Statut de Rome visant à faire de la justice pénale internationale un bien public international.

3. La réponse du Fonds est contenue dans deux documents. Premièrement, dans l'esprit d'une coopération étroite et efficace entre le Fonds et la Cour, un point de vue commun en réponse au Rapport des experts a été inclus dans la réponse globale de la Cour, en particulier en réponse à certaines recommandations de la section XVIII intitulée « Victimes : réparations et assistance ». Deuxièmement, le présent document (« Observations du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes ») vise à développer les observations fournies par le Fonds dans la réponse globale de la Cour et à présenter les vues du Conseil de direction sur les questions non incluses dans la réponse globale.

4. Le Conseil de direction soumet ses observations en réponse aux quatre catégories de recommandations pertinentes aux sections XVIII et XVII : celles qui relèvent principalement de l'autorité judiciaire de la Cour ; celles qui relèvent de l'autorité de l'AEP ; celles qui relèvent de l'autorité du Fonds ; enfin, les recommandations qui relèvent à la fois de l'autorité de la Cour et du Fonds.

II. APPROCHE GÉNÉRALE DU FONDS CONCERNANT LE RAPPORT

5. Le Conseil de direction accueille favorablement le Rapport des experts et en particulier l'identification des questions essentielles qui doivent être traitées, conjointement et séparément, par le Fonds, la Cour et l'AEP. Comme indiqué dans la déclaration du Fonds datée du 13 octobre 2020 et dans le discours du président du Fonds lors de la 19^e session de l'Assemblée des États parties, le Conseil de direction s'engage pleinement à traiter toutes les questions soulevées par le Rapport en lien avec son mandat et à initier des contacts étroits et constructifs avec l'Assemblée des États parties et la Cour, ainsi qu'avec tous les autres acteurs concernés, dans le cadre de l'examen des questions relevant du mandat du Fonds.

6. Le Conseil de direction prend très au sérieux les conclusions faisant état d'un manque de performance, de réactivité du mandat et de gouvernance au sein du Fonds. Il considère qu'il est urgent de chercher à renforcer davantage les performances et à préciser les aspects essentiels de la gouvernance, notamment la relation et l'interaction entre le Fonds, la Cour et l'AEP.

7. Le Conseil de direction considère que la mobilisation est essentielle dans ces domaines si l'on veut avoir un impact positif sur les victimes des crimes les plus graves relevant de la compétence de la Cour, ce qui est la responsabilité du Fonds. À cet égard, il estime qu'il est essentiel que tous les acteurs puissent contribuer au renforcement du travail du Fonds en proposant des initiatives et un soutien.

8. L'engagement sur ces questions devrait prendre en compte les mesures récentes prises pour accroître la réactivité de la mise en œuvre du programme d'assistance et des indemnités de réparation, notamment :

a. un effort conjoint entre le Greffe et le Fonds pour accélérer les processus de passation de marchés afin de sélectionner les partenaires d'exécution et pour améliorer les processus relatifs à la passation de marchés entre le Greffe, le Fonds et les partenaires potentiels, et

b. le renforcement de la strate et des capacités de gestion du Secrétariat du Fonds.

9. Ces mesures ont permis au Fonds d'élargir son portefeuille de mise en œuvre dans un nombre croissant d'affaires et de pays de situation et d'en maintenir la croissance, et d'atteindre un nombre élevé de bénéficiaires dans cinq pays de situation. Cette croissance de l'activité va de pair avec une normalisation des processus au sein du Fonds et entre le Fonds et ses partenaires d'exécution. Ces améliorations se reflètent non seulement dans les rapports de direction du Fonds, mais aussi dans la décision de l'auditeur externe de clore les recommandations relatives à l'environnement de contrôle interne du Fonds et de ses partenaires d'exécution.

10. En outre, le Conseil de direction du Fonds souhaite souligner l'évolution récente de sa propre charge de travail et de ses activités, qui s'est traduite par une augmentation de la fréquence des réunions (au moins une fois par mois), une amélioration de la qualité et du volume des informations de gestion fournies par le Secrétariat du Fonds, et l'initiative d'élaborer une politique visant à établir et à préciser les méthodes de travail du Conseil de direction, y compris ses relations avec le Secrétariat du Fonds.

11. Le Conseil de direction souhaite également attirer l'attention sur l'ordonnance de réparation rendue le 8 mars 2021 dans l'affaire *Ntaganda*, en gardant à l'esprit que le Rapport des experts a fait référence de manière très positive à la procédure de réparation judiciaire dans cette affaire et a utilisé cette procédure comme base pour

de nombreuses recommandations énoncées dans les sections XVII et XVIII. Le Conseil de direction considère que cette ordonnance a clairement confirmé le rôle central que joue le Fonds au stade de la mise en œuvre des réparations, y compris en ce qui concerne l'identification et la vérification des victimes, et qu'elle répond ainsi implicitement à de nombreuses recommandations formulées à ce sujet dans le Rapport des experts.

III. RECOMMANDATIONS RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'AUTORITÉ DE LA COUR

12. Certaines recommandations de la section XVIII du Rapport relèvent principalement de la sphère judiciaire, comme les recommandations R342, R343, R344 et R351, du Greffier dans sa fonction d'appui judiciaire, comme la recommandation R350, ou de la Cour (les chambres et le Greffe ensemble), comme bon nombre des recommandations contenues dans la section XVII et les recommandations R345, R348 et R349.

13. Le Fonds est conscient de l'impératif de respecter pleinement l'indépendance judiciaire et le rôle des juges dans la prise de décision sur les questions judiciaires et procédurales en matière de réparations.

14. Il n'ignore pas que le Règlement du Fonds au profit des victimes (« le Règlement du Fonds ») prévoit que la mise en œuvre des réparations, dans la mesure où elles sont ordonnées par le truchement du Fonds, relève de la compétence du Fonds, la Chambre de première instance concernée ayant pour fonction d'approuver le plan de mise en œuvre des réparations et d'en assurer le suivi. Ce rôle et ce mandat du Fonds ont été récemment confirmés par l'ordonnance de réparation susmentionnée rendue dans l'affaire *Ntaganda*.

15. Les décisions judiciaires et le cadre juridique relevant de l'autorité de la Cour ayant une incidence directe ou indirecte sur la mise en œuvre des réparations, le Fonds souligne l'importance de mettre en place un mécanisme de coordination collaboratif avec toutes les parties prenantes concernées afin d'évaluer l'impact des décisions judiciaires sur le Fonds, sur sa capacité de planification et de mise en œuvre, et sur la valeur, et l'impact des réparations en général. Un tel mécanisme de coordination devrait se servir des conclusions du Rapport comme base pour un développement systémique, et ainsi permettre au Fonds, et à tous les autres acteurs, de présenter de manière pratique et dans le respect des principes leurs préoccupations et leur compréhension des défis rencontrés, ou des enseignements tirés en la matière. Il sera essentiel pour la Cour d'entendre les points de vue du Fonds lorsqu'elle examinera les principes de réparation, les amendements au cadre juridique, les modifications au Guide pratique de procédure pour les Chambres ou lorsqu'elle décidera du contenu des formulaires de demande des victimes dans la mesure où ils contiennent des champs demandant aux victimes de fournir des informations sur les réparations.

IV. QUESTIONS CONCERNANT LE MANDAT DU FONDS QUI RELÈVENT PRINCIPALEMENT DE L'AUTORITÉ DE L'AEP

16. Trois des recommandations, R354, R357 et R358, portent sur le cœur du mandat du Fonds, appellent à une efficacité accrue et soulignent les fonctions de contrôle du Conseil de direction sur le Secrétariat du Fonds.

17. En ce qui concerne le mandat du Fonds, les recommandations proposent de séparer les fonctions de collecte de fonds des fonctions d'investissement et de mise en œuvre des fonds, et de transférer ces dernières à la Cour, c'est-à-dire aux Chambres et au Greffe. Ces recommandations s'écartent de l'intention initiale des rédacteurs du Statut de Rome et des résolutions pertinentes de l'Assemblée (y compris le Règlement du Fonds), qui voyaient le Fonds comme jouant un rôle de gestion et de mise en œuvre des fonds. La mise en œuvre de ces recommandations nécessiterait une modification du cadre juridique établi par l'AEP pour le Fonds.

18. L'Assemblée pourrait se demander si le fait de confier à la Cour la responsabilité d'allouer les ressources du Fonds ne risque pas de susciter chez les victimes l'espoir de recevoir des réparations *de la part de la Cour en tant qu'institution judiciaire*, alors qu'elles ont en fait le droit de recevoir des réparations *de la part de la personne condamnée*. Afin d'éviter le risque important de fracture de la gouvernance financière et d'inefficacité opérationnelle, il serait peut-être préférable de maintenir au sein du Fonds l'intégrité des fonctions distinctes et combinées que sont le développement des ressources, la gestion et l'investissement des fonds, et la mise en œuvre des activités liées au mandat.

19. Le Conseil de direction estime que les États parties, avec la participation du Conseil et de toutes les parties prenantes, souhaiteront peut-être tenir des discussions approfondies et ouvertes en vue de trouver terrain d'entente et transparence au sujet des recommandations relatives au mandat du Fonds. Lors de l'examen de ces questions, toutes les parties prenantes devraient veiller à ce que ces discussions ne nuisent pas à la poursuite des travaux du Fonds, et ne compromettent pas sa capacité à continuer de collecter des fonds et à développer la base de ses ressources financières, ni ne créent d'incertitude quant à sa structure de gouvernance et de responsabilité, car cela pourrait affecter l'intérêt et la confiance des donateurs, ce qui aurait un impact sur les victimes.

20. S'agissant de la gouvernance, le Conseil de direction propose de traiter les questions en la matière en collaboration avec le Bureau de l'AEP et en consultation avec le Greffier. À cet effet, il a l'intention d'échanger avec le Bureau pour préciser et structurer davantage la relation de responsabilité entre le Fonds et l'AEP. Une relation de responsabilité plus étroite et plus transparente entre le Fonds (Conseil de direction) et l'AEP (Bureau) permettra à l'AEP de participer aux travaux du Fonds en matière de politiques, de suivre de plus près ses activités et ainsi d'accroître son contrôle efficace du Fonds.

21. En ce qui concerne la gouvernance interne, le Conseil de direction et le Secrétariat du Fonds ont, à la suite du rapport du Mécanisme de contrôle indépendant (2019), renforcé leur coopération et la structure hiérarchique et travaillent actuellement à l'élaboration d'une politique visant à préciser et à définir les méthodes de travail. En outre, compte tenu de l'évolution rapide de la portée et de l'intensité des activités et des responsabilités du Fonds, le Conseil de direction a recommandé en mars 2021 au Président de l'AEP de renforcer la procédure de nomination et d'élection du Conseil de direction en identifiant les compétences spécifiques qu'il serait souhaitable que possèdent les membres potentiels du Conseil.

22. En ce qui concerne les conclusions qui sous-tendent ces recommandations, le Fonds s'est attaché en 2020 et continue en 2021 à traiter en particulier les trois domaines mis en évidence dans le Rapport : 1) nécessité d'accroître l'efficacité et l'efficacités, c'est-à-dire son impact sur les victimes et ses performances ; 2) nécessité de renforcer son orientation vers les réparations et de préciser le stade auquel il convient de s'engager dans des programmes d'assistance ; 3) nécessité d'améliorer sa structure de gouvernance. Cela est reflété dans le plan stratégique 2020-2021 du Fonds, qui identifie deux objectifs stratégiques : la performance et l'impact. Chaque objectif stratégique est lié à des sources de revenus distinctes : i) les contributions dans le cadre du budget approuvé de l'AEP d'une part (performance) ; et ii) les fonds relevant de la gestion du Conseil de direction, c'est-à-dire les contributions volontaires, les indemnités de réparation, les fonds provenant du recouvrement des avoirs et les amendes d'autre part (impact).

23. Dans la mise en œuvre du Plan stratégique, le Fonds s'appuie sur les nombreux enseignements tirés de la mise en œuvre des réparations à ce jour, ainsi que sur la coopération étroite et efficace qui existe désormais avec le Greffe, en particulier pour les questions administratives et juridiques, dans les bureaux de pays, et en ce qui concerne la sélection des victimes et la gestion des données correspondantes. En outre, un cadre de performance adéquat, un contrôle renforcé, notamment par un Conseil de direction plus fort et une AEP plus impliquée, ainsi qu'une planification appropriée, élaborée avec la participation des parties prenantes, aideront le Fonds à atteindre les objectifs fixés dans le Plan stratégique.

24. Enfin, le Conseil de direction note que le Fonds, tel qu'il est structuré actuellement, offre des gains d'efficacité inhérents qui découlent du fait qu'il s'appuie sur certaines fonctions administratives et d'appui du Greffe, évitant ainsi les doublons en matière d'utilisation des ressources, ainsi que du fait qu'il peut soustraire des fonctions opérationnelles à des partenaires d'exécution. Cela permet au Fonds, avec ses neuf postes permanents et ses 18 postes temporaires (15,13 ETP) budgétisés, de se concentrer sur les capacités essentielles, destinées à gérer la constellation toujours plus complexe de ses fonctions de manière intégrée, en tenant compte des droits et des besoins des victimes, ainsi que des attentes de la Cour et des États parties – et en assurant une responsabilité appropriée des donateurs, qui doit être considérée comme essentielle pour le système de réparation du Statut de Rome.

V. RECOMMANDATIONS RELEVANT DE L'AUTORITÉ DU FONDS

25. Le Rapport des experts a recommandé au Fonds de produire un certain nombre de documents stratégiques. Le Conseil de direction prend pleinement en compte ces demandes et adoptera et ajustera les mesures suivantes en réponse aux recommandations en question :

- a. Élaboration du plan stratégique 2022-2024, visant un alignement mutuel complet avec le plan stratégique de la Cour, et avec les indicateurs de performance clés, en réponse à la recommandation R355 ;
- b. Élaboration d'une politique sur les méthodes de travail du Conseil et du Secrétariat en réponse à la recommandation R357 ;
- c. Élaboration d'une stratégie de collecte de fonds complète et efficace dans le cadre du plan stratégique 2022-2024, en réponse à la recommandation R356 ;
- d. Élaboration d'une politique visant à simplifier la conclusion de partenariats aux fins de la mise en œuvre des activités du Fonds, y compris avec des organismes

des Nations Unies, en réponse à la recommandation R353 et aux conclusions sous-jacentes incluses dans le Rapport des experts ;

e. Un engagement fort avec les acteurs nationaux et internationaux dans les pays de situation afin de s'assurer que l'engagement du Fonds est complémentaire aux initiatives et programmes nationaux ou internationaux visant à fournir des réparations, en réponse à la recommandation R353 ;

f. Une politique de gestion et d'investissement du Fonds, ancrée dans le Règlement du Fonds, qui établira notamment les principes et les paramètres guidant le Conseil de direction dans sa décision d'affecter ses « autres ressources » au financement de programmes d'assistance et au complément du paiement des indemnités de réparation, en réponse aux questions fondamentales abordées dans la partie B.

26. Toutes ces politiques seront portées à l'attention des États parties et des parties prenantes de la société civile et des ONG, et leurs contributions, qui sont les bienvenues, seront pleinement prises en compte avant adoption desdites politiques par le Conseil de direction.

27. Le Conseil de direction se tient responsable devant l'Assemblée de la mise en œuvre des recommandations du Rapport des experts.

VI. COOPÉRATION ET COORDINATION

28. Les recommandations R336, R339, R346, R347, R352, R359 et R360 concernent la Cour et le Fonds dans une égale mesure, pour ce qui concerne la phase de mise en œuvre des réparations. Dans ce contexte, le Fonds rappelle que l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Ntaganda* a récemment confirmé ce qui suit :

a. Il revient au Fonds de « [TRADUCTION] concevoir un plan de mise en œuvre sur la base de toutes les modalités de réparation définies, en consultation avec les victimes », pour ce qui concerne les réparations collectives ordonnées avec composantes individuelles (par. 62 et 212) ;

b. Le Fonds exposera la façon dont il se propose de procéder sur le plan administratif à l'évaluation de l'admissibilité des bénéficiaires potentiels, sur la base des critères fixés par la Chambre de première instance et en veillant à ce que ses propositions « [TRADUCTION] garantissent un processus équitable, efficace et rapide, compte tenu de la capacité du Greffe à l'assister dans cette tâche » (par. 253) ;

c. Étant donné que le Fonds devra procéder à une levée de fonds supplémentaires afin de compléter pleinement le montant affecté, il devra, dans ses projets de plan de mise en œuvre, envisager des « [TRADUCTION] approches graduelles et flexibles de cette mise en œuvre, notamment par l'ajout de priorités et certains ajustements, en fonction des fonds disponibles » (par. 257) ;

d. Il incombe à la Cour dans son ensemble, aux représentants légaux des victimes et au Fonds, en fonction de leurs rôles respectifs, de gérer les attentes des victimes, au moyen d'une sensibilisation et d'une communication adaptée (par. 6).

29. Le Conseil de direction s'est engagé à veiller à ce que le Fonds remplisse son mandat consistant à accorder des réparations aux victimes dans le cadre de l'affaire *Ntaganda*. Dans le cadre de ce processus, le Fonds s'appuie non seulement sur les nombreux enseignements tirés des trois précédentes procédures en réparation, mais aussi sur la coopération étroite et efficace qui existe désormais avec le Greffe, en particulier pour les questions administratives et juridiques, dans les bureaux de

pays, et en ce qui concerne la sélection des victimes et la gestion des données correspondantes.

30. En outre, le Conseil de direction note que dans sa réponse globale, la Cour se dit favorable à la mise en œuvre des recommandations R359 et R360 et à la création d'un mécanisme de coordination et de coopération qui traite des questions de réparation en dehors des procédures judiciaires. Le Fonds, ayant déjà identifié le besoin d'une telle coordination dans son plan stratégique, soutient pleinement ce mécanisme en tant qu'outil permettant de collaborer sur toutes les questions qui relèvent tant de sa responsabilité ainsi que de celle de la Cour. Dans le cadre d'une telle collaboration, la nature et les fonctions du Fonds doivent être respectées, comme le précise également l'ordonnance de réparation susmentionnée dans l'affaire *Ntaganda*, ainsi que le pouvoir de décision discrétionnaire du Conseil de direction.

31. En ce qui concerne l'identification et la vérification des bénéficiaires potentiels de réparations, le Fonds estime, au vu du plan de mise en œuvre dans l'affaire *Ntaganda* et de la procédure judiciaire de réparation dans l'affaire *Ongwen*, que le mécanisme de coordination et de coopération pourrait être l'organe le mieux adapté pour traiter de manière exhaustive les questions relatives à ce domaine important. Pour déterminer la meilleure façon d'avancer, ce mécanisme de coordination prendrait en compte des questions comme les coûts et l'efficacité en matière de ressources et de personnel, la nécessité d'éviter toute duplication du travail et la perspective des victimes, en particulier le principe du « ne pas nuire ».

VII. OBSERVATIONS FINALES

32. Le Conseil de direction se félicite de l'appréciation profonde et de l'intérêt actif dont font preuve les États parties à l'égard des conclusions et des recommandations du Rapport des experts, qui sont d'une importance cruciale pour le mandat, la gouvernance et les principales fonctions du Fonds. Le Conseil de direction s'engage à travailler en étroite collaboration avec l'Assemblée, devant laquelle il est responsable, avec la Cour, et avec le Greffier, en sa qualité de conseiller du Conseil de direction et de principal responsable de la Cour, pour optimiser l'efficacité et l'efficacités des activités liées aux victimes, et plus particulièrement les réparations et l'assistance aux victimes.

33. Le Conseil de direction réaffirme son engagement à solliciter les vues des États parties sur les instruments essentiels relatifs au Fonds, notamment le Plan stratégique 2022-2024, ainsi que sur les nouvelles politiques relatives au développement des ressources (collecte de fonds), à la gestion des fonds et aux investissements dans les activités de réparation et d'assistance, et sur les méthodes de travail du Conseil de direction lui-même. Il se félicite de l'engagement des États parties à aider le Fonds à remplir son mandat, notamment en trouvant des moyens novateurs de renforcer sa capacité de collecte de fonds, et en le conseillant quant aux donateurs potentiels de leurs régions respectives, dans la mesure du possible.

34. Sous réserve du plan d'action qui sera proposé par le Mécanisme d'examen et conformément à celui-ci, le Conseil de direction est prêt à s'engager activement dans la recherche de solutions appropriées qui garantiront l'octroi d'une valeur réparatrice adéquate et en temps voulu aux victimes de crimes relevant du Statut de Rome.

Annexe V

Observations distinctes présentées au Mécanisme d'examen

A) Bureau de l'audit interne

Commentaires, en date du 22 mars 2021, du Bureau de l'audit interne de la Cour pénale internationale sur les recommandations formulées dans le Rapport d'examen par des experts indépendants

Le Directeur du Bureau de l'audit interne salue l'occasion qui est donnée à celui-ci de présenter des commentaires sur les recommandations formulées par les experts indépendants dans leur Rapport.

Il a relevé dans le Rapport deux catégories de recommandations qui se rapportent audit bureau, directement ou indirectement : l'une des recommandations s'adresse spécifiquement au Bureau de l'audit interne (R367), tandis que les autres se rapportent à tous les bureaux indépendants de la CPI (R5 et R11).

Le Bureau de l'audit interne n'a pas l'autorité requise pour mettre en œuvre ces recommandations, à l'exception de la recommandation R5.

1. Recommandation adressée au Bureau de l'audit interne

R367. En tant qu'unité fonctionnelle relevant du Greffe, le Bureau de l'audit interne devrait faire rapport aux responsables de la Cour plutôt qu'au Comité d'audit, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties. Cela n'empêcherait pas le Bureau de l'audit interne de se présenter devant le nouvel organe de contrôle budgétaire et d'audit pour répondre sur demande aux questions de celui-ci. Vis-à-vis du Bureau de l'audit interne, le nouvel organe aurait vocation à superviser les processus qu'il suit dans son travail, plutôt que la substance même de ce travail.

Commentaires du Bureau de l'audit interne

Le Directeur du Bureau de l'audit interne souscrit à cette recommandation.

- Le rôle du système d'audit interne est en effet de donner des informations à la direction de l'organisation en fournissant des assurances, en effectuant des missions de conseil et en répondant sur demande à des besoins spécifiques. Cette activité de rapport à la direction (aux principaux responsables) de la Cour devrait permettre au Bureau de l'audit interne de jouer son rôle plus efficacement en particulier pour l'établissement et l'exécution de son plan de travail annuel, qui devrait être suffisamment flexible pour s'adapter aux priorités de l'organisation.
- Les normes professionnelles de l'audit interne recommandent que la structure d'audit interne fasse son rapport au niveau de la direction de l'organisation. C'est le modèle que la plupart des organisations internationales publiques appliquent.
- Avant l'établissement du Comité d'audit en 2015, le Directeur du Bureau de l'audit interne rendait compte aux principaux responsables de la Cour, quoique son budget fût inclus dans celui du Greffe. L'établissement du Bureau de l'audit interne en tant que grand programme en termes de budget en 2015 a renforcé son indépendance sur le plan des ressources. L'indépendance de la structure d'audit interne devrait être davantage soutenue par les instances gouvernantes telle que le Comité d'audit dont le rôle est d'empêcher toute ingérence de la direction de la CPI dans les activités du Bureau de l'audit interne.
- Le Bureau de l'audit interne partage avec le Comité d'audit tous les rapports sur les assurances qu'il fournit. Les représentants des États peuvent également, sur demande, y avoir accès. De plus, le Bureau de l'audit interne prépare systématiquement un rapport annuel de ses activités dans lequel figure un résumé de toutes ses missions. Il continuera à communiquer les informations demandées par les instances gouvernantes.

Mise en œuvre de la recommandation et calendrier

Les points évoqués dans la recommandation R367 seront traités plus avant par les experts de la Cour des comptes lors d'un atelier qui se tiendra fin mai sur différentes questions de contrôle et de gouvernance avec des représentants de la Cour et le facilitateur du Groupe de travail de La Haye. La Cour des comptes devrait ensuite rédiger un rapport dont les représentants des États et l'Assemblée des États parties discuteront au cours du second semestre de l'année. La mise en œuvre de cette recommandation est du ressort de l'Assemblée des États parties.

2. Recommandations adressées à tous les bureaux indépendants de la Cour dont le Bureau de l'audit interne

Ces recommandations portent sur des points à améliorer communs à tous les bureaux indépendants.

a) Indicateurs de performance clés

R5. L'approche uniformisée vers laquelle tend le principe de Cour unique devrait aussi s'appliquer aux unités et bureaux indépendants au sein de la Cour. Les efforts faits à l'échelle de la Cour pour évaluer l'efficacité au moyen des indicateurs de performance clés devraient s'étendre à ces bureaux indépendants. En tant qu'unités relevant du système instauré par le Statut de Rome, tous ces bureaux devraient élaborer et aligner leurs stratégies sur le Plan stratégique de la Cour.

Commentaire du Bureau de l'audit interne : Le Directeur du Bureau de l'audit interne souscrit à cette recommandation.

- Le Bureau de l'audit interne a formulé des indicateurs de performance clés pour contrôler l'efficacité de ses activités d'audit et pour répertorier les facteurs affectant cette efficacité. Ces indicateurs sont axés sur la performance technique des missions d'audit, notamment sur la durée de chaque phase de celles-ci. Il y a lieu de relever que certains de ces indicateurs de performance clés se rapportent à des tâches sur lesquelles le Bureau de l'audit interne n'exerce pas toujours un contrôle total, mais qu'il essaie néanmoins d'améliorer.
- Le plan de travail annuel du Bureau de l'audit interne est aligné sur les objectifs stratégiques répertoriés dans le Plan stratégique de la Cour, le plan stratégique du Greffe et le plan stratégique du Bureau du Procureur. La réalisation de ces objectifs stratégiques est soumise à des risques dont le Bureau de l'audit interne tient compte lorsqu'il élabore son plan de travail, lequel est fondé sur le risque. Toutefois, le Bureau de l'audit interne ne réalise pas l'audit des activités judiciaires de la Cour et couvre principalement ses activités ou processus administratifs et financiers. Par conséquent, des indicateurs de performance clés alignés sur les objectifs stratégiques de l'organisation ne peuvent être établis, en ce qui concerne le Bureau de l'audit interne, qu'en lien avec les objectifs stratégiques de la CPI visant à une gestion des ressources efficace, responsable et justifiable.

Mise en œuvre de la recommandation et calendrier

Le Bureau de l'audit interne pourrait définir d'ici à la fin de 2021 des indicateurs de performance clés alignés sur les objectifs stratégiques de la CPI visant à une gestion efficace des ressources.

b) Conseil de coordination étendu (CoCo+)

R11. Un Conseil de coordination étendu (CoCo+) devrait se tenir régulièrement entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) que sont le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, pour permettre une coordination stratégique au plus haut niveau et donner à l'ensemble de la Cour le moyen de travailler en harmonie au service d'objectifs communs.

Commentaire du Bureau de l'audit interne

Le Directeur du Bureau de l'audit interne souscrit à cette recommandation.

- Assister au CoCo+ permettrait au Directeur du Bureau de l'audit interne d'intégrer davantage dans ses activités les préoccupations stratégiques et opérationnelles de l'organisation, de manière plus appropriée et en temps opportun.

Mise en œuvre de la recommandation et calendrier

L'organisation du Conseil de coordination et d'un Conseil de coordination étendu ne relève pas de la responsabilité du Bureau de l'audit interne.

B) Mécanisme de contrôle indépendant

Lettre en date du 30 mars 2021 du chef du Mécanisme de contrôle indépendant adressée à la Présidente de l'Assemblée des États parties

Madame la Présidente,

Je vous écris au sujet du Rapport que les experts indépendants ont rédigé à la suite de leur examen de la Cour pénale internationale et du système mis en place par le Statut de Rome. La résolution ASP-ICC/19/Res.7 prévoit spécifiquement que la Cour désigne des points de contact et que ceux-ci présentent une « réponse globale » au Rapport. Cependant, étant un organe subsidiaire de l'Assemblée des États parties opérant indépendamment de la Cour, le Mécanisme de contrôle indépendant n'est pas d'avis que ses vues sur les questions le concernant soulevées dans le Rapport devraient être présentées par les points de contact de la Cour.

Cela dit, étant donné que certaines des conclusions et recommandations des experts indépendants se rapportent directement au Mécanisme (une liste de ces recommandations figure en annexe à la présente lettre), le mécanisme d'examen et les États parties pourraient tirer parti des vues de celui-ci les concernant.

Par conséquent, avec votre permission, j'aimerais résumer ici les premières réflexions du Mécanisme au sujet de ces recommandations. Je ne verrais aucun inconvénient à ce que, si vous le jugez utile, la teneur de cette lettre soit partagée avec le mécanisme d'examen, pour analyse.

Propositions de modification du mandat du Mécanisme

S'agissant du Mécanisme, le Rapport recommande l'adoption d'un nouveau mécanisme interne de règlement des plaintes, notamment pour les enquêtes sur les allégations de faute et les mesures disciplinaires y afférentes. Il propose également à la fois un élargissement du mandat du Mécanisme, afin d'y inclure entre autres l'appui à un certain nombre de fonctions supplémentaires et à des entités non permanentes, et une réduction de ce mandat, en supprimant en substance le pouvoir du Mécanisme d'enquêter sur les allégations de faute conformément à la règle 26 du Règlement de procédure et de preuve, règle qui a été modifiée très récemment, en 2018, dans le but de lui conférer précisément ce pouvoir.

Tout modification du mandat du Mécanisme relèverait évidemment des attributions de l'Assemblée et, en ce sens, le Mécanisme n'a pas à prendre position à cet égard, mais il pourrait être utile que les États parties prennent en considération ce qui suit lorsqu'ils évalueront ces recommandations.

Premièrement, s'agissant des fonctions supplémentaires proposées, le Mécanisme convient, et a répété à de nombreuses reprises, que l'absence d'un mécanisme informel de résolution des différends (p. ex., sous la forme d'un médiateur ou de services de médiation) est une lacune flagrante dans le système de justice interne de la Cour. Les fonctionnaires ne savent souvent pas où s'adresser pour régler les problèmes qu'ils rencontrent avec leurs collègues ou leur superviseur sur leur lieu de travail. Dans le contexte d'une organisation dont le cœur de l'activité porte sur les litiges et les décisions judiciaires, les membres du personnel ont souvent le sentiment qu'une plainte officielle est la seule solution, alors que ces problèmes peuvent fréquemment être désamorçés et réglés de manière informelle à la satisfaction de tous. Cette approche a l'avantage de produire pour les unités ou les sections concernées un meilleur effet à long terme qu'une enquête et un processus disciplinaire longs, qui ne font qu'ancrer chaque partie dans sa position, et nuisent à l'efficacité et à l'efficacité opérationnelles.

Le Mécanisme serait donc tout à fait favorable à la création de telles fonctions. La question de savoir si elles devraient être localisées en son sein ou ailleurs devrait être examinée attentivement, car la première option présente des avantages, mais aussi certains risques qu'il serait bon d'évaluer, tels que de possibles conflits d'intérêts. Il s'agit d'une question qui pourrait faire l'objet de discussions approfondies dans le cadre de consultations.

S'agissant de la création d'un bureau d'éthique et de conduite professionnelle, qui offrirait des conseils en matière de prévention des conflits d'intérêts et hébergerait également un

coordonnateur chargé de l'égalité hommes-femmes, des questions de harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement, ainsi que des questions de lutte contre la fraude, le Mécanisme, à nouveau, ne prend pas position, étant donné qu'il s'agit d'une question qu'il revient aux États parties de trancher. Les bureaux d'éthique sont courants au sein du système des Nations Unies pour conseiller le personnel sur les conflits d'intérêts potentiels, bien qu'ils ne disposent généralement pas de coordonnateurs comme il est envisagé que ce soit le cas ici. Ils jouent un rôle en matière de sensibilisation dans la mesure où ils apprennent au personnel à reconnaître le harcèlement, le harcèlement sexuel et les problèmes de fraude et de corruption. Dans le même ordre d'idées, il est également indiqué dans le Rapport que nombre de fonctionnaires n'ont peut-être toujours pas connaissance du rôle du Mécanisme et que cela contribue à ce que les experts ont considéré comme un faible taux de signalement d'allégations de harcèlement et d'intimidation. C'est une conclusion que le Mécanisme a bien notée et, sous réserve de ressources suffisantes, il prévoit d'accroître sa présence par le biais de séances supplémentaires d'information et de sensibilisation. Le Mécanisme consultera également la Coordinatrice pour l'égalité des genres nouvellement désignée et le Conseil du syndicat du personnel au sujet de l'organisation de telles séances.

Enquêtes sur des responsables élus

Les experts ont argué, entre autres, du manque de confiance du personnel dans le Mécanisme pour justifier la recommandation visant à ce que ce dernier n'enquête pas sur les responsables élus. En substance, ils semblent pleinement embrasser l'avis formulé par l'ancien Président de la Cour lors d'une réunion du Groupe de travail de La Haye à l'automne 2019, à savoir qu'il faudrait que ce soient des juges qui enquêtent sur les allégations portées contre d'autres juges. Ils recommandent spécifiquement que les enquêtes sur les fautes reprochées aux responsables élus soient menées par un groupe d'enquête *ad hoc* sous les auspices du Mécanisme. Ils proposent aussi la création, à plus long terme, d'un conseil judiciaire qui examinerait les questions liées à « la discipline des juges et [à] l'administration judiciaire, ainsi [qu'à] l'application de la responsabilité des magistrats », un modèle établi dans la plupart des systèmes nationaux. Là encore, c'est une question qu'il appartient aux États parties de traiter et qui a été récemment examinée au cours de la révision de la règle 26, et l'ancienne Présidence de la Cour en a convenu. Le Mécanisme formule les points suivants dans le but d'assister les États parties dans leur examen de ces recommandations.

Le Mécanisme estime qu'il existe une distinction, premièrement, entre les formes judiciaire et non judiciaire de faute, et, deuxièmement, entre l'établissement des faits par enquête et les procédures disciplinaires.

S'agissant de la première question, le Mécanisme estime qu'il existe une distinction importante entre une faute qui aurait été commise par des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, par exemple toute violation du Code d'éthique judiciaire, les questions concernant l'indépendance et l'impartialité des juges, ou tout problème ayant une incidence directe sur des procédures judiciaires, et une faute non basée sur l'exercice des fonctions judiciaires, par exemple le harcèlement sexuel ou l'intimidation en dehors de la salle d'audience et qui n'est pas liée à une affaire pendante, la fraude/corruption, etc. Le Mécanisme considère que, selon les circonstances, le même comportement peut bien relever de l'une ou de l'autre catégorie. Ainsi, le fait qu'un juge tienne un propos à caractère raciste ou sexiste lors d'une audience dans le cadre d'une procédure relèverait de la première catégorie, alors que le même propos tenu à la cafétéria à l'encontre d'un membre du personnel relèverait dans la plupart des cas de la deuxième catégorie. Dans ce dernier exemple, on ne comprend pas pourquoi un responsable élu devrait être traité différemment pour le même comportement, simplement en raison de son rang.

Les fautes relevant de la forme judiciaire peuvent à leur tour être réparties en deux sous-catégories. Certaines touchent aux droits des parties aux procédures judiciaires et doivent être tranchées par la Chambre de première instance concernée, la Chambre d'appel ou la plénière des juges. Ainsi, le Mécanisme n'est pas d'avis que la règle 26 lui donne mandat pour enquêter sur la question de savoir si un juge aurait dû se dessaisir d'une affaire ou sur les questions ayant trait à l'indépendance judiciaire.

Dans d'autres cas, il peut être allégué que des juges auraient commis une faute sans que cela ait une influence sur une affaire en cours (p. ex., le non-respect de la confidentialité des délibérations une fois qu'une décision a été rendue). Ce sont alors des « experts judiciaires », effectivement, qui devraient trancher la question de savoir si un manquement a été établi, avant qu'une procédure disciplinaire soit engagée, et le Mécanisme apprécierait que cela soit fait par des experts judiciaires externes plutôt que par la Présidence ou la plénière des juges, pour les raisons exposées dans le Rapport. Parallèlement, le Mécanisme aimerait attirer l'attention des États parties sur le rôle important qu'il peut jouer, et qu'il a joué jusqu'ici, en matière d'établissement des faits dans le cadre des enquêtes sur de tels cas.

Dans un cas consigné dans son rapport annuel l'an dernier, le Mécanisme avait reçu à titre confidentiel une allégation de la part de membres du personnel des Chambres concernant le comportement d'un juge. Le problème faisant l'objet de l'enquête ayant trait à des questions d'apparence d'impartialité et d'indépendance, le Mécanisme s'était abstenu de formuler toute conclusion sur la question de savoir si le comportement du juge constituait une faute au sens des textes, c'est-à-dire s'il avait nui ou nui gravement au prestige de la Cour ou à l'administration de la justice, comme le prévoient le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve. Le Mécanisme avait limité ses activités d'enquête à l'allégation et avait présenté ses constatations à la Présidence, qui avait fini par décider qu'il n'y avait pas eu faute et que, par conséquent, aucune mesure ne devait être prise, notamment aucune mesure disciplinaire. Sans vouloir donner à penser qu'il y a eu irrégularité dans ce cas précis, il aurait en effet été préférable que cette décision soit prise par des experts judiciaires extérieurs à la Cour, comme recommandé dans le Rapport, plutôt que par la Présidence de la Cour.

Plus pertinent encore, cependant, est le fait que, de l'avis du Mécanisme, le système consistant à ce que ce soit lui qui mène l'enquête d'établissement des faits, qui incluait l'analyse des éléments de preuve dans divers systèmes électroniques de la Cour, l'examen des preuves documentaires et des entretiens avec des témoins, fonctionnait très bien. Un tel processus a également l'avantage d'être plus strictement en accord avec le libellé de la règle 26, qui oblige le Mécanisme à « ouvrir une enquête » sur de telles allégations, dès lors qu'elles ne sont pas manifestement infondées.

Une approche similaire pourrait être adoptée dans les cas de faute relevant d'un domaine autre que le domaine judiciaire, par exemple l'intimidation d'un juriste par un juge, ce que les experts ont identifié dans leur Rapport comme étant une préoccupation. Dans de tels cas, le Mécanisme pourrait tout de même être en mesure de rendre des conclusions préliminaires pour dire si l'intimidation alléguée (ou le harcèlement sexuel, par exemple) a eu lieu, étant donné que le critère appliqué serait le même que pour les membres du personnel. Les experts judiciaires pourraient ensuite déterminer si un préjudice quelconque a été causé à la bonne administration de la justice ou au prestige de la Cour et, par conséquent, s'il y a eu faute ou faute grave au regard du cadre juridique applicable. Ils n'auraient pas forcément à mener une enquête d'établissement des faits concernant les circonstances de l'intimidation ou du harcèlement sexuel allégués. Outre le risque d'incohérence entre les enquêtes sur des membres du personnel menées par le Mécanisme et celles menées par les groupes d'enquêtes *ad hoc* sur des faits comparables, il est également probable que mandater des experts judiciaires externes pour une telle enquête se révèle inefficace et nécessite des ressources plus importantes que si elle était menée par le Mécanisme.

Pour établir le parallèle avec ce qui se produit dans une juridiction nationale, un juge qui se rendrait coupable d'une agression ou d'une agression sexuelle sur son lieu de travail ferait l'objet d'une enquête menée par les services de police et de justice ordinaires, et il ne pourrait se prévaloir d'aucun privilège particulier du fait de sa qualité de juge, même de la plus haute instance judiciaire du pays. Le Mécanisme ne voit pourquoi il devrait en être autrement pour les juges ou autres responsables élus de la Cour en cas d'intimidation ou de harcèlement sexuel. La décision disciplinaire ou décision finale disant si un tel acte donne lieu ou non à une sanction à l'encontre du juge concerné est une question distincte, et le Mécanisme convient, là encore, qu'il serait plus approprié que la prise de décision à cet égard soit confiée à des experts externes plutôt qu'à la plénière des juges. Mais, encore une fois, cela n'a aucune incidence sur le rôle utile que peut jouer le Mécanisme, et qu'il a joué jusqu'ici, dans le cadre du processus sous-jacent d'enquête et d'établissement des faits. Il est également important de relever que, dans le cadre de son travail, le Mécanisme a auditionné un certain nombre de

responsables élus, et notamment des juges, au cours d'enquêtes et à divers titres (de plaignants, de témoins et même de personnes mises en cause), et qu'il a bénéficié chaque fois de leur pleine coopération. Aucun des responsables élus auditionnés n'a contesté le pouvoir d'enquête du Mécanisme, même si certains ont pu parfois ne pas être d'accord avec le fait qu'il y ait une enquête.

Une possibilité consisterait par conséquent à limiter le rôle des groupes d'enquêtes ad hoc proposés, de sorte qu'ils décident si, d'après les faits établis par le Mécanisme à l'issue d'une enquête, une faute ou faute grave a bien été commise comme énoncé aux articles 46 et 47 du Statut de Rome et défini aux règles 24 et 25 du Règlement de procédure et de preuve. Cela constituerait, comme il a déjà été dit, une amélioration du processus fort appréciée.

Intimidation, harcèlement et harcèlement sexuel

Enfin, le Mécanisme relève les conclusions formulées dans le Rapport relativement aux comportements inappropriés à la Cour, y compris, spécifiquement, les actes d'intimidation et de harcèlement aux Chambres, et de harcèlement sexuel au Bureau du Procureur. Les obstacles aux signalements sont nombreux, mais le personnel ne peut réellement avoir confiance dans le processus que si les dirigeants de la Cour prennent des mesures fortes et imposent des sanctions fermes à ceux dont le comportement aura été jugé inacceptable. La capacité du Mécanisme d'engager le dialogue avec tous les membres du personnel qui seraient victimes d'intimidation, de harcèlement ou de harcèlement sexuel, et de réagir rapidement à leurs plaintes et d'enquêter sur celles-ci est essentielle pour contribuer à résoudre les problèmes que posent de tels comportements. Vu sous cet angle, il ne sera pas surprenant que le Mécanisme se félicite de la recommandation visant à accroître son autorité et ses ressources. Les États parties ont déjà répondu en partie à cette recommandation en accroissant l'autorité du Mécanisme dans le cadre de son nouveau mandat opérationnel adopté lors de l'assemblée de l'année dernière.

Comme je l'ai mentionné d'emblée, je vous saurais gré, Madame la Présidente, de bien vouloir faire suivre cette lettre au mécanisme d'examen si vous jugez qu'elle pourrait l'assister dans son travail. Je reste bien évidemment à votre disposition et à celle du mécanisme d'examen pour discuter de l'une quelconque des questions susvisées ou de tout autre point.

Veillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes salutations distinguées,

Saklaine Hedaraly

Annexe

Recommandations se rapportant directement au Mécanisme de contrôle indépendant

R87. La direction de la Cour devrait adopter et afficher un engagement clair en faveur d'une stratégie à plusieurs volets pour lutter contre les comportements prédateurs sur le lieu de travail, à savoir l'intimidation, le harcèlement et le harcèlement sexuel. Il doit être clair pour l'ensemble du personnel, en particulier les supérieurs hiérarchiques, que de tels comportements sont inexcusables et inacceptables à la Cour et ne seront pas tolérés. Il faudrait qu'il existe des moyens permettant aux fonctionnaires de signaler en toute sécurité les cas d'intimidation et de harcèlement à leurs supérieurs et de recevoir des conseils et un soutien quant à la procédure à suivre s'ils souhaitent déposer une plainte.

R108. Le Mécanisme de contrôle indépendant devrait recourir à des groupes d'enquête ad hoc pour les juges, le Procureur et le Procureur adjoint en cas de plaintes à l'encontre de ces responsables élus. Composés de trois juges ou procureurs respectivement, ces groupes seraient établis par le Mécanisme de contrôle indépendant à partir d'une liste composée de juges et de procureurs nationaux et internationaux actuels et anciens. Cette liste serait approuvée par la Présidence de l'Assemblée des États parties, la Présidence de la Cour et le Procureur, respectivement, selon une procédure similaire à celle précisée dans la recommandation 113 (p. 106).

R109. À long terme, le pouvoir de rendre des décisions sur les plaintes à l'encontre des responsables élus devrait être confié à une sorte de conseil judiciaire, composé de juges nationaux et internationaux, actuels et anciens.

R118. La Cour devrait envisager la création d'un poste de médiateur (poste non classé à pourvoir par voie de concours ; personne véritablement de l'extérieur) chargé de traiter les litiges et les conflits de manière informelle, efficace et à l'amiable en collaboration avec les services de médiation, en tant qu'instance préliminaire non obligatoire (sous réserve du paragraphe suivant) pour la résolution des litiges et des conflits.

R119. Le recours aux services de médiation ne serait obligatoire que pour les parties à un litige administratif avant que leur plainte soit portée devant le juge de première instance. De même, les plaintes portant sur des performances insuffisantes seraient initialement examinées par un analyste des ressources humaines et, si nécessaire, par un examinateur indépendant nommé par le chef de la Section des ressources humaines, avant être soumises au juge de première instance.

R122. La Cour devrait également examiner l'opportunité de créer un bureau d'éthique et de conduite professionnelle pour promouvoir les valeurs communes et prévenir les conflits d'intérêts, ainsi que pour traiter les procédures disciplinaires, qui serait doté d'une unité chargée des fautes graves. Ce bureau devrait également servir de cadre aux politiques de lancement d'alerte, et accueillir des coordonnateurs chargés de l'égalité hommes-femmes, des questions de harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement, ainsi que des questions de lutte contre la fraude. Le bureau serait dirigé par une personne hors classe appropriée.

R124. L'Assemblée des États parties devrait envisager de permettre au Mécanisme de contrôle indépendant de fournir un soutien au bureau d'éthique et de conduite professionnelle, doté de professionnels externes (enquêteur, juriste).

R125. Le Mécanisme de contrôle indépendant conserverait ses fonctions d'inspection, d'évaluation et d'enquête. En cas de plaintes contre des juges, le Procureur et le Procureur adjoint, il déléguerait les enquêtes à des groupes d'enquête ad hoc, après avoir procédé à une première évaluation de la plainte. Le Mécanisme de contrôle indépendant ferait en outre office de secrétariat exécutif et permanent, soutenant les organes non permanents au sein du bureau d'éthique et de conduite professionnelle, en s'efforçant de garantir un règlement efficace et rapide des plaintes. Il en va de même pour les services de médiateur et de médiation, les groupes d'enquête ad hoc, le comité d'éthique, le juge de première instance et les groupes de première instance. Le Mécanisme de contrôle indépendant serait chargé de fournir un soutien immédiat en cas de besoin et de travailler à la sensibilisation et au

renforcement des capacités au sein de la Cour sur les questions liées au champ d'action de bureau d'éthique et de conduite professionnelle. À cette fin, le Mécanisme de contrôle indépendant devrait être doté de ressources suffisantes.

R126. L'Assemblée des États parties et la Cour devraient envisager à long terme l'établissement d'un conseil judiciaire de la Cour, avec un mandat complet en matière de discipline et de responsabilité judiciaire des juges.

R128. Le Mécanisme de contrôle indépendant et le bureau d'éthique et de conduite professionnelle doivent élaborer une stratégie et un plan d'action visant à accroître la confiance du personnel dans le Mécanisme de contrôle indépendant et dans le régime disciplinaire interne de la Cour.

R364. Le Mécanisme de contrôle indépendant et le Bureau de l'audit interne devraient disposer de davantage d'autorité et de ressources pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs fonctions.

R368. Pour trouver des moyens de rationaliser les structures de contrôle et d'en améliorer l'efficacité, il est recommandé à l'Assemblée des États parties de s'appuyer sur les prochaines recommandations que présentera l'Auditeur externe à l'issue de son évaluation des organes de contrôle de la Cour.

C) Bureau du conseil public pour la Défense

Mémoire relatif aux recommandations du Rapport des experts

Présenté par le Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD)

14 avril 2021

Introduction

Le Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD) de la CPI a accueilli favorablement l'examen mené par les experts indépendants et s'est engagé dans le processus dans le seul but d'améliorer la Cour en axant sa réflexion sur les droits des accusés, le renforcement de l'égalité structurelle des armes de la défense et l'amélioration des conditions de travail des équipes de défense elles-mêmes. Il salue les recommandations finales concernant la Défense et l'aide judiciaire, qui sont autant de questions qu'il prend au sérieux et qu'il a examinées en détail, et il estime que ces recommandations sont pleinement réalisables.

Les recommandations visant à renforcer les services de défense en confiant au BCPD des droits et des responsabilités supplémentaires revêtent un intérêt primordial pour le BCPD. Elles reconnaissent la nécessité d'une voix forte pour la Défense dans la gouvernance et la stratégie de l'institution elle-même, étant donné la nature unique d'une juridiction pénale internationale. Le Bureau a toujours été d'avis que la présence d'un organe de la défense au sein de la CPI est le meilleur moyen de garantir l'égalité des armes sur le plan institutionnel et, de ce fait, sur le plan procédural. Les raisons en sont évidentes : la Défense serait sur un pied d'égalité avec l'autre partie aux procédures, l'Accusation, et cela permettrait en même temps d'assurer une gestion plus efficace.

Cependant, les recommandations du Rapport des experts ne visent pas à créer un tel organe dans les textes dans l'immédiat, mais plutôt à conférer au Bureau un rôle d'organe pour un certain nombre de fonctions. L'idée est de donner à la Défense son mot à dire dans les décisions relatives à plusieurs processus de la Cour, de s'assurer que sa voix est entendue et de veiller à ce que sa position soit prise en compte à un stade précoce pour garantir les meilleurs résultats. Pour ce faire, l'instauration d'un « bureau de la Défense » aux responsabilités y afférentes, qui ne correspond pas nécessairement à un « organe » au sens de l'article 34, constitue un moyen de tester la viabilité d'un potentiel organe et de lancer les discussions à ce sujet. Les recommandations du Rapport des experts apportent des améliorations aux structures et aux services qui conduisent naturellement à de possibles discussions sur la création d'un « organe » à long terme, si les États souhaitent envisager cette possibilité.

De manière générale, les recommandations relatives à la Défense et aux questions connexes peuvent être classées en trois catégories (couvrant 20 recommandations du Rapport des experts) :

- I. **Renforcement de la Défense au sein de la CPI**
 1. **Création du bureau de la Défense** (R322, R323, R327/R11, R209)
 2. **Nomination des conseils du BCPD en tant que « conseils de permanence » des nouveaux suspects** (R320)
 3. **Création d'une stratégie de développement de la Défense** (R324)
 4. **Création d'une relation entre le bureau de la Défense et la Section de l'information et de la sensibilisation, à l'instar de celle entre cette dernière et le Bureau du Procureur** (R325, R326)
 5. **Un rôle formel pour l'ABCPI** (R321)
- II. **Aide judiciaire/Contrats des équipes de défense** (R328, R329, R333, R334, R335)
- III. **Efficiency du processus judiciaire et droit à un procès équitable** (R190, R191, R197, R201, R213)

Le BCPD présente au Mécanisme d'examen ces observations initiales concernant ces thèmes afin de lancer les discussions sur les mesures à prendre en la matière. Il remercie les ambassadeurs du Mécanisme d'examen, les coordinateurs et les États de lui avoir donné l'occasion de participer à ce processus, et il se réjouit à l'idée de discuter de la manière la plus efficace de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour apporter une assistance à tous les suspects/accusés/condamnés/acquittés, actuels et futurs, et à ceux qui les représentent devant la CPI.

À cette fin, le BCPD entend poursuivre ses consultations auprès des personnes les plus touchées par les recommandations, et présenter – en tant que collectif plus large – des propositions concrètes à inclure dans le plan d'action global qui répondrait aux besoins recensés dans le Rapport des experts. Pour ce faire, le BCPD, l'ABCPI et le programme « CPI et Droit international pénal » de l'Association internationale du barreau ont déjà tenu une première réunion et convenu d'œuvrer de concert pour envisager de possibles propositions communes relatives à certaines recommandations concernant la Défense. Un groupe de travail pourrait permettre de mettre en évidence les questions consensuelles au sein du groupe de parties prenantes, bien qu'il demeure essentiel que les praticiens de la Défense fassent directement partie du processus de consultation avec le Mécanisme d'examen pour que leur expérience inestimable ne soit pas perdue. Il sera également important de consulter les juges et le Procureur de la CPI, ainsi que les membres de la société civile au sens large, nombre d'entre eux ayant été consultés et ayant contribué à la création du Bureau du conseil public pour la Défense, à la révision de son mandat (avec entrée en vigueur le 29 juin 2012) et à son développement permanent.

I. Renforcement de la Défense au sein de la CPI

1. Création d'un bureau de la Défense (R322, R323, R327/R11, R209)

R322. S'agissant de la structure interne, remodeler l'actuel Bureau du conseil public pour la Défense en lui confiant des responsabilités supplémentaires permettrait une gouvernance et une administration plus efficaces, augmenterait la transparence budgétaire, apporterait une stratégie pour les services de la Défense, renforcerait la responsabilisation et assurerait une représentation adéquate de la Défense au sein du Comité consultatif chargé de la révision des textes.

R323. Il est possible d'atteindre ces objectifs en plaçant les services de défense de la Section de l'appui aux conseils ainsi que l'aide judiciaire sous la direction et la gouvernance du Bureau du conseil public pour la Défense. Ce nouveau bureau de la Défense continuerait de fonctionner de manière indépendante, comme le fait actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense, et représenterait les intérêts de la Défense au sein de la Cour, par exemple en assistant aux réunions du conseil de coordination élargi et en représentant la Défense au Comité consultatif chargé de la révision des textes. Cela résoudrait également la difficulté à laquelle fait face le Greffe, qui doit représenter la Défense tout en conservant sa neutralité.

R327. Les experts sont d'avis que le nouveau bureau de la Défense, faisant mieux entendre la voix de la Défense à l'échelle de l'institution, ainsi que la reconnaissance de l'ABCPI par l'Assemblée des États parties et le fait qu'elle rende compte à l'Assemblée réparent ce qui pourrait avoir été perçu comme un déséquilibre à l'égard de la Défense.

R11. *Un Conseil de coordination étendu (CoCo+) devrait se tenir régulièrement entre les responsables de la Cour et les chefs des bureaux indépendants (sur le plan fonctionnel) que sont le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et le Secrétariat de l'Assemblée des États parties, pour permettre une coordination stratégique au plus haut niveau et donner à l'ensemble de la Cour le moyen de travailler en harmonie au service d'objectifs communs.*

R209. *Une fois les premiers modules de la plateforme de gestion des tâches judiciaires livrés en 2021, le Greffe devrait concevoir un plan pour étudier et évaluer régulièrement les capacités actuelles des systèmes numériques de la Cour à la lumière des dernières avancées dans le domaine de la technologie numérique, dans la perspective de prendre*

des mesures opportunes pour mettre à jour les outils numériques et ainsi assurer l'efficacité et la rapidité des procédures. Le Bureau du Procureur et le bureau de la Défense devraient être consultés comme il convient.

Les recommandations les plus significatives pour les activités du BCPD sont sans doute R322 et R323, et la recommandation sommaire dans R327. Chacune envisage une sorte de restructuration des services de la CPI pour une meilleure prestation et gestion des ressources de la Défense tout en améliorant la représentation de la Défense au sein de la structure. Reconnaissant l'existence d'un Bureau indépendant qui peut être renforcé afin de remplir des fonctions supplémentaires, les experts recommandent d'ajouter certaines fonctions au mandat du BCPD et de réorganiser les ressources existantes.

S'agissant de la **recommandation 322**, le BCPD convient qu'il peut se voir confier des responsabilités supplémentaires et l'a affirmé tout au long de son existence. En particulier, il a déjà des idées, avancées dans le passé, sur la manière de rendre le budget plus transparent de sorte que les États aient une meilleure idée des bénéfices du système d'aide judiciaire. En outre, le BCPD a régulièrement plaidé en faveur d'une stratégie de la défense qui permettrait de fournir un meilleur service aux équipes de défense sur le plan institutionnel et une meilleure représentation dans le processus d'élaboration des règles.

Dès le 24 juillet 2014, le BCPD avait présenté au Greffe de la CPI une proposition de « Bureau du conseil public pour la Défense élargi », laquelle fait écho aux recommandations du Rapport des experts pour un rôle et des responsabilités accrues d'un bureau de la Défense indépendant sur le plan institutionnel. Plus précisément, le BCPD a recommandé : « [...] le "Bureau de la Défense" que propose le Greffier pourrait tout simplement être le Bureau du conseil public pour la Défense lui-même, auquel on confierait les tâches (et adjoindrait le personnel) d'autres sections telles que la Section d'appui aux conseils. Dans la mesure où certaines fonctions seraient considérées comme incompatibles au sein du même bureau indépendant pour la Défense, il pourrait être plus approprié d'impliquer d'autres sections du Greffe pour les tâches en question, ce qui pourrait favoriser à long terme le développement d'un organe attiré pour la Défense, si cette possibilité n'est pas réalisable à l'heure actuelle¹³⁶ ».

La **recommandation 323** donne des détails supplémentaires sur ce bureau de la Défense en lui donnant le pouvoir de faire des représentations au sein de l'institution au nom de la Défense. Comme le BCPD remplit déjà cette fonction, on peut facilement imaginer qu'il pourrait aussi jouer un rôle au niveau du Conseil de coordination étendu ou du Comité consultatif chargé de la révision des textes ou sur les questions de budget (tous les domaines dans lesquels nous avons cherché à avoir une voix plus forte). Le BCPD a déjà mis en place des systèmes – qui pourraient être améliorés et développés par des procédures de fonctionnement standard – de consultation avec les équipes de la Défense sur des questions importantes touchant leur travail. Cette collaboration serait étendue pour inclure le Comité de la Défense et le Comité du personnel d'appui aux conseils de l'ABCPI (par et à travers son président et son conseil exécutif). Le changement le plus important concernerait la préparation et la présentation du budget de l'aide judiciaire. Le BCPD est tout à fait d'accord que le fait de confier ces tâches à une unité d'un bureau de la Défense indépendant ne pourrait qu'accroître la capacité d'exprimer les véritables besoins des équipes de défense dans les procédures et d'expliquer pourquoi ces besoins sont nécessaires, sans la contrainte qu'a le Greffe (qui fait actuellement des représentations au nom de la Défense dans le Conseil de coordination et devant le CBF) de rester « neutre ».

Le personnel nécessaire pour appuyer le travail spécialisé est disponible dans la Section d'appui aux conseils, et le BCPD convient que ces effectifs pourraient être réaffectés au nouveau bureau de la Défense. Toutefois, cela ne suffirait pas à répondre à la **recommandation 322**. Pour permettre pleinement au nouveau bureau de la Défense d'être positionné correctement et d'être en mesure de remplir les autres tâches envisagées en matière de budget et de stratégie, le BCPD propose qu'il soit réaligné de manière à être « lié administrativement » soit au Cabinet du Greffier (comme le lien existant de 2006 à 2014),

¹³⁶ Memorandum to Mr Martin Petrov re: Registrar's ReVision Project, 24 juillet 2014, Réf. OPCD/0015/XJK/MOL, Annex C to OPCD Commentary on Draft Basic Outline, 11 décembre 2014.

soit à l'AEP, soit à la Présidence. Des discussions avec toutes les parties prenantes devront être menées pour déterminer la solution la plus réalisable et efficace.

Le BCPD prend note de la proposition faite à la **recommandation 323** de confier l'aide juridique au nouveau bureau de la Défense. Bien qu'un organe de la Défense serait bien placé pour administrer l'aide judiciaire de la Défense, une analyse plus approfondie est nécessaire pour savoir si un bureau de la Défense, avec ses pouvoirs plus limités par rapport à un organe, est la meilleure entité pour assumer cette responsabilité. Cependant, cela ne devrait pas empêcher la création, comme l'a déjà proposé le BCPD, d'un grand programme pour refléter la totalité des dépenses des équipes de défense, comme c'est le cas pour le Bureau du Procureur. Ce grand programme pourrait contenir le budget du bureau de la Défense et les fonds de l'aide judiciaire pour permettre aux États d'avoir une meilleure idée des dépenses de la Défense, notamment en comparaison avec ses homologues de l'Accusation. Dans le cadre de ce processus, un bureau de la Défense peut aider à l'élaboration des politiques, à la présentation des besoins du grand programme dans les demandes de budget et à l'élaboration des politiques d'aide judiciaire.

À cette fin, le groupe de travail composé de l'ABCPI, de l'Association internationale du barreau et du BCPD, en sus des consultations avec d'autres partenaires directement engagés dans les activités de défense à la CPI, pourrait examiner de près les recommandations et fournir des solutions concrètes afin de faire avancer les intérêts sous-jacents que sont l'instauration de la parité institutionnelle et d'une meilleure égalité structurelle des armes. Le BCPD estime que la plupart, sinon la totalité, de ces propositions n'auront pas d'incidence sur les coûts et ne nécessiteront que des modifications mineures du Règlement et/ou des textes administratifs. En outre, une fois décidées, ces propositions peuvent être mises en œuvre immédiatement et assorties de mesures de vérification axées sur les résultats afin d'évaluer l'efficacité des recommandations et leur capacité à améliorer l'efficacité et la gouvernance.

2. Nomination des conseils du BCPD en tant que « conseils de permanence » des nouveaux suspects (R320)

R320. Bien que les accusés aient principalement été représentés par des conseils de la Défense privés, extérieurs à l'institution, dont les noms figurent sur la liste de conseils tenue par la Cour, la possibilité que le Bureau du conseil public pour la Défense soit nommé en tant que conseil d'office (conseil de permanence) devrait être maintenue.

Sur un effectif de six personnes seulement, le BCPD dispose au minimum d'un conseil principal qui doit, en vertu du Règlement de la Cour, remplir les conditions pour figurer sur la liste des conseils de la CPI (à l'heure actuelle, deux membres du personnel du BCPD figurent sur la liste des conseils et au moins quatre possèdent les qualifications requises). Les effectifs du BCPD sont aussi tels que l'un de ces conseils peut être disponible à tout moment à La Haye (ou ailleurs, si nécessaire) pour assister un suspect dès son placement sous la garde de la Cour. Si certains suspects ont déjà un conseil à leur arrivée, beaucoup n'en ont pas et doivent, au moment de l'arrestation/de l'exécution de la citation à comparaître, en choisir sur une liste de plus de 800 conseils.

Comme dans la **recommandation 320**, le BCPD a déjà proposé qu'il pourrait alors agir comme conseil du suspect à aux fins de la première comparution, si nécessaire, afin de laisser un bref laps de temps pour permettre au suspect de choisir en connaissance de cause un conseil plus permanent avec lequel il se sent à l'aise à long terme. Il s'agit d'une fonction à laquelle le BCPD était régulièrement affecté au cours des premières années de la Cour, et il s'est penché en profondeur sur la possibilité de conflit d'intérêts. Au regard des politiques internes, le conflit d'intérêts est évitable lorsqu'il s'agit d'informer le suspect sur le système de la CPI et de ses droits au sein de ce système, ainsi que lors de la première comparution, dont l'objectif est limité et ne concerne pas le fond de l'affaire. En outre, sa mémoire institutionnelle et sa longue expérience de ces audiences et procédures devraient permettre au BCPD d'assurer la qualité constante de la représentation des suspects dans le cadre de leur première comparution.

Enfin, ces affectations permettraient de réaliser des économies dans la mesure où le personnel du BCPD et du bureau de la Défense est rémunéré sur le budget ordinaire, alors que

l'affectation d'un conseil de permanence représente un coût supplémentaire. Les économies sont donc de 100 % lorsque le personnel du BCPD/bureau de la Défense est affecté pour cette courte période au début d'une affaire. Par exemple, en désignant un membre du BCPD comme conseil de permanence de Narcisse Arido pendant 10 jours (en attendant qu'il choisisse un conseil à titre permanent), la Cour a économisé jusqu'à 6 490 euros en honoraires qui auraient autrement été nécessaires pour s'assurer les services d'un conseil de permanence externe pour la même période¹³⁷.

Cela ne veut pas dire qu'un conseil de permanence externe ne sera jamais désigné pour une première comparution ; cependant, de manière courante, les services du BCPD/bureau de la Défense pourraient être utilisés davantage par souci de cohérence, d'efficacité et d'économie.

3. Création d'une stratégie de développement de la Défense (R324)

R324. Le bureau de la défense serait de plus responsable de la supervision, du renforcement des capacités et du développement stratégique pour les représentants de la Défense devant la Cour.

Le BCPD est favorable depuis longtemps à une stratégie de la défense pour aider non seulement le travail des équipes, mais aussi celui du Bureau lui-même.

La **recommandation 324** développe cette idée et présente de nouveaux moyens par lesquels un bureau de la Défense nouvellement établi pourrait contribuer à l'efficacité globale de la procédure, en élaborant une stratégie pour la défense en collaboration avec les équipes de défense et l'ABCPI. La stratégie ne concernerait pas la manière dont les équipes de la Défense s'acquittent de leur mandat, qu'elles doivent remplir de manière totalement indépendante, mais pourrait porter sur la manière dont la Cour pourrait améliorer les services à l'intention des équipes de défense, afin de les aider à remplir leur mandat aussi efficacement que possible.

4. Création d'une relation entre le bureau de la Défense et la Section de l'information et de la sensibilisation, à l'instar de celle entre cette dernière et le Bureau du Procureur (R325, R326)

R325. Il est en outre recommandé que la Section de l'information et de la sensibilisation rende possible la publication sur le site Web de la Cour de communiqués de presse émanant de la Défense, dans un esprit d'égalité des armes à l'échelle de l'institution.

R326. Enfin, dans le cadre de l'élaboration des stratégies d'information et de sensibilisation de la Cour, le bureau de la Défense devrait également être consulté, de sorte que ces efforts de communication respectent les principes de procès équitable et de présomption d'innocence.

Dans le passé, le BCPD a participé à des discussions avec la Section de l'information et de la sensibilisation, ainsi qu'avec les bureaux de pays, au sujet d'une meilleure diffusion des informations de la Défense. Si des progrès ont été réalisés en ce sens, le BCPD appelle à la poursuite des discussions sur la manière dont la Défense peut mieux participer à ces programmes et aux plateformes publiques afin de répondre aux **recommandations 325 et 326**. Permettre la diffusion de communiqués de presse produits par la Défense sur le site Web de la Cour, par exemple, renforcerait l'égalité institutionnelle des armes et conduirait à une meilleure transparence sur le déroulement des procédures.

5. Un rôle formel pour l'ABCPI (R321)

R321. Étant donné la reconnaissance de l'ABCPI comme étant le barreau de la Cour, son rôle dans la formation annuelle des conseils doit être formellement reconnu. En outre, il pourrait être envisagé qu'un représentant élu de l'ABCPI soit membre du Comité consultatif chargé de la révision des textes.

¹³⁷ Sur la base d'une rémunération maximale de 649 euros par jour. Voir Document d'orientation unique du Greffe sur le système d'aide judiciaire de la Cour, par. 87 à 89, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/ICC-ASP-12-3-FRA.pdf (dernière consultation : 10 décembre 2014).

Selon le BCPD, la **recommandation 321** est l'occasion non seulement de formaliser le rôle de l'ABCPI, mais aussi de s'engager avec elle dans le cadre d'un partenariat systématique pour aider à déterminer les besoins des conseils et des équipes devant la Cour et à y répondre.

Le BCPD espère discuter avec l'ABCPI des possibilités découlant de cette reconnaissance dans le cadre du groupe de travail qu'il a accepté de former avec elle et l'Association du barreau international.

En ce qui concerne le processus du Comité consultatif chargé de la révision des textes (et en lien avec la recommandation 322 visant à inclure le bureau de la Défense pour assurer la représentation de la Défense au sein du Comité consultatif chargé de la révision des textes), les discussions sur un éventuel amendement de ses statuts ou méthodes de travail, en vertu de la norme 4 du Règlement de la Cour, pourraient également être examinées par le BCPD, l'ABCPI et l'Association du barreau international dans le cadre de ce groupe de travail.

Prochaines étapes proposées en vue du renforcement de la Défense au sein de la CPI (R320 à 327/R11/R209) :

- L'ABCPI, l'Association du barreau international et le BCPD constitueront un groupe de travail qui, en consultation avec d'autres parties prenantes, pourra examiner et faire des propositions sur les points suivants, dans le cadre d'un plan d'action exhaustif :
 - S'agissant des services d'appui que la Cour fournit déjà à la Défense et aux accusés, envisager le transfert de ces services au BCPD/bureau de la Défense ou, si cela n'est pas possible, déterminer qui devraient les assurer.
 - Examiner la manière d'assurer la transition du BCPD vers un « bureau de la Défense » et tout mouvement de personnel en interne pour appuyer les fonctions supplémentaires avec le moins de perturbation possible.
 - Instances de la Cour auxquelles un bureau de la Défense pourrait participer afin d'assurer une plus grande présence de la Défense sur le plan décisionnel.
 - Décider de la manière de formaliser le partenariat de l'ABCPI avec la Cour, y compris le BCPD /bureau de la Défense.
 - Possible création d'un grand programme pour la Défense.
 - Possible adoption de règles ou politiques internes concernant le recours aux conseils du BCPD/bureau de la Défense dans le cadre des comparutions initiales.
 - Possible désignation d'un coordinateur chargé du renforcement des droits à un procès équitable au sein du Groupe de travail de La Haye.
 - Examen des cadres et textes juridiques de la Cour en vue d'y apporter toute modification nécessaire.

II. Aide judiciaire /Contrats des équipes de défense (R328, R329, R333, R334, R335)

R328. Des efforts renouvelés, tenant compte des évaluations et des consultations déjà menées, devraient être faits afin de finaliser la réforme de la politique d'aide judiciaire. Cette politique devrait être accessible, efficace, durable et crédible, y compris en assurant à la Défense l'égalité des armes avec l'Accusation et en offrant aux équipes de la Défense des facilités adéquates pour préparer et conduire une défense efficace. Il est recommandé une réforme complète de la politique, et non un simple toilettage, faute de quoi le sujet reviendra sur la table de l'Assemblée des États parties dans les années à venir. La réforme devrait être menée et finalisée avec l'aide d'un groupe de travail composé de personnes ayant une expérience spécifique du travail avec la Défense et les victimes et des politiques d'aide judiciaire dans des tribunaux internationaux, nommées par le Greffier, le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes et

l'ABCPI. Le groupe de travail ne devrait pas commencer son travail dans des limites restreintes (p. ex. des restrictions budgétaires).

R329. Les décisions relatives à l'interprétation et à l'application de l'aide judiciaire devraient, sous réserve de toute expurgation jugée nécessaire, pouvoir être consultées par d'autres équipes de la Défense ou chargées de la représentation de victimes, afin que la politique soit appliquée de façon uniforme.

R333. La Cour devrait envisager d'élaborer des tableaux d'honoraires pour le personnel juridique non employé par la Cour travaillant dans les équipes de représentation de victimes, en particulier les administrateurs auxiliaires et les femmes.

R334. La relation entre la Cour et le personnel d'appui assistant les conseils de la Défense et les représentants des victimes extérieurs à l'institution devrait être formalisée au moyen de contrats de louage de services ou de contrats de consultant.

R335. Comme il a été recommandé ailleurs, dans le droit fil du principe d'une seule Cour, le cadre relatif au bien-être du personnel (y compris, par exemple, le système envisagé dans l'instruction administrative sur le harcèlement, l'accès à l'Unité de la santé au travail) et les procédures disciplinaires devraient s'étendre au personnel d'appui.

Comme le précise le Rapport des experts, « [i]l est recommandé une réforme complète de la politique, et non un simple toilettage, faute de quoi le sujet reviendra sur la table de l'Assemblée des États parties dans les années à venir. La réforme devrait être menée et finalisée avec l'aide d'un groupe de travail composé de personnes ayant une expérience spécifique du travail avec la Défense et les victimes et des politiques d'aide judiciaire dans des tribunaux internationaux, nommées par le Greffier, le Bureau du conseil public pour la Défense, le Bureau du conseil public pour les victimes et l'ABCPI¹³⁸ ».

Le BCPD a plaidé d'emblée en faveur de l'octroi de toutes les ressources nécessaires aux conseils de la Défense et à leur personnel d'appui et renvoie ici aux suggestions qu'il a faites dans le cadre des discussions précédentes auxquelles il a pris part. En particulier, tout au long du processus, de nombreuses idées et propositions ont été testées, et des questions essentielles demeurent, notamment la nécessité de trouver une solution aux questions suivantes :

1. L'exonération fiscale (ou le remboursement) des honoraires versés aux conseils et au personnel, par les autorités des Pays-Bas ou tout État, comme créant une inégalité de rémunération pour des fonctions similaires devant la Cour.
2. Protection du personnel d'appui contre les pratiques de travail abusives, le harcèlement et/ou la vulnérabilité dans les tentatives de négociation de salaires suffisants, en faisant en sorte que cette catégorie de personnel bénéficie des droits et prestations des fonctionnaires de la Cour et d'un seuil de salaire minimum assurant une rémunération égale à celle de leurs homologues de la Cour.
3. Transparence et prévisibilité du système de rémunération et de droits, en particulier pour les affaires relevant de l'article 70 et les dernières étapes des affaires relevant de l'article 5.
4. Des budgets d'enquête adéquats pour permettre l'égalité des armes avec l'Accusation, étant donné la nature contradictoire du processus d'enquête dans le système du Statut de Rome.

En particulier, le BCPD soutient depuis longtemps la **recommandation 334** visant à formaliser la relation entre la Cour et le personnel d'appui de la Défense, bien qu'il estime que l'octroi de contrats de louage de services ou de consultants ne serait pas suffisant. Il serait plutôt préférable d'accorder à ce personnel des contrats d'assistance temporaire générale. C'est ce qui se fait dans au moins un autre tribunal, afin d'assurer la parité avec les homologues de l'Accusation dans l'exercice de fonctions similaires.

¹³⁸ Voir, p. ex., Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD), commentaires concernant la consultation du Greffier sur le système d'aide judiciaire de la Cour pénale internationale, 4 juillet 2017 ; commentaires préliminaires du BCPD concernant la politique d'aide judiciaire de la Cour pénale internationale, 23 novembre 2018, en vue de la réunion du 3 décembre 2019.

En outre, ces contrats de travail temporaire répondraient également à la **recommandation 335** dans la mesure où, en tant que « personnel », les membres de l'équipe de la Défense bénéficieraient du cadre de bien-être nécessaire – ce qui leur permettrait automatiquement de bénéficier des services de l'Unité de la santé au travail et de l'application de l'instruction administrative sur le harcèlement, ainsi que d'avoir accès aux processus disciplinaires. Cette mesure répondrait également à la question de l'exonération de l'impôt sur le revenu, car le personnel d'appui de la Défense aurait droit aux privilèges et immunités accordés au personnel de la Cour.

Enfin, comme indiqué plus haut, la **recommandation 328** pourrait être facilitée par la création d'un grand programme regroupant toutes les dépenses de défense ; cela permettrait une plus grande transparence et, potentiellement, une allocation plus aisée des ressources aux équipes de défense dans leur ensemble.

Prochaines étapes proposées pour l'aide judiciaire/contrats des équipes de défense (R328, R329, R333, R334, R335):

- L'ABCPI, l'Association du barreau international et le BCPD constitueront un groupe de travail qui, en consultation avec d'autres parties prenantes, pourra examiner et faire des propositions sur les points suivants, dans le cadre d'un plan d'action exhaustif :
- Participation du BCPD/bureau de la Défense aux discussions en cours relatives à l'aide judiciaire.
- Relance des discussions concernant les contrats temporaires du personnel d'appui.
- Révision des instructions administratives afin d'y inclure, le cas échéant, les conseils.
- Révision du Code de conduite professionnelle des conseils afin d'y apporter toute modification nécessaire.

III. Efficience du processus judiciaire et droit à un procès équitable (R190, R191, R197, R201, R213)

R190. Le système de communication des pièces au cours de la phase préliminaire et toutes les questions connexes, y compris les protocoles d'expurgation et autres protocoles pertinents, devraient être revus de toute urgence par une équipe dédiée, qui devrait être présidée par un juge et comprendre parmi ses membres un substitut de haut rang du Procureur, un haut fonctionnaire des Chambres, le chef du Bureau du conseil public pour la Défense et le président l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale ou une personne déléguée par cette association. Cette équipe serait chargée de formuler des recommandations pour rendre le système plus prévisible et plus rapide.

R191. Tout au long de la procédure de confirmation des charges, les juges devraient garder à l'esprit que le processus de confirmation des charges sert de filtre permettant d'écarter les charges qui ne sont pas suffisamment étayées et de garantir les droits du suspect à un procès équitable, y compris au moyen d'une procédure efficace et rapide menant au prononcé d'une décision relative à la confirmation des charges claire et dépourvue d'ambiguïté.

R197. Les juges de la Section préliminaire devraient se réunir régulièrement pour discuter des questions qui sont à l'origine de pratiques disparates de la part de chambres de composition différente, en vue d'harmoniser les procédures autant que possible. Ils sont encouragés à continuer autant que nécessaire de se réunir avec des représentants du Bureau du Procureur et le chef du nouveau bureau de la Défense (actuellement le Bureau du conseil public pour la Défense), pour discuter de leurs préoccupations mutuelles, et notamment des questions liées à l'interface entre leurs rôles respectifs au début du processus de confirmation des charges, dans le but de trouver des moyens d'améliorer et d'assurer l'efficacité de la phase préliminaire.

R201. Reconnaissant que présenter une demande d'acquittement sur la base d'une insuffisance des moyens à charge est désormais une pratique établie de la procédure de la Cour, les juges devraient rédiger une norme afin de la réglementer et de préciser l'effet d'une telle demande lorsqu'il y est fait droit. Ainsi, les Chambres suivraient une approche cohérente et il serait possible d'interjeter appel de la décision y afférente si les circonstances le justifient.

R213. Les juges devraient envisager d'introduire, dans le Guide pratique de procédure pour les Chambres, des lignes directrices régissant les décisions relatives aux questions de fond et de procédure susceptibles de faire l'objet d'un appel interlocutoire, et de préciser les situations dans lesquelles la procédure devrait être suspendue le temps que les appels interlocutoires soient tranchés.

L'inclusion de ces recommandations dans la réponse du BCPD a pour but de soutenir la proposition de participation de la Défense à l'élaboration de politiques applicables à l'ensemble de la Cour – en particulier celles qui sont produites ou dirigées par la Présidence ou les Chambres et qui ont des répercussions sur les deux parties à la procédure. Pour ces questions, et de manière plus générale, le Bureau propose que la Cour examine les domaines où le BCPD et le futur bureau de la Défense peuvent mieux suivre les droits à un procès équitable des suspects aux premiers stades de la procédure et, en l'absence de procédure, la prise de décisions ayant des répercussions sur les suspects et accusés éventuels ou sur leur conseil/équipe devant la Cour.

Prochaines étapes proposées pour l'efficacité du processus judiciaire et le droit à un procès équitable :

- L'ABCPI, l'Association du barreau international et le BCPD constitueront un groupe de travail qui, en consultation avec d'autres parties prenantes, pourra examiner et faire des propositions sur les points suivants, dans le cadre d'un plan d'action exhaustif :
 - Recenser les domaines à la Cour où la Défense pourrait être mieux représentée, par exemple l'équipe chargée de l'examen du système de communication des pièces et les groupes d'examen de la chambre préliminaire chargés de l'amélioration de l'efficacité judiciaire.
 - Examiner les aspects à améliorer dans la participation du BCPD aux procédures en vue de suivre les droits de la Défense lorsqu'aucun conseil n'a été désigné.

D) Bureau du conseil public pour les victimes*Message du Bureau du conseil public pour les victimes en date du 31 mars 2021*

S.E. M. l'Ambassadeur Paul van den IJssel
S.E. M. l'Ambassadeur Michael Imran Kanu

Excellences,

À la suite de la réunion qui s'est déroulée le 4 mars 2021, le Bureau du conseil public pour les victimes a contacté le coordonnateur pour le Greffe afin de discuter des points d'intérêt commun se rapportant aux recommandations formulées par les experts dans leur Rapport relativement aux questions liées aux victimes.

Le Bureau a eu la possibilité de prendre connaissance du Rapport que présentera le Greffe et, globalement, il adhère à son contenu en ce qui concerne les questions concernant les victimes. Le Bureau ne présentera pas de rapport au mécanisme d'examen pour le moment, car il est d'avis que sa participation sera plus appropriée lorsque des propositions concrètes feront l'objet de discussions.

Cependant, le Bureau tient à souligner un point au sujet de la recommandation des experts en vue de la création d'un bureau de la Défense. Il relève à cet égard que le Rapport ne comporte pas de proposition similaire de bureau pour les victimes et que cette question pourrait gagner en importance en fonction de la manière dont un bureau de la Défense sera finalement conçu. Il remarque en outre que les discussions concernant la création d'un bureau de la Défense peuvent également avoir une incidence sur les questions liées aux victimes (p. ex., l'aide juridictionnelle) et que, par conséquent, il devrait participer à ces discussions.

Enfin, le Bureau souhaite exprimer sa gratitude pour avoir été consulté sur cette question importante et se réjouit à l'idée de continuer à participer aux phases suivantes de ce processus.

E) Conseil du syndicat du personnel**PREMIÈRES OBSERVATIONS ADRESSÉES AU MÉCANISME
D'EXAMEN CONCERNANT LE RAPPORT D'EXAMEN DES
EXPERTS****TABLE DES MATIÈRES**

1. INTRODUCTION	25
2. CULTURE DE TRAVAIL À LA COUR.....	26
3. FLEXIBILITÉ, ÉVOLUTIVITÉ ET MOBILITÉ DU PERSONNEL.....	29
4. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL.....	30
5. ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES.....	31
6. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES.....	32
7. DURÉE DE SERVICE.....	33
8. ÉVALUATION DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL.....	33
9. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS.....	35
10. CONTENU DU CADRE JURIDIQUE INTERNE.....	35
11. MULTILINGUALISME.....	36

1. INTRODUCTION

Le Conseil du syndicat du personnel (« le Conseil du syndicat ») de la Cour pénale internationale (CPI) saisit l'invitation des facilitateurs du Mécanisme d'examen à contribuer au processus de mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport d'examen des experts indépendants (« le Rapport »), publié le 30 septembre 2020, et présente sa première réponse substantielle au Rapport. Le Conseil du syndicat fait remarquer que si, à ce stade précoce, il continue d'évaluer les différentes recommandations, il est néanmoins disposé à apporter des observations et des contributions supplémentaires tout au long de la phase de mise en œuvre.

Le Conseil du syndicat a été un participant actif tout au long du processus relatif au Rapport. Il a présenté des observations aux experts indépendants et encouragé activement les membres du personnel à s'engager dans le processus. En interne, il a mis en place un groupe de travail permanent consacré au Rapport (« le groupe de travail »).

Le Conseil du syndicat tire son mandat de l'article 8.1 du Statut du personnel et de la règle 108.1 du Règlement du personnel, aux termes desquels il est le seul et unique organe représentatif du personnel participant à l'identification, à l'examen et au règlement des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration du personnel.

La recommandation 20 du Rapport reconnaît le rôle important que joue le Conseil du syndicat en proposant que celui-ci soutienne le processus de renforcement de la confiance au sein de la Cour et de la modification de sa culture, en promouvant et en appliquant une approche collaborative et coopérative. Conformément cette recommandation, le Conseil du syndicat a identifié d'autres recommandations du Rapport, examinées ci-après, qui affectent directement le personnel et relèvent ainsi de son mandat.

En vertu de l'article 8.1 du Statut du personnel, il revient au Conseil du syndicat de soutenir le processus de mise en œuvre des recommandations du Rapport en donnant son avis, et c'est qu'il fera, y compris en faisant part de ses préoccupations concernant certaines des recommandations.

Au cours de cette première étape, le Conseil du syndicat a recensé les recommandations relevant de son mandat, avant de les répartir en dix thèmes abordés dans les différentes sections du présent document.

Il a ensuite entamé un processus de consultation sur ces thèmes (et les recommandations) avec les membres du personnel, auprès desquels il a mené un sondage début 2021. Les fonctionnaires ont été invités à identifier quatre thèmes prioritaires et à donner un retour d'information substantiel, en partageant leurs points de vue, préoccupations et propositions d'action. Les points de vue des membres du personnel exprimés dans le cadre de ce sondage sont à la base du présent document, dans lequel chaque thème est abordé tour à tour, avec certaines recommandations clés mises en évidence. Les dix thèmes sont examinés dans l'ordre croissant des voix exprimées par les fonctionnaires.

En guise d'aperçu, 228 membres du personnel ont participé au sondage, mené en anglais et en français. Ces quatre thèmes ont recueilli le plus grand nombre de voix :

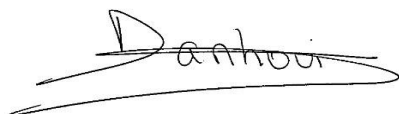
	Thème	Nombre de
	Culture de travail à la Cour	170
	Flexibilité, évolutivité et mobilité du personnel	136
	Formation et perfectionnement du personnel	126
	Adéquation des ressources humaines	105

Comme le montre le tableau, le personnel est très majoritairement préoccupé par la culture de travail à la Cour (74 % des répondants). Les problèmes et les défis qui se posent à ce sujet ont été soulignés par les experts indépendants et reflètent ce que le Conseil du syndicat observe depuis un certain temps. Ce dernier encourage le Mécanisme d'examen à faire de

l'amélioration de la culture de travail de la Cour sa priorité numéro un. Il s'agit d'un vaste domaine qui touche à plusieurs autres domaines.

Le Conseil du syndicat souligne que les observations qu'il présente à ce stade ne constituent qu'une première réaction de fond au Rapport. Il se réjouit d'autres occasions pour échanger avec le Mécanisme d'examen et d'autres parties prenantes tout au long du processus de mise en œuvre. En tant qu'organe représentatif du personnel de la CPI, il a le droit de s'engager dans les sujets relevant de son mandat, comme le préconisent les experts eux-mêmes dans la recommandation 20, que le Conseil du syndicat appuie pleinement.

Nous nous réjouissons d'une collaboration fructueuse dans cette entreprise importante. Respectueusement,



Au nom du Conseil du syndicat

Mme Géraldine Danhoui, Présidente

2. CULTURE DE TRAVAIL À LA COUR

Recommandations clés recensées : (R14)¹³⁹ (R87)¹⁴⁰ (R15)¹⁴¹ (R16)¹⁴²

Au regard de son mandat, le Conseil du syndicat considère que la culture de travail à la Cour est le thème le plus pertinent, identifié comme la première priorité dans le cadre du sondage et lors des consultations informelles menées par le groupe de travail auprès des membres du personnel.

Dans les observations qu'il a adressées aux experts indépendants au cours du processus de consultation, le Conseil du syndicat a souligné les quatre problèmes suivants qui contribuent à la mauvaise culture de travail à la Cour : i) le manque de leadership, d'appropriation des décisions et de responsabilité ; ii) le manque de transparence et de communication ; iii) le manque de vision et de valeurs ; et iv) les processus administratifs défectueux de la Cour.

Le sondage a confirmé que la culture de travail reste un problème majeur. En particulier, les membres du personnel ont exprimé leurs préoccupations relativement aux domaines suivants.

(Manque de leadership)

¹³⁹ **R.14.** La Cour, et en particulier son personnel d'encadrement, doit faire des efforts pour reconstruire et renforcer la confiance interne et modifier la culture de travail à la Cour. Plus spécifiquement, la Cour devrait tenter de mettre un terme à l'ambiance extrêmement litigieuse et conflictuelle qui règne dans un contexte de gestion des ressources humaines. Cela peut se faire, par exemple, par une communication plus transparente et régulière de la part des responsables à l'intention du personnel. Ainsi, dans la pratique, les décisions du Conseil de coordination pourraient être communiquées rapidement et efficacement au personnel ou à l'organe concernés, et il faudrait faire en sorte de donner au personnel la possibilité de nouer un dialogue constructif et utile avec les responsables, au niveau des bureaux, des unités, des sections, des organes et de la Cour.

¹⁴⁰ **R.87.** La direction de la Cour devrait adopter et afficher un engagement clair en faveur d'une stratégie à plusieurs volets pour lutter contre les comportements prédateurs sur le lieu de travail, à savoir l'intimidation, le harcèlement et le harcèlement sexuel. Il doit être clair pour l'ensemble du personnel, en particulier les supérieurs hiérarchiques, que de tels comportements sont inexcusables et inacceptables à la Cour et ne seront pas tolérés. Il faudrait qu'il existe des moyens permettant aux fonctionnaires de signaler en toute sécurité les cas d'intimidation et de harcèlement à leurs supérieurs et de recevoir des conseils et un soutien quant à la procédure à suivre s'ils souhaitent déposer une plainte.

¹⁴¹ **R.15.** Une action résolue doit faire suite à l'engagement pris par l'Assemblée des États parties et la Cour de parvenir à l'égalité des sexes et d'assurer la dignité, le bien-être, la sécurité et l'inclusion de toutes les personnes affiliées à la Cour, indépendamment de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les interventions ciblées visant à renforcer l'égalité des sexes doivent être complétées par la prise en compte systématique des sexospécificités.

¹⁴² **R.16.** Le recrutement du personnel d'encadrement devrait être plus axé sur les compétences managériales et le leadership. Le renforcement des capacités devrait aussi servir à développer plus avant les compétences de leadership du personnel d'encadrement.

Les participants au sondage estiment qu'il est nécessaire de rebâtir le leadership, notant que politique et favoritisme semblent imprégner les processus de recrutement, ce qui nuit à la crédibilité et à la compétence des cadres.

Les membres du personnel proposent d'améliorer le leadership en i) formant les cadres actuels aux compétences de leadership, ii) en établissant un cadre dans lequel les leaders sont tenus de rendre des comptes, iii) en mettant en place des pratiques de recrutement permettant d'identifier les candidats ayant les bonnes compétences en matière de gestion et de leadership, ainsi qu'en rétablissant la confiance entre le personnel et les cadres.

Les membres du personnel insistent sur l'importance de former les cadres existants et d'offrir davantage de possibilités de perfectionnement aux autres fonctionnaires, c'est-à-dire pour apprendre à diriger par la pratique et se préparer progressivement à de futurs rôles d'encadrement.

La responsabilisation des cadres faisant cruellement défaut, les membres du personnel proposent que ceux-ci fassent l'objet d'un suivi réel par leurs supérieurs hiérarchiques directs et évalués sur leur capacité à diriger et à gérer efficacement leurs équipes. À cette fin, les membres du personnel devraient pouvoir contribuer à l'évaluation du comportement professionnel de leurs supérieurs hiérarchiques (voir également notre proposition concernant l'évaluation à 360 degrés à la section 8), et la Cour devrait instaurer l'évaluation par les pairs. Il en va de même pour les fonctionnaires de manière générale, les comportements professionnels insatisfaisants devant être pris au sérieux et examinés.

Les membres du personnel estiment que les aspects les plus importants de la culture de travail à la Cour sont le manque d'efficacité, les processus de travail sous-développés, les pratiques de planification et la duplication du travail. Ils demandent qu'on leur fasse confiance et qu'on leur confie la responsabilité d'accomplir des tâches dans des délais raisonnables.

(Égalité)

Les membres du personnel estiment que la direction de la Cour doit jouer un rôle beaucoup plus actif dans les initiatives visant à réaliser la parité hommes-femmes et à garantir la dignité, le bien-être, la sécurité et l'intégration de tous les membres du personnel. Ils précisent que la participation et l'action explicites des hauts responsables de la Cour sont nécessaires pour renforcer la crédibilité de ces initiatives et concrétiser les déclarations ou l'engagement desdits responsables en faveur d'améliorations dans ce domaine. Il convient également de mettre davantage l'accent sur la sensibilité raciale et la lutte contre la discrimination. Les membres du personnel estiment que des mesures concrètes doivent être prises pour nommer des femmes, notamment des femmes non originaires d'Europe occidentale, à des postes d'encadrement de haut niveau. Ils appuient la création du poste de coordonnatrice pour l'égalité des genres, et le Conseil du syndicat invite la Cour à allouer davantage de ressources et à créer un poste permanent pour ce rôle.

(Harcèlement et intimidation)

Les membres du personnel estiment que le changement de la culture de travail doit commencer au sommet et qu'il faut une tolérance zéro pour le harcèlement, l'intimidation et la discrimination. Les cadres devraient être tenus responsables pour tout acte de harcèlement, d'intimidation et de discrimination qu'ils commettent, ce qui, selon les membres du personnel, n'est pas le cas actuellement. Le personnel dit craindre des représailles en cas de signalement de comportement répréhensible et précise que, parfois, lorsque de tels cas sont signalés, ils ne sont pas pris au sérieux et aucune suite ne leur est donnée.

Pour répondre à ces questions, le Conseil du syndicat propose de travailler en partenariat avec la Cour et l'AEP pour reconstruire et renforcer la confiance, ainsi que remodeler la culture de travail à la Cour. Dans ce contexte, il faut rappeler que le Conseil du syndicat fait partie du Comité pour le bien-être et la motivation du personnel.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes à l'attention du Mécanisme d'examen :

S'agissant des recommandations R14 et R16 :

La Cour devrait continuer à proposer des formations au leadership à tous les membres du personnel occupant des postes de direction, et l'AEP devrait allouer des ressources suffisantes à cet effet ;

La Cour devrait repenser les procédures de recrutement (en particulier pour les postes d'encadrement de classe P-4 et P-5) et rendre obligatoire la présence d'un représentant du personnel ou d'une partie externe indépendante dans les jurys de recrutement ;

La Cour devrait rendre obligatoire l'évaluation des performances à 360 degrés pour tous les fonctionnaires occupant des postes d'encadrement et intégrer systématiquement les résultats dans l'évaluation du comportement professionnel des personnes concernées ;

La Cour devrait mettre au point une stratégie et un plan d'action concret en vue de traiter les questions recensées dans le cadre du sondage sur la motivation du personnel mené en 2018 et toute question qui pourrait découler du prochain sondage en 2021.

S'agissant de la recommandation R15 :

La Cour devrait envisager d'établir des quotas clairs pour les postes de classe P-4 et au-delà, en matière de parité hommes-femmes et de représentation géographique ;

L'AEP devrait doter la coordinatrice pour l'égalité des genres de l'autorité et des ressources adéquates pour s'attaquer aux problèmes de discrimination fondée sur le genre ;

La Section des ressources humaines devrait adopter le concept « d'ambassadeur de la motivation ». Cette idée a été soulevée dans le cadre du précédent sondage sur la motivation du personnel en 2018. Ce rôle consisterait à transmettre des idées et des retours d'information sur les différents projets menés par la Cour en matière de changement de culture. La personne responsable pourrait assurer la liaison avec diverses parties prenantes à la Cour pour mettre en œuvre les résultats des sondages sur la motivation. Cette initiative devrait être reconnue, encouragée et utilisée par la direction de la Cour.

S'agissant de la recommandation R87 :

Le Conseil du syndicat mène des campagnes de sensibilisation contre le harcèlement à la Cour depuis plusieurs années et a dispensé un certain nombre de formations à l'ensemble du personnel, y compris aux cadres. Le Conseil du syndicat propose ce qui suit :

Promulguer dès que possible l'instruction administrative actualisée relative au harcèlement et au harcèlement sexuel, qui propose davantage de mesures pour faire face aux comportements prédateurs et promeut une politique de tolérance zéro en la matière ;

Tous les membres du personnel devraient participer à une formation permanente et obligatoire contre le harcèlement, y compris pendant la formation d'entrée en service ;

Il convient de promouvoir le modèle du « spectateur actif », où chaque fonctionnaire a la responsabilité de s'opposer activement aux comportements prédateurs et d'intervenir lorsqu'il observe un tel comportement. Le Conseil du syndicat a déjà identifié un modèle de « formation des formateurs » approprié ;

Les fonctionnaires occupant des postes de direction devraient être formés à l'identification des comportements prédateurs chez leurs pairs et leurs subordonnés et aux moyens d'y faire face ;

Inclure cette question dans l'évaluation du comportement professionnel afin d'apprécier l'application des enseignements de la formation ;

En accord avec les changements proposés dans le cadre éthique, recruter des conseillers compétents pour répondre aux comportements prédateurs.

3. FLEXIBILITÉ, ÉVOLUTIVITÉ ET MOBILITÉ DU PERSONNEL

Recommandations clés recensées : (R101)¹⁴³ (R102)¹⁴⁴ (R103)¹⁴⁵

Les membres du personnel considèrent que la mobilité interne et externe est essentielle à la poursuite de la croissance professionnelle et à la satisfaction générale au travail. Une meilleure mobilité permettrait au personnel d'acquérir de l'expérience et des compétences et n'aurait pas nécessairement d'incidence budgétaire (par exemple, grâce à un éventuel programme d'échange entre organisations). En outre, une flexibilité et une mobilité accrues au sein de la Cour pourraient contribuer à résoudre les problèmes liés à la lourdeur de la charge de travail et à l'épuisement professionnel dans certains services de l'institution, en réaffectant les ressources à ces domaines en fonction des besoins, le cas échéant.

La Cour devrait obliger les cadres à soutenir les fonctionnaires à la recherche d'autres opportunités, que ce soit au sein de la Cour ou ailleurs. Toutefois, le personnel met en garde contre le recours à des contrats « flexibles » qui seraient préjudiciables au climat de travail. De même, le Conseil du syndicat précise qu'il n'est pas favorable à un reclassement global des postes à la Cour. Tout processus de ce type doit être soigneusement examiné et évalué.

Tout en reconnaissant la nature temporaire des bureaux de pays, le Conseil du syndicat ne soutient pas les nouvelles modalités appliquées depuis novembre 2019 aux contrats initiaux et aux prolongations ultérieures (c'est-à-dire la prolongation des contrats pour une durée n'excédant pas 1 ou 2 ans), qui augmentent l'insécurité de l'emploi pour l'ensemble du personnel de terrain du Greffe, indépendamment des activités prévues et/ou prévisibles et de la durée des activités de la Cour dans le pays en question. Le Conseil du syndicat recommande que le Greffe adopte une politique transparente et complète en matière de cycle de vie des bureaux de pays et réexamine la possibilité d'accorder des prolongations de contrat au cas par cas, en fonction de la phase de gestion du cycle de vie du bureau concerné.

Le Conseil du syndicat encourage également la Cour à finaliser les étapes nécessaires à la conclusion de contrats d'administrateur recruté sur le plan national adoptés dans le cadre du plan stratégique du Greffe pour le personnel local et ainsi donner à celui-ci la possibilité de bénéficier de la mobilité.

Les membres du personnel proposent que la mobilité interne soit moins lourde sur le plan administratif et que des régimes de recrutement simplifiés régissent les nominations internes. Dans le même temps, ils demandent que les processus de recrutement et de sélection soient équitables en matière de perfectionnement en interne. Il convient d'instaurer un cadre clair pour permettre la mobilité des fonctionnaires dans l'ensemble de la Cour et pour que ceux-ci puissent progresser et contribuer aux différents volets du mandat de la Cour. Ce cadre devrait être appliqué de manière cohérente, indépendamment du grade ou du lieu d'affectation du fonctionnaire (siège ou bureaux de pays), pour autant que le candidat possède les compétences et l'expérience requises pour exercer les fonctions en question. Le personnel des bureaux de pays observe que la mobilité n'existe pas dans leur travail. La mobilité peut également être améliorée en utilisant les techniques de travail à distance, en s'appuyant sur l'expérience positive acquise pendant la pandémie actuelle de Covid-19.

¹⁴³ **R.101.** La direction des organes de la Cour devrait adopter l'idée de mouvement entre les unités de leur organe pour faire face aux pressions changeantes des activités. En outre, elle devrait encourager et faciliter les mouvements de personnel entre les organes, que ce soit à court ou à long terme, en permettant aux fonctionnaires ayant les compétences et l'expérience requises de poser leur candidature à des postes dans des organes autres que celui dans lequel ils sont affectés actuellement, sous réserve de conflits d'intérêts potentiels. Ces transferts devraient pouvoir être mis en place sur le terrain également, même sur une base temporaire ou à court terme.

¹⁴⁴ **R.102.** Les hauts responsables devraient soutenir et encourager les échanges et les détachements entre la Cour et d'autres juridictions et organisations internationales concernées, notamment par l'application de l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU). De tels échanges pourraient être envisagés avec d'autres institutions extérieures, notamment des ONG et des universités.

¹⁴⁵ **R.103.** La Cour pourrait envisager les détachements de fonctionnaires de gouvernements nationaux en fonction de ses besoins, plutôt que des souhaits du gouvernement concerné. Ces détachements ne devraient concerner que des postes de nature non administrative, technique ou spécialisée. Les directives pour la sélection et le recrutement de personnel mis à disposition de la Cour à titre gracieux devraient être rédigées ou mises à jour en fonction des considérations susmentionnées.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes à l'attention du Mécanisme d'examen :

S'agissant de la recommandation R101 :

Les cadres de la Cour devraient déterminer régulièrement et proactivement quelles sections, unités ou équipes sont surchargées ou celles dont la charge de travail devrait augmenter, afin d'affecter et de réorienter les ressources vers ces entités.

L'AEP et la Cour devraient fournir des ressources en temps utile aux équipes, c'est-à-dire avant que la charge de travail ne devienne ingérable. Cela peut en soi réduire la nécessité d'un renforcement des ressources encore plus important à un stade ultérieur. Par conséquent, les cadres devraient évaluer les besoins de manière proactive afin de produire des prévisions de travail détaillées pour la dotation en personnel de chaque section/unité. Ils devraient présenter des plans concrets sur la manière de répondre aux besoins en personnel, que ce soit par une utilisation flexible des ressources internes, ou encore des recrutements externes, des détachements, etc.

Les appels à manifestation d'intérêt pour les contrats temporaires au sein de la Cour devraient être financés et ouverts à tous les membres du personnel, indépendamment de leur grade ou lieu d'affectation.

S'agissant de la recommandation R102 :

Outre la signature de l'accord interorganisations relatif à la mobilité (ONU) la Cour et l'AEP doivent examiner les options disponibles pour permettre la pleine mobilité du personnel de la Cour au sein du système de l'ONU.

La direction de la Cour devrait mettre au point des programmes d'échange et des projets communs avec des ONG ou des universités par le biais d'un cofinancement et d'un partage directs.

S'agissant de la recommandation R103 :

La Cour devrait subordonner les détachements aux besoins de l'organisation, lorsque des domaines d'expertise ou des compétences particulières sont nécessaires, et veiller à ce que les candidats soient dûment testés et sélectionnés sur la base des compétences pertinentes.

4. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL

Recommandations clés recensées : (R86)¹⁴⁶ (R99)¹⁴⁷

Les membres du personnel ont signalé l'absence de formations régulières en raison des coupes budgétaires des dernières années. La formation en ligne est disponible, mais elle ne peut remplacer les cours supervisés en personne comportant des jeux de rôle et d'autres aspects pratiques. Les fonctionnaires s'inquiètent de l'inégalité des possibilités de formation que leur offrent leurs supérieurs hiérarchiques et se disent mal à l'aise pour demander le soutien de la direction en matière de formation.

¹⁴⁶ **R.86.** Le personnel des bureaux extérieurs devrait avoir des possibilités de développement professionnel et personnel similaires à celles offertes par l'institution au personnel du siège. Cela concerne, par exemple, les formations, la possibilité d'être pressenti pour des postes au siège, et la possibilité de bénéficier d'un soutien psychologique (fonctionnaires chargés du bien-être du personnel). La Section des ressources humaines et l'Unité de la santé au travail devraient veiller à ce que ces services et ces possibilités soient ouverts au personnel des bureaux extérieurs, de préférence par téléconférence vidéo.

¹⁴⁷ **R.99.** Les experts recommandent que l'Assemblée des États parties, le Comité du budget et des finances et les hauts responsables de la Cour envisagent sérieusement de renforcer au sein de l'institution la fonction de formation et de perfectionnement, qui devrait à nouveau être centralisée au sein du Greffe.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes à l'attention du Mécanisme d'examen :

S'agissant de la recommandation R99 :

La Cour devrait prévoir dans son budget des fonds substantiels pour mettre en place un solide programme de formation et de perfectionnement au sein de l'organisation [à court terme : budget 2022].

La Section des ressources humaines devrait développer une formation interne/de type « former le formateur » en collaboration avec le personnel et avec les ressources disponibles dans la mesure du possible.

Le choix des forfaits et des programmes de formation devrait se faire en consultation avec les membres du personnel.

L'accès à la formation et au perfectionnement individuels doit être égal et transparent – tous les membres du personnel doivent avoir accès à un modeste budget de formation individuel et devraient pouvoir profiter du congé pour activités de perfectionnement.

5. ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES

Recommandations clés recensées : (R92)¹⁴⁸

La majorité des postes de la Cour ont été créés en 2005. Les membres du personnel considèrent qu'actuellement leurs grades et leurs postes ne sont pas conformes à ceux des organisations des Nations Unies, par rapport auxquels ils sont inférieurs à catégorie, classe ou échelon équivalent.

Du fait de la réduction continue des effectifs par « attrition naturelle », la réalisation d'une analyse conformément à la recommandation R92 aiderait très probablement la direction à pourvoir les postes vacants à partir des ressources existantes. Toutefois, il s'agira d'un exercice difficile et stressant pour le personnel à tous les niveaux.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes pour examen par le Mécanisme :

S'agissant de la recommandation R92 :

La Cour devrait adopter un processus de recrutement accordant la priorité aux candidats internes. Les processus de recrutement devraient comporter deux phases. Tout d'abord, une phase interne où tous les membres du personnel de la CPI disponibles et volontaires pourraient postuler, ce qui encouragerait la mobilité interne. Si aucun candidat n'est retenu, un rapport devrait être établi avec une justification solide. Pourrait alors commencer la phase externe, où les candidats du monde entier seraient invités à postuler, en tenant compte des exigences géographiques et de sous-représentation. Ces mesures peuvent également permettre de réaliser des économies en matière d'indemnités d'installation pour les recrutements internationaux ;

La Cour doit soutenir le perfectionnement professionnel et, en particulier, encourager la prise du congé pour activités de perfectionnement afin de soutenir les fonctionnaires à la recherche d'opportunités de carrière au sein de l'organisation. Les conditions en matière de congé pour activités de perfectionnement doivent être interprétées de manière large, conformément à l'instruction administrative applicable en la matière, de sorte que ces conditions seraient liées aux compétences professionnelles requises pour les fonctions actuelles du fonctionnaire et celles que l'intéressé pourrait exercer à l'avenir à la Cour.

¹⁴⁸ **R.92.** Un effort considérable est nécessaire pour reclasser tous les postes de la Cour en fonction de leurs responsabilités essentielles et de leurs compétences génériques, afin de permettre aux fonctionnaires des différents organes de postuler partout à la Cour à des postes pour lesquels ils ont les compétences et l'expérience requises. Il convient de veiller, lors de la publication des avis de vacance de postes, à ce que l'éventail complet des compétences requises soit correctement reflété dans la description de poste et les critères de sélection pour que les jurys de recrutement prennent leurs décisions sur une base solide.

6. PROCÉDURES INTERNES RELATIVES AUX PLAINTES

Recommandations clés recensées : (R115) à (R125)¹⁴⁹

Le Conseil du syndicat se félicite de l'accent mis par les experts indépendants sur la consolidation et l'amélioration des procédures internes relatives aux plaintes à la Cour. Dans ses observations adressées aux experts indépendants au cours du processus de consultation, il a identifié la question de la justice interne comme l'un des principaux sujets de préoccupation.

Les membres du personnel continuent d'être préoccupés par le manque de transparence des procédures internes relatives aux plaintes. Ils doutent de l'impartialité, du caractère professionnel et, très fréquemment, de la rapidité des procédures officielles. C'est particulièrement le cas des procédures disciplinaires, qui, dans certains cas, n'arrivent à terme qu'au bout d'un an ou plus. De même, le Mécanisme de contrôle indépendant ne jouit pas de la confiance de l'ensemble du personnel, comme l'ont également observé les experts (Rapport des experts, paragraphe 285).

Le Conseil du syndicat est étroitement associé aux procédures relatives aux plaintes. Il nomme des membres du personnel au Comité consultatif de discipline et à la Commission de recours, entre autres. En outre, les membres du comité consultatif du personnel (Conseil du syndicat) agissent fréquemment comme conseillers du personnel dans le cadre des procédures administratives et disciplinaires, et ceux-ci ont ainsi acquis une connaissance approfondie des problèmes et des défis en la matière.

Les recommandations 115 à 125, qui concernent les procédures internes relatives aux plaintes, sont parmi les plus concrètes du Rapport des experts. Ces derniers préconisent des changements importants en la matière, notamment la dissolution du Comité consultatif de discipline, de la Commission de recours et des services de médiation gérés par le personnel, l'introduction de juges externes pour traiter les plaintes administratives, et le recours au Tribunal d'appel des Nations Unies pour les questions administratives au lieu du TAOIT.

Le Conseil du syndicat convient que les procédures internes relatives aux plaintes nécessitent des améliorations, voire une refonte. Il convient de la nécessité d'une révision minutieuse afin de créer un système plus efficace, transparent et équitable, et qui inspire confiance. Il note également que l'accent devrait être mis davantage sur la résolution des conflits par accord mutuel.

Cependant, le Conseil du syndicat est aussi préoccupé par certaines recommandations formulées par les experts, comme l'encouragement à recourir au Tribunal d'appel des Nations Unies ou encore la dissolution du Comité consultatif de discipline et de la Commission de recours. Il insiste sur le fait que toute modification des procédures internes relatives aux plaintes doit être soigneusement étudiée et que la voix du personnel doit être entendue parallèlement à celle de la direction de la Cour et de l'AEP.

Le Conseil du syndicat recommande que l'AEP mette sur pied un groupe de travail chargé d'étudier les possibilités d'amélioration des procédures internes relatives aux plaintes. Le groupe de travail devrait comprendre au moins des représentants de l'AEP, de la direction de la Cour et du Conseil du syndicat. Il bénéficierait également de l'apport de spécialistes dans ce domaine (par exemple, des experts en droit administratif international ou des personnes ayant déjà restructuré des procédures de ce type au sein d'une organisation internationale).

Bien que tout changement aux procédures internes relatives aux plaintes ne se produira de manière réaliste qu'à moyen ou long terme, le Conseil du syndicat note que certaines mesures peuvent être prises immédiatement pour améliorer l'état des choses. Par exemple :

Introduire une obligation claire pour les responsables d'informer systématiquement le personnel au sujet des mécanismes disponibles en matière de plaintes ; organiser des exposés et des séances de questions-réponses, lesquels ne sont pas systématiques à l'heure actuelle ;

Élaborer un manuel des ressources humaines suivant le manuel des ressources humaines de l'ONU (<https://hr.un.org/handbook>) pour permettre au personnel d'accéder à

¹⁴⁹ Voir pages 102 à 104 du Rapport final des experts, 30 septembre 2020.

tous les documents du cadre réglementaire de la CPI, y compris les procédures relatives aux plaintes ;

Veiller à ce que les membres du personnel siégeant dans les instances administratives aient les compétences adéquates et les connaissances, la formation et la disponibilité nécessaires pour remplir leurs fonctions ;

Veiller à la cohérence des informations transmises au personnel au sujet des décisions administratives, quel que soit le format, au moment opportun, y compris des modalités et des délais de contestation desdites décisions ;

Améliorer l'organisation du travail du Comité consultatif de discipline et de la Commission de recours, contrôler la rapidité de la prise de décision, notamment en déchargeant partiellement les membres du conseil de leurs tâches courantes lorsqu'ils sont affectés à un dossier en cours.

7. DURÉE DE SERVICE

Recommandations clés recensées : (R84)¹⁵⁰ (R105)¹⁵¹

Le Conseil du syndicat considère que l'introduction de limites de durée de service pour les cadres supérieurs permettrait une grande flexibilité et marge en matière de mobilité aux échelons supérieurs de la Cour, ce qui serait source d'idées nouvelles, d'innovation et de changement. Ce pourrait être une mesure positive, mais il faut garder à l'esprit que toute modification des contrats de travail à cet égard doit être soigneusement évaluée au regard des inconvénients potentiels.

Le Conseil de syndicat estime que toute mesure prise en ce sens devrait être fondée sur la gestion du roulement des fonctionnaires dont le comportement professionnel est très satisfaisant et sur la promotion d'un tel comportement. Comme il le propose dans sa réponse, le Conseil du syndicat est favorable à la mobilité, tant verticale que latérale, aussi bien en interne qu'en externe. Il considère que la mobilité peut être encouragée d'une autre manière, qui, selon lui, pourrait être plus bénéfique pour l'institution, et qui permettrait, par exemple, de prévenir l'épuisement professionnel, de promouvoir le transfert de connaissances au sein de l'organisation, de favoriser le perfectionnement professionnel individuel par le roulement interne, la formation croisée et les voies de leadership, ainsi que de favoriser une plus grande mobilité ascendante, par l'imposition de limites aux durées de service pour les cadres supérieurs.

Le Conseil du syndicat invite la Cour à créer à ce sujet un forum de discussion, auquel il se propose de participer.

8. ÉVALUATION DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL

Recommandations clés recensées : (R97)¹⁵² (R98)¹⁵³

¹⁵⁰ **R.84.** Il est recommandé au Greffe de se pencher sur la durée des contrats pour les affectations dans les bureaux extérieurs, et de prendre modèle sur ce qui se fait dans les ambassades et les bureaux extérieurs de l'ONU. Les conditions d'engagement varieraient selon que le lieu d'affectation est formellement déconseillé aux familles ou non et le recrutement international ou local du personnel. Les chefs des bureaux extérieurs et les sondages réalisés par l'Unité de la santé au travail sur le bien-être dans les bureaux extérieurs devraient être consultés.

¹⁵¹ **R.105.** Afin d'encourager une réflexion nouvelle et d'apporter un plus grand dynamisme à la Cour, celle-ci devrait adopter un système de durée de service maximale applicable à tous les postes de classe P-5 et de niveau supérieur.

¹⁵² **R97.** Les cadres, y compris les hauts responsables, doivent s'engager à respecter le système d'évaluation du comportement professionnel adopté par la Cour, notamment en offrant un retour d'information régulier, honnête et constructif au personnel afin que l'évaluation annuelle du comportement professionnel ne soit pas un choc pour le fonctionnaire. La bonne conduite de l'évaluation et le fait de prodiguer des conseils devraient en soi constituer un indicateur de performance significatif pour les supérieurs hiérarchiques et les cadres.

¹⁵³ **R98.** Un système d'évaluation à 360 degrés des cadres devrait être introduit dans tous les organes de la Cour. Était donné la nature hiérarchique de l'institution, l'évaluation devrait probablement se faire au moyen de commentaires écrits anonymes adressés par le personnel à la direction ou au moyen d'une séance de discussion annuelle entre les membres de l'unité concernée sans que le cadre soit présent.

Le Conseil du syndicat reconnaît qu'un système d'évaluation du comportement professionnel solide, qui jouit de la confiance de la direction et du personnel, sous-tend tous les efforts en vue d'atteindre les objectifs stratégiques de l'organisation. Il accueille favorablement les propositions visant à souligner l'excellence du comportement professionnel et à renforcer la gestion des comportements insatisfaisants.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes pour examen par le Mécanisme :

S'agissant de la recommandation R97 :

La Cour devrait organiser des séances d'information obligatoires pour expliquer la stratégie et l'objectif de l'organe/division/section. Cela permettra aux membres du personnel de se sentir associés aux activités de l'unité administrative dont ils relèvent ;

Les cadres devraient s'assurer que les supérieurs hiérarchiques comprennent et connaissent les tâches des fonctionnaires sous leur supervision ;

La Section des ressources humaines devrait fournir une formation obligatoire aux supérieurs hiérarchiques sur la manière de fixer les objectifs. Des ressources à ce sujet sont déjà disponibles sur l'intranet de la Cour, mais elles pourraient être mieux communiquées tout au long du cycle d'évaluation ;

Les évaluations du comportement professionnel ne devraient pas être considérées uniquement comme une obligation administrative. Elles devraient servir d'outil pour évaluer le comportement professionnel des fonctionnaires et leur donner la possibilité et la capacité de l'améliorer si nécessaire ou d'être récompensés s'ils parviennent à atteindre leurs objectifs ;

S'agissant des récompenses, il convient d'encourager la pratique consistant à féliciter ouvertement les personnes les plus performantes. La Cour ne dispose pas de système de récompenses lié au salaire ou aux échelons, mais elle pourrait instituer différentes mentions pour marquer des réalisations spécifiques dans un domaine donné. Elle pourrait en faire de même pour les cadres dont les résultats sont satisfaisants et dont les stratégies pourraient être données en exemple à titre de meilleures pratiques afin d'encourager d'autres à les adopter.

Le Conseil du syndicat se félicite de l'introduction du projet pilote intitulé « Developmental 360 » pour les cadres.

Le programme de rétroaction à 360 degrés peut être un moyen efficace d'aider les fonctionnaires à progresser au sein de leur organisation. Le Conseil du syndicat est favorable à l'extension de cette initiative à tous les cadres. Utilisé à bon escient, c'est un outil qui permet d'accroître la motivation du personnel, d'identifier les possibilités de formation et d'aider les fonctionnaires à se perfectionner dans leurs fonctions et à réussir dans un rôle de leadership.

Ce programme doit être mis en œuvre de manière à faire participer les personnes concernées et les inciter et motiver à améliorer leur comportement professionnel.

9. ÉTHIQUE ET PRÉVENTION DES CONFLITS

Recommandations clés recensées : (R106)¹⁵⁴ (R109)¹⁵⁵

Les membres du personnel soutiennent la création d'une charte d'éthique pour l'ensemble de la Cour, applicable à tout le personnel sans distinction. L'amélioration des normes éthiques est impérative et contribuera à une meilleure culture de travail.

10. CONTENU DU CADRE JURIDIQUE INTERNE

Recommandations clés recensées : (R13)¹⁵⁶ (R120)¹⁵⁷

Le personnel a évoqué l'absence de cadre politique solide, faisant remarquer que les politiques sont formulées en vase clos et sans discussion adéquate. Il estime que l'utilisation du cadre des Nations Unies comme point de départ est une recommandation valable et que cela réduirait considérablement les efforts nécessaires à la rédaction et à l'adoption des principales instructions administratives.

Le personnel estime que le passage du TAOIT au TANU serait préjudiciable aux fonctionnaires. Le TAOIT est tout à fait adéquat pour statuer sur les plaintes et garantit un contrôle efficace et indépendant. La continuité est une autre considération.

Le Conseil du syndicat a récemment participé à l'examen juridictionnel du système commun des Nations Unies par le biais de sa fédération sœur, le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'examen initial des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies (A/75/690)¹⁵⁸, qui souligne les avantages et les inconvénients du TAOIT et des tribunaux de l'ONU, est en cours d'examen par l'Assemblée générale de l'ONU.

Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes pour examen par le Mécanisme :

S'agissant de la recommandation R13 :

L'AEP devrait soutenir la pleine intégration de la Cour au cadre administratif du régime commun des Nations Unies ;

La Cour devrait rejoindre le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination¹⁵⁹ afin de participer davantage aux échanges en cours sur des sujets comme la lutte contre le harcèlement sexuel, l'avenir du travail, le leadership et l'égalité entre hommes et femmes, tous identifiés dans le Rapport des experts comme des questions à traiter, et d'en tirer parti.

¹⁵⁴ **R106** : La Cour devrait élaborer une charte éthique unique pour l'ensemble de la Cour, fixant les normes professionnelles minimales attendues de toutes les personnes travaillant pour elle (fonctionnaires, responsables élus, stagiaires et professionnels invités, conseils externes et leur personnel d'appui, consultants). Des codes de conduite supplémentaires pour des rôles spécifiques peuvent compléter le code de conduite de la Cour, conformément aux recommandations du Comité d'audit. Ces instruments devraient prévoir le maintien de certaines obligations (telles que l'obligation de confidentialité) pour les responsables et les fonctionnaires après l'expiration de leur mandat ou après qu'ils ont quitté leurs fonctions.

¹⁵⁵ **R109** : À long terme, le pouvoir de rendre des décisions sur les plaintes à l'encontre des responsables élus devrait être confié à une sorte de conseil judiciaire, composé de juges nationaux et internationaux, actuels et anciens.

¹⁵⁶ **R.13** : Les experts recommandent aussi à la Cour de s'inspirer des procédures administratives de l'ONU comme point de départ pour élaborer ses politiques nouvelles. S'il le faut, l'approche pourra exceptionnellement être ajustée aux besoins de la Cour pour tenir compte de différences comme la taille et la mission de l'organisation. Le recours au régime commun des Nations Unies devrait aussi inciter la Cour et l'Assemblée des États parties à revoir leur décision d'utiliser le Tribunal administratif de l'OIT plutôt que le Tribunal d'appel des Nations Unies.

¹⁵⁷ **R.120**. La Cour est encouragée à examiner si le recours au Tribunal d'appel des Nations Unies pour les questions administratives, plutôt qu'au TAOIT, serait plus rentable pour la Cour. Une telle décision serait également en phase avec l'utilisation par la Cour du régime commun des Nations Unies.

¹⁵⁸ <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/385/64/pdf/N2038564.pdf?OpenElement>.

¹⁵⁹ unsceb.org

S'agissant de la recommandation R120 :

L'AEP et la Cour devraient attendre le vote de l'Assemblée générale de l'ONU sur les propositions du Secrétaire général des Nations Unies dans le cadre de l'examen des questions de compétence avant d'envisager tout changement au niveau de la CPI.

11. MULTILINGUISME**Recommandations clés recensées : (R100)¹⁶⁰****Le Conseil du syndicat propose les actions concrètes suivantes pour examen par le Mécanisme :****S'agissant de la recommandation R100 :**

La Cour devrait financer des cours d'anglais et de français pour certains postes ;

La Cour devrait mettre en place des jurys de recrutement bilingues et tester les compétences linguistiques dans le cadre du processus de recrutement, y compris dans les langues locales des pays de situation si nécessaire ;

La Cour devrait utiliser plus souvent le français dans les réunions internes, et l'AEP devrait allouer des ressources adéquates pour mettre en œuvre cette recommandation ;

La Cour et l'AEP devraient rendre obligatoire la maîtrise de l'anglais et du français pour les responsables élus et les postes clés de l'encadrement supérieur. [Fin]

¹⁶⁰ **R.100** : Un effort soutenu doit être consenti pour améliorer les capacités linguistiques en français à la Cour au moyen d'un recrutement ciblé, de cours de français et de mesures incitatives pour que les fonctionnaires améliorent leur maîtrise du français. Plus généralement, lors du recrutement de membres du personnel amenés à travailler sur un pays ou une région faisant l'objet d'une situation, que ce soit sur le terrain ou au siège, où la communication se fera principalement dans une langue en particulier, il convient de s'assurer que le candidat retenu maîtrise suffisamment cette langue pour effectuer le travail efficacement.