
Assemblée des États Parties

Distr.: Générale
4 novembre 2008

Français
Original: Anglais

Septième session

La Haye

14-22 novembre 2008

**Rapport du Bureau sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle
indépendant**

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 24 de la résolution ICC-ASP/6/Res.2 en date du 14 décembre 2007, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après à l'examen de l'Assemblée son rapport sur la question de mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Le rapport reflète les discussions qui ont eu lieu au sein du Groupe de travail de New York conformément au mandat que lui a confié le Bureau à sa première réunion, le 11 février 2008.

Table des matières

		<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Première partie	Généralités	1-13	3
	Introduction	1	3
	A. Contexte	2-4	3
	B. Principes régissant la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour	5-13	3
Deuxième partie	Processus de facilitation	14-22	6
	C. Objectifs du facilitateur.....	14-15	6
	D. Méthodologie	16-21	6
	E. Conclusions.....	22	7
	Recommandations concernant la suite à donner aux résultats du processus de facilitation	23-40	8
Troisième partie			
Annexe	Document officiel: Mécanisme de contrôle de la Cour pénale internationale.....		13

Première partie: Généralités

Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée conformément au mandat que le Bureau de l'Assemblée des États Parties (ci-après dénommée l'"Assemblée") a confié au facilitateur pour la question de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale. Le rapport a pour objet de cerner la portée de la question, de familiariser les États Parties avec ses paramètres, de développer un certain nombre de considérations dont il faudra tenir compte lors de l'établissement de ce mécanisme de contrôle et d'orienter la discussion de sorte que le prochain facilitateur puisse centrer davantage son attention sur l'identification des mesures à adopter, dans quel ordre et selon quel calendrier, pour permettre à l'Assemblée de prendre des décisions concrètes et de les mettre en œuvre.

A. Contexte

2. Le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome stipule que "L'Assemblée crée les autres organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires, notamment un mécanisme de contrôle indépendant qui procède à des inspections, évaluations et enquêtes afin que la Cour soit administrée de la manière la plus efficace et la plus économique possible".

3. En 2005, l'Assemblée a invité la Cour à présenter des propositions au sujet d'un mécanisme indépendant de contrôle (ICC-ASP/4/Res.4).¹ À cette fin, le Bureau a, lors de sa treizième réunion, tenue le 5 avril 2006, nommé l'Ambassadeur Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein (Jordanie) facilitateur du Groupe de travail de New York pour la question du contrôle, compte tenu également du mécanisme correspondant existant au sein du système des Nations Unies et des efforts entrepris pour combler les lacunes que présente celui-ci.

4. À sa première réunion, le 11 février 2008, le Bureau a nommé l'Ambassadeur Andreas D. Mavroyiannis (Chypre) facilitateur pour la question du mécanisme de contrôle de la Cour. Le 2 juin 2008, le facilitateur a distribué aux États Parties un document officieux à ce sujet (voir l'annexe). La soumission du présent rapport a marqué la fin du mandat du facilitateur et, celui-ci ayant cessé ses fonctions le 30 juillet 2008, le Bureau doit nommer un nouveau facilitateur qui puisse préparer des projets de décisions en vue de la septième session de l'Assemblée.

B. Principes régissant la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour

5. Les principaux objectifs du mécanisme de contrôle devraient être de veiller à ce que:
- a) Un comportement fautif de la part des membres du personnel de la Cour ne reste jamais impuni;
 - b) Les droits de tous les membres du personnel à une procédure régulière soient pleinement respectés; et
 - c) Toutes les plaintes fassent l'objet d'une investigation assortie d'une procédure efficace de recours.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, quatrième session, La Haye, 28 novembre – 3 décembre 2005* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/4/32), partie III, résolution ICC-ASP/4/Res.4, par. 24.

6. La mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant est dans l'intérêt de la Cour dans la mesure où un tel mécanisme la mettrait mieux à l'abri des critiques en cas d'inconduite de la part de membres de son personnel et garantirait que les parties affectées puissent avoir accès à une procédure de recours indépendante. La mise en place d'un tel mécanisme n'est pas une tentative d'usurper les compétences actuellement dévolues aux organes existants de la Cour mais répond simplement à la nécessité de faire en sorte que le pouvoir de contrôle ne soit pas exercé par un service pouvant lui-même en faire l'objet.

7. Si l'on veut que le mécanisme de contrôle puisse atteindre son but, il doit jouir de la pleine coopération des États Parties, lesquels, en leur qualité souveraine, sont dotés du pouvoir d'administrer la justice. Il importe par conséquent que tous les aspects du mécanisme de contrôle soient replacés dans le contexte des pouvoirs que doit avoir ce mécanisme en tant qu'émanation d'une institution internationale.

8. Une condition préalable indispensable au succès du mécanisme de contrôle est non seulement qu'il jouisse de toute la coopération des États mais aussi qu'il puisse compter sur l'assistance et la coopération nécessaires de la Cour.

9. Le mécanisme de contrôle doit permettre de faire en sorte qu'il n'y ait pas de hiatus en ce qui concerne les types d'infractions ou les catégories de personnel visés, sans égard aux questions de compétence ou à la nationalité et/ou au lieu de résidence de l'accusé, tout en respectant pleinement les privilèges et immunités pertinents de la Cour et des membres de son personnel.

10. Par ailleurs, le mécanisme de contrôle ne peut fonctionner comme il convient que si sa pleine indépendance opérationnelle est garantie et que si sa dotation en personnel, ses procédures et son *modus operandi* garantissent son efficacité et sa flexibilité. L'organe chargé de désigner le responsable du mécanisme de contrôle, quel qu'il soit, ne doit avoir aucun pouvoir ni aucune influence sur ses activités opérationnelles. Le mécanisme de contrôle doit être individualisé de manière à être adapté à la structure, aux dimensions et à la nature de la Cour ainsi qu'à la charge de travail prévisible de celle-ci, plutôt que de suivre un modèle existant qui peut ne pas répondre à ses objectifs.

11. Le mécanisme de contrôle devrait avoir compétence pour recevoir des plaintes internes et mener des investigations à ce sujet ainsi que pour ouvrir des enquêtes lorsqu'un fonctionnaire fait l'objet d'allégations de comportement fautif ou lorsqu'il y a des raisons légitimes de soupçonner que tel est le cas. Quoi qu'il en soit, le mécanisme de contrôle sera tenu de mener une investigation sur toutes les plaintes qui lui seront présentées.

12. Le mécanisme de contrôle devra permettre de faire en sorte que tous les membres du personnel de la Cour et toutes autres personnes agissant en son nom aient à rendre des comptes dans tous les cas d'inconduite grave. Il devra pouvoir examiner toutes les allégations ou accusations d'inconduite, qu'il s'agisse d'infractions à la discipline ou d'infractions (notamment financières) de caractère pénal commises par des membres du personnel de la Cour, aussi bien au siège qu'en mission. La portée de la compétence *ratione personae* et *ratione materiae* du mécanisme de contrôle qui devra être définie par l'Assemblée devra englober toutes les permutations et situations possibles d'inconduite, où qu'elles se produisent.

13. Il faudra élaborer les règles que devra suivre le mécanisme de contrôle en ce qui concerne le dépôt de plaintes, la collecte d'éléments de preuve, la coopération avec l'État hôte et l'État dont l'intéressé a la nationalité, la remise des preuves à la juridiction compétente et les incidences de la procédure pour les intéressés (lorsqu'il n'y a pas lieu d'entamer des poursuites pénales). Le mécanisme de contrôle devra non seulement répondre aux plaintes officielles mais aussi pouvoir, de sa propre initiative, faire enquête sur des allégations d'inconduite sans qu'une plainte écrite soit préalablement déposée. Ainsi, la structure et les fonctions du

mécanisme visé ci-dessous s'appliquent sans égard à la question de savoir si une enquête est ouverte à la suite d'une plainte officielle ou sur l'initiative du mécanisme de contrôle. Dans ce dernier cas, il est recommandé que, lorsque l'enquête ouverte sur l'initiative du mécanisme de contrôle permet de penser qu'il y a eu faute, il soit tenu d'en informer le Greffe.

Deuxième partie: Processus de facilitation

C. Objectifs du facilitateur

14. Les objectifs du facilitateur étaient les suivants:

- a) Analyser la question sous tous ses angles et en identifier tous les éléments pertinents afin qu'elle soit abordée dans une optique globale;
- b) Identifier les incidences de la mise en place du mécanisme de contrôle;
- c) Proposer la structure et les méthodes de travail pouvant être envisagées pour permettre au mécanisme de contrôle de s'acquitter de son mandat;
- d) Identifier le nombre et les catégories de personnes auquel il s'appliquerait et les cas dans lesquels il interviendrait;
- e) Tenir compte des meilleures pratiques et des enseignements retirés dans des contextes semblables; et
- f) Faire des questions en jeu une synthèse qui facilite la réflexion et la prise de décisions par les États Parties.

15. Par-dessus tout, le facilitateur s'est attaché à faire bien comprendre que la Cour continuera de prêter le flanc à des critiques aussi longtemps qu'elle ne sera pas dotée d'un tel mécanisme. Le facilitateur s'est donc montré particulièrement conscient de la nécessité de protéger autant que faire se peut l'image de la Cour et d'éviter tout risque qu'elle se trouve accusée de ne pas avoir sanctionné des cas d'inconduite de façon transparente et avec autorité. Comme la Cour n'a pas, à ce stade, de mécanisme de contrôle qui soit indépendant de ses services, elle peut seulement (pour sa part et sans égard à la compétence nationale) agir au plan interne en cas d'allégations d'inconduite, ce qui n'est pas objectivement crédible.

D. Méthodologie

16. Le facilitateur s'est entretenu avec des représentants de la Cour, des États Parties, du système des Nations Unies et d'ONG afin d'élaborer son rapport. Pour aider les États ainsi que la Cour à concrétiser leurs vues, le facilitateur a établi un document officiel détaillé (voir l'annexe) dont le contenu est largement reflété dans le présent rapport. Le facilitateur a également eu deux réunions de consultations officielles avec les États Parties les 16 juin et 22 juillet 2008.

17. Le Chef du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation des Nations Unies a souligné qu'un service de contrôle doit, si l'on veut qu'il soit efficace et crédible, jouir d'une pleine indépendance sur le plan opérationnel. Elle a fait allusion au système de contrôle existant à l'Organisation des Nations Unies, qui englobe à la fois des audits et des investigations sur les cas possibles de fraude et d'inconduite et une ligne téléphonique pour la dénonciation anonyme de cas de fraude. Elle a également mentionné le fait qu'il avait été entrepris de revoir certaines des méthodes suivies afin de réformer certaines des pratiques suivies par l'Organisation en matière de contrôle.

18. Le Greffier de la Cour a souligné que celle-ci était déjà dotée de mécanismes lui permettant de sanctionner des cas d'inconduite de sorte que, de l'avis du Greffe, un mécanisme de contrôle indépendant ne serait pas nécessaire. Le facilitateur a précisé néanmoins que les États Parties ne cherchaient pas à usurper les compétences de la Cour ni à entraver son fonctionnement. Au contraire, aux termes du Statut de Rome, les États Parties doivent mettre en place un mécanisme de contrôle afin de sauvegarder l'image de la Cour et de l'aider non seulement à administrer la justice en cas de comportement fautif mais aussi à

bien montrer qu'elle le fait. Le facilitateur a insisté sur le fait qu'il ne suffirait pas pour la Cour de mener uniquement une procédure interne en cas d'inconduite si l'on voulait qu'elle les sanctionne de façon convaincante.

19. Le 15 juillet 2008, la Cour a communiqué au Groupe de travail de New York un document officiel reflétant ses vues sur la question. Elle a proposé que le mandat de son actuel organe de vérification, le Bureau de l'audit interne, soit élargi de manière à englober également les investigations concernant les cas de faute ou d'inconduite, sous l'autorité du responsable de ce Bureau. La Cour a également suggéré que l'Assemblée adopte une résolution dans laquelle elle demanderait aux États Parties de faire en sorte que les infractions pénales commises par des membres de son personnel ne restent pas impunies.

20. Les États Parties, quant à eux, ont souligné qu'il fallait mettre en place un mécanisme de contrôle restreint qui réponde aux besoins de la Cour et n'ait pas pour effet d'alourdir de manière significative la charge financière qu'elle doit supporter. Ils ont également mis en garde contre toute mesure qui conduirait à modifier le Statut de Rome (le facilitateur a précisé à ce sujet qu'il n'était pas nécessaire de modifier le Statut de Rome pour mettre en place un mécanisme de contrôle et qu'il n'avait pas été proposé de le modifier, mais que la possibilité d'un amendement avait été mentionnée uniquement dans le contexte de l'extradition). Un État Partie a suggéré que la question pourrait être réglée en élargissant la portée des actuelles fonctions d'audit de la Cour de manière à englober des fonctions de contrôle. D'autres États Parties ont appelé l'attention sur l'importance que revêtaient les vues exprimées par la Cour à ce sujet ainsi que les propositions de celle-ci, qui paraissaient envisager un mécanisme plus maniable. Le facilitateur est convenu que le mécanisme de contrôle devrait être maniable et économique mais a douté que celui qui avait été proposé par la Cour le soit davantage que celui qu'il avait lui-même suggéré, ajoutant que le principal reproche que l'on pouvait adresser aux propositions de la Cour était que celles-ci n'envisageaient pas la création d'un organe indépendant, alors que les États Parties avaient l'obligation d'en créer un en vertu du Statut de Rome, de sorte qu'il n'était pas possible d'éluder la responsabilité de créer un tel organe.

21. Plusieurs ONG ont exprimé leurs vues après la distribution du document officiel du facilitateur. Elles sont convenues de la nécessité de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant, relevant que l'article 112 du Statut de Rome était clair à ce sujet. Elles ont appuyé, entre autres, la création d'un mécanisme spécialement adapté aux besoins de la Cour, faisant observer que le contrôle devrait porter également sur le gaspillage, les cas de fraude et les abus, ont appuyé l'idée selon laquelle c'était l'Assemblée et non le mécanisme de contrôle lui-même qui devrait élaborer le règlement régissant les activités de celui-ci, ont été d'avis que le mécanisme de contrôle devrait être responsable devant l'Assemblée, ont insisté sur la différence entre l'audit et le contrôle et ont appuyé l'élaboration de règles visant à prévenir et à réprimer les cas de violences et de sévices sexuels commis par des membres du personnel.

E. Conclusions

22. Il ressort des entretiens qu'a eus le facilitateur qu'il est sans doute prématuré pour les États Parties, à ce stade, d'examiner cette question en détail. S'il est compréhensible que les États doivent avoir le temps de se prononcer sur une question aussi complexe, il n'en demeure pas moins que la mise en place du mécanisme de contrôle dans un proche avenir demeure nécessaire. Le présent rapport a donc été rédigé dans une optique axée sur les résultats en ce qui concerne les mesures que devra adopter l'Assemblée, en particulier à sa septième session.

Troisième partie

Recommandations concernant la suite à donner aux résultats du processus de facilitation

Recommandation 1:

Mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant

23. L'Assemblée doit considérer la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour comme prioritaire. La Cour doit être à même de mener des enquêtes crédibles, autrement que sur une base interne, sur toute allégation d'inconduite grave pouvant être portée à son attention. Il est vivement recommandé qu'une décision sur la mise en place de cet organe soit prise à la septième session de l'Assemblée.

Recommandation 2:

Organisation du mécanisme de contrôle indépendant

24. Il est recommandé que, lorsqu'il sera décidé de mettre en place le mécanisme de contrôle, il soit décidé simultanément de recruter deux agents qui commenceraient à travailler six mois avant que le mécanisme de contrôle ne devienne officiellement opérationnel afin de définir toutes ses attributions ainsi que les règles et procédures devant présider à son fonctionnement et de les soumettre à l'Assemblée. Il importe par conséquent de recruter pour le mécanisme de contrôle un directeur expérimenté et extrêmement qualifié ayant une solide expérience des investigations. L'Assemblée devra décider des modalités du processus de recrutement, y compris en ce qui concerne la personne ou entité dont devra émaner la décision de recrutement, la classe du poste et la durée et la possibilité éventuelle de renouvellement de l'engagement. Après cette phase initiale, le mécanisme de contrôle pourra, après un an d'opérations au moins, soumettre à l'Assemblée une demande de création de postes supplémentaires, si sa charge de travail le justifie.

Recommandation 3:

Structure du mécanisme de contrôle indépendant

25. Comme c'est le mécanisme de contrôle lui-même qui devra élaborer les règles régissant ses activités, les recommandations 3 et 5 ont un caractère indicatif seulement.

26. Le facilitateur propose un mécanisme de contrôle à trois niveaux:

- a) À un niveau, le mécanisme traiterait uniquement des fautes internes commises par des membres du personnel qui ne peuvent pas être réglées au moyen des mesures administratives imposées par la direction;
- b) À un autre niveau, le mécanisme ferait enquête sur toutes les allégations d'inconduite grave de membres du personnel, de caractère interne ou externe, en vue de l'ouverture éventuelle de poursuites; et
- c) À un troisième niveau, le mécanisme mènerait des investigations sur les allégations d'inconduite dont des personnes agissant au nom de la Cour se seraient rendues coupables dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans tous les cas, le mécanisme devrait, si ces investigations faisaient apparaître qu'il a été commis une infraction pénale, en informer les autorités nationales, tout au moins de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, tout en demeurant le point de contact aux fins de la procédure judiciaire.

**Recommandation 4:
Fonctions du mécanisme de contrôle indépendant**

27. Le mandat du mécanisme serait limité à un rôle de contrôle et exclurait la gestion du personnel. Une plainte paraissant à première vue concerner des questions de gestion devrait être considérée comme ne relevant pas de la compétence du mécanisme de contrôle et être renvoyée à la direction. Celle-ci, pour sa part, renverrait au mécanisme de contrôle les affaires portées à son attention qui relèvent de la compétence de celui-ci.²

28. Les fonctions du mécanisme de contrôle n'affecteraient pas le pouvoir reflété à l'alinéa a) de l'article 10.2 du Statut du personnel de la Cour, qui stipule que "Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction". Comme le mécanisme de contrôle n'a pas pour objectif d'intervenir dans la gestion du personnel, la disposition susmentionnée continuera de s'appliquer à toutes les mesures disciplinaires, de caractère administratif, sans préjudice du pouvoir du mécanisme de contrôle de mener des investigations concernant:

- a) Les fautes de caractère interne justifiant l'application de mesures disciplinaires; et
- b) Des infractions pénales de caractère externe.

29. S'agissant de l'alinéa b) de l'article 10.2 du Statut du personnel, toutefois, le mécanisme de contrôle devra intervenir dans l'exercice du pouvoir qui y est décrit.³ Dans la mesure où une affaire ayant été renvoyée au mécanisme de contrôle au sujet de laquelle celui-ci aurait fait enquête pourrait donner lieu à un renvoi sans préavis, la question pourra être réglée par la direction de la Cour si elle se rapporte, tout au moins à première vue, à la gestion du personnel. Cependant, si un renvoi sans préavis est motivé par une infraction pénale, il appartiendra au mécanisme de contrôle d'intervenir conformément à ses propres procédures.

**Recommandation 5:
Portée et compétence du mécanisme de contrôle**

30. Sans préjudice de ce que le mécanisme de contrôle lui-même pourra proposer à l'Assemblée, les dispositions qu'il est suggéré d'appliquer en ce qui concerne les différentes catégories d'infraction sont les suivantes.⁴

Infractions de la catégorie A

31. Cette catégorie engloberait tous les cas d'inconduite grave de caractère interne qui peuvent ne pas être sanctionnés par des mesures purement administratives mais qui,

² Le mécanisme de contrôle pourrait intervenir lorsqu'un cas de mauvaise gestion pourrait acquérir le caractère d'une faute et il pourrait ouvrir une investigation, étant entendu que les résultats de celle-ci seraient soumis à la direction de la Cour si elle débouchait sur la conclusion qu'il s'agit d'une question de gestion et/ou que la faute peut être sanctionnée par des mesures administratives (c'est-à-dire autrement que par des mesures disciplinaires) conformément à l'alinéa a) de l'article 10.2 du Statut du personnel. Voir *Documents officiels du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, deuxième session, New York, 8-12 septembre 2003* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.V.13), (ICC-ASP/2/10), Partie III, résolution ICC-ASP/2/Res.2, annexe.

³ L'alinéa b) de l'article 10.2 est ainsi conçu: "Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut renvoyer sans préavis un(e) fonctionnaire coupable de faute grave, y compris le manquement à l'obligation de réserve".

⁴ Indépendamment des autres règles qu'il établira, le mécanisme de contrôle devra envisager la possibilité de prévoir une médiation, dans la mesure où celle-ci sert les intérêts de la justice et élimine tout risque d'impunité, ainsi que la possibilité de fournir une assistance et/ou des avis juridiques aux Parties.

simultanément, peuvent ne pas exiger l'ouverture d'une procédure judiciaire. Elle pourra englober également les fautes relevant de l'alinéa a) de l'article 10.2 du Statut du personnel dans le cas desquelles les résultats des investigations devront être communiqués au Greffier ou au Procureur pour qu'il applique les mesures disciplinaires qui s'imposent. Ces règles s'appliqueraient à toutes les catégories de personnel qui émargent aux états de paie de la Cour, y compris les agents recrutés localement. Les plaintes reçues pourraient être examinées par un jury, lequel pourrait également déterminer si des mesures provisoires s'imposent. Le mécanisme de contrôle ferait enquête sur les plaintes et rassemblerait des éléments de preuve selon des modalités de nature à garantir qu'elles soient ultérieurement recevables devant un tribunal. Le jury pourrait alors se réunir à nouveau et déterminer les mesures définitives à adopter. Ces mesures pourraient faire l'objet d'un recours devant un organe judiciaire comme les instances de recours de l'Organisation des Nations Unies ou le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Si la procédure de recours ne prévoit que deux niveaux, le recours pourrait porter aussi bien sur des questions de fait que sur des points de droit.

Infractions de la catégorie B

32. Cette catégorie englobe toutes les fautes lourdes de caractère interne ainsi que toutes les infractions de caractère externe ayant causé un préjudice à des personnes ou entités autres que des membres du personnel de la Cour, c'est-à-dire toutes les infractions ayant une dimension pénale. Lorsqu'une allégation d'infraction de caractère pénal est formulée contre un membre du personnel de la Cour, que ce soit par un autre membre du personnel ou par une autre personne, le mécanisme de contrôle doit ouvrir une enquête. Simultanément, il doit en informer l'État hôte et l'État dont l'intéressé a la nationalité. La Cour doit alors mener sa propre investigation et adopter les mesures appropriées à la lumière des résultats de l'enquête. Lorsqu'une juridiction a affirmé sa compétence à l'égard de l'infraction alléguée, le mécanisme de contrôle doit lui communiquer les éléments de preuve rassemblés. Si aucune juridiction n'a affirmé sa compétence en matière pénale, le mécanisme de contrôle ne néglige aucun effort pour faire en sorte que tel soit le cas. L'État qui exerce sa compétence devra tenir la Cour informée du déroulement et des résultats de son enquête de la procédure.

Infractions de la catégorie C

33. Cette catégorie comprend tous les cas d'inconduite, de caractère interne ou externe, imputables à des personnes qui, sans faire partie des effectifs de la Cour, agissent en son nom par dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire toutes les personnes ne relevant pas des deux catégories susmentionnées, par exemple des agents de police nationaux procédant à une arrestation à la demande de la Cour. Sous réserve d'une levée de l'immunité, la même procédure que celle envisagée pour les deux premières catégories d'infraction pourrait s'appliquer *mutatis mutandis* à l'investigation, selon la gravité de l'infraction et son caractère interne ou externe, étant entendu toutefois que les poursuites devront être coordonnées avec l'autorité souveraine dont relèvent les intéressés. En pareil cas, le principal objectif du mécanisme de contrôle est de faire la lumière sur l'infraction, de communiquer des éléments de preuve rassemblés à la juridiction dont relève l'intéressé et d'insister sur l'ouverture de poursuites.

Recommandation 6: Compétence

34. L'affirmation de la compétence est l'un des moyens dont dispose le mécanisme de contrôle pour garantir l'ouverture des poursuites. Le mécanisme de contrôle devra non seulement appliquer les règles fondamentales du *jus cogens* qui accordent la priorité à la compétence de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, mais aussi s'employer à renforcer les capacités nécessaires, particulièrement dans les pays où la situation est

examinée par la Cour et dans ceux où opèrent des missions de la Cour, pour permettre à l'État hôte d'affirmer sa compétence. Le mécanisme de contrôle devra également entretenir un dialogue avec l'État dont l'intéressé a la nationalité, qui peut également affirmer sa compétence, et envisager la possibilité de saisir un État ayant revendiqué une compétence universelle. Le mécanisme de contrôle devra par ailleurs analyser les incidences d'une revendication de compétence lorsque l'intéressé n'a pas la nationalité d'un État Partie ou lorsque l'infraction a été commise sur le territoire d'un État non Partie. Il devra également examiner les incidences d'une telle situation du point de vue de l'extradition.

Recommandation 7:

Immunités

35. Le fonctionnement du mécanisme de contrôle sera sans préjudice des privilèges et immunités dont jouissent les représentants de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions mais devra être guidé par le principe selon lequel lesdits privilèges et immunités ne peuvent pas être invoqués pour justifier des actes illicites. Lorsque des poursuites doivent être ouvertes contre des personnes jouissant de l'immunité, le mécanisme de contrôle doit recommander que celle-ci soit levée, s'il le juge approprié et opportun, conformément aux critères usuels. Ainsi, le mécanisme de contrôle devra analyser le régime des immunités dont jouissent les membres du personnel de la Cour, y compris ses anciens fonctionnaires, et élaborer les règles et procédures à suivre pour lever l'immunité en cas d'infractions pénales, en se fondant sur les droits conventionnels existants. Cela vaudra également pour les privilèges et l'immunité de juridiction et de mesures de contrainte de la Cour et de ses biens et avoirs, y compris ceux qui peuvent constituer des éléments de preuve.

Recommandation 8:

Reddition de comptes par le mécanisme de contrôle

36. L'Assemblée devra créer un organe subsidiaire auquel le mécanisme de contrôle fera rapport et rendra des comptes périodiquement, sans pour autant exercer de pouvoir exécutif à son égard. Il pourra s'agir d'un Comité de contrôle auquel le mécanisme de contrôle ferait périodiquement rapport et qui se réunirait sur une base ad hoc. Son mandat et ses attributions devraient être arrêtés en même temps que seront nommés les premiers agents du mécanisme de contrôle, et tel devra aussi être le cas de la méthode de désignation ou d'élection de ses membres. Le mécanisme de contrôle lui-même formulerait des propositions plus détaillées concernant ses liens avec l'Assemblée et avec le Bureau. Le mécanisme de contrôle devra déterminer quelles sont les informations touchant des investigations en cours qu'il peut divulguer au Comité.

Recommandation 9:

Incidences budgétaires

37. L'Assemblée devrait demander des estimations des incidences budgétaires découlant de la création et du fonctionnement du mécanisme de contrôle et prier la Cour d'incorporer ces estimations au prochain projet de budget.

Recommandation 10:

Retards dans la mise en place du mécanisme de contrôle

38. L'Assemblée, si elle ne décide pas d'établir le mécanisme de contrôle indépendant à sa septième session, devrait envisager la possibilité d'adopter des mesures provisoires pour sanctionner les fautes et infractions éventuelles et envisager aussi de demander à la Cour de développer le Code de conduite du personnel de la Cour et d'en élargir la portée, en particulier de manière à englober le comportement des membres de son personnel qui se trouvent en mission ainsi que des personnes qui agissent en son nom.

Recommandation 11:

Tâches qui attendent le personnel du mécanisme de contrôle

39. Une fois constitué, le mécanisme de contrôle devra s'atteler à un certain nombre de questions qui ne sont pas évoquées dans le présent rapport, comme la définition de la personnalité juridique du mécanisme de contrôle, les méthodes et procédures à suivre pour la réception et l'analyse des plaintes, les procédures de coopération avec les autorités nationales et les autres services de la Cour et l'élaboration d'une politique concernant les dénonciateurs d'abus afin d'imposer à tous les membres du personnel l'obligation:

- a) De porter à la connaissance des autorités compétentes les informations concernant des irrégularités dont ils peuvent avoir connaissance; et
- b) De coopérer avec le mécanisme de contrôle.

40. Le mécanisme de contrôle devra également examiner la question de savoir s'il devra jouer un rôle dans l'application des décisions établissant la responsabilité de la Cour, par exemple si celle-ci est condamnée à payer des dommages-intérêts par suite d'un acte illicite d'un membre de son personnel. Enfin, il devra s'attacher à déterminer dans quelle mesure les pays dont la situation est examinée par la Cour disposent des moyens nécessaires pour faire enquête et pour ouvrir des poursuites conformément aux garanties d'une procédure régulière et aux normes minimales de justice et sont disposés à le faire et rechercher le moyen de garantir l'extradition des délinquants vers les pays où ils peuvent être poursuivis.

Annexe

Document officiel Mécanisme de contrôle de la Cour pénale internationale

I. Principes

1. Le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome stipule que "L'Assemblée crée les autres organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires, notamment un mécanisme de contrôle indépendant qui procède à des inspections, évaluations et enquêtes afin que la Cour soit administrée de la manière la plus efficace et la plus économique possible".

2. L'on s'est attaché depuis lors à préparer le terrain à la mise en place d'un tel mécanisme de contrôle, et c'est ainsi que, dans un premier temps, le Bureau de l'Assemblée des États Parties a désigné en 2005 S.A.R. le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, alors représentant permanent du Royaume hachémite de Jordanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, facilitateur pour cette question. Ces efforts sont maintenant poursuivis par S.E. M. Andreas D. Mavroyiannis, Représentant permanent de Chypre auprès de l'Organisation des Nations Unies, lequel a, le 11 février 2008, été nommé facilitateur pour le mécanisme de contrôle de la Cour.

3. L'Assemblée, dans sa résolution ICC-ASP/6/Res.2 du 14 décembre 2007, a "invité à nouveau la Cour, en liaison avec le Bureau, à poursuivre l'examen de propositions concrètes en vue de la mise en place d'un mécanisme indépendant de contrôle afin de les soumettre à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée".

4. Le facilitateur pour cette question propose que celle-ci soit envisagée sous l'angle des principes suivants:

- a) Le mécanisme de contrôle doit avoir pour but de faire en sorte que tous les membres du personnel de la Cour et les autres personnes agissant en son nom qui se sont rendus coupables d'inconduite grave soient tenus pour responsables de leurs actes. Il doit pouvoir faire enquête sur toutes les allégations ou accusations d'inconduite, qu'elles aient un caractère disciplinaire ou pénal (y compris financier) imputables à des membres du personnel de la Cour, aussi bien au siège qu'à l'occasion d'une mission (officielle). La portée *ratione personae* et *ratione materiae* du contrôle exercé, laquelle devra être déterminée par l'Assemblée, devrait englober toutes les situations et permutations possibles d'inconduite, où que les actes incriminés aient été commis.
- b) Il importe de ne pas perdre de vue non plus que, si l'on veut que le mécanisme de contrôle puisse s'acquitter de sa tâche, il doit jouir de la pleine coopération des États Parties, lesquels, en leur qualité souveraine, sont investis du pouvoir d'administrer la justice. Il faut par conséquent que tous les aspects des activités du mécanisme de contrôle soient replacés dans le contexte des pouvoirs dont il doit être doté en sa qualité d'organe d'une institution internationale. Dans ce contexte, il est d'autant plus important de faire en sorte que le mécanisme de contrôle puisse compter sur la pleine coopération des États, lesquels devront assumer au nom de leurs autorités nationales l'engagement de fournir tout le concours nécessaire pour éviter l'impunité.
- c) Le mécanisme de contrôle devrait opérer à l'intérieur des structures de la Cour mais être indépendant. L'organe qui désignera le responsable du mécanisme de

contrôle, quel qu'il soit, ne sera pas habilité à dicter ou à influencer ses activités opérationnelles. Il importe au plus haut point, si l'on veut que le mécanisme de contrôle puisse atteindre son but, de lui garantir une large indépendance opérationnelle et de veiller à ce que son organisation garantisse son efficacité et sa flexibilité. Le mécanisme de contrôle devra être individualisé pour être adapté aux structures, aux dimensions et à la nature de la Cour, plutôt que de suivre un modèle existant qui serait appliqué sans que les ajustements nécessaires lui soient apportés.

- d) Le mécanisme de contrôle ne devrait aucunement intervenir dans la gestion du personnel de la Cour ni dans des affaires qui constituent essentiellement des questions de gestion et non de contrôle, même s'il est saisi d'une plainte de cette nature et s'il y a à première vue des raisons de croire qu'elle relève de son mandat. Le mécanisme de contrôle pourrait intervenir dans les cas où une mauvaise gestion pourrait constituer une faute et mener des investigations sur n'importe quelle affaire à condition d'en déférer à la direction de la Cour s'il ressort de ses investigations que la faute en question peut être sanctionnée par des mesures administratives conformément à l'alinéa a) du document ICC-ASP/2/10. Le mécanisme de contrôle n'aurait compétence à des fins autres qu'une investigation que si les allégations portent sur un comportement qui, à tout le moins, est passible de mesures disciplinaires.
- e) Les fonctions du mécanisme de contrôle n'affecteraient pas le pouvoir reflété à l'alinéa a) de l'article 10.2 du Statut du personnel de la Cour (résolution ICC-ASP/2/Res.2, annexe¹), qui stipule que "Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction". Autrement dit, le mécanisme de contrôle n'est pas censé remplacer les structures existantes de gestion du personnel ni s'y substituer, de sorte que toutes les mesures disciplinaires qui concernent des actes de caractère administratif continueront d'être régies par la disposition susmentionnée. Le mécanisme de contrôle pourra néanmoins mener des investigations: a) à propos de toute inconduite interne passible de mesures disciplinaires, et b) à propos d'infractions pénales de caractère externe.

Dans le cas de l'alinéa b) de l'article 10.2 du Statut du personnel, toutefois, le mécanisme de contrôle devra assumer les fonctions qui y sont décrites.² Dans la mesure où une affaire soumise au mécanisme de contrôle et faisant l'objet d'investigations de sa part peut donner lieu à un renvoi sans préavis, l'affaire relèvera de la direction de la Cour si elle concerne, tout au moins à première vue, la gestion du personnel. Toutefois, une infraction de caractère non administratif pouvant donner lieu à renvoi sans préavis relèvera du mandat du mécanisme de contrôle, conformément à ses propres procédures.

- f) Le mécanisme de contrôle devrait avoir compétence pour recevoir des plaintes internes et faire enquête à ce sujet ainsi que pour mener des investigations lorsque des allégations ont été formulées à l'endroit d'un membre du personnel de la Cour par une personne de l'extérieur ou lorsqu'il y a des raisons légitimes de soupçonner qu'un membre du personnel a commis une infraction. En tout état de cause, le mécanisme de contrôle aura l'obligation de faire enquête de façon concluante sur toutes les plaintes dont il est saisi.
- g) Les principaux objectifs du mécanisme de contrôle devront être de veiller à ce que : i) l'impunité ne soit pas tolérée en cas d'inconduite de membres du

¹ Voir le document ICC-ASP/2/10.

² L'alinéa b) de l'article 10.2 est ainsi conçu: "Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut renvoyer sans préavis un(e) fonctionnaire coupable de faute grave, y compris le manquement à l'obligation de réserve".

personnel de la Cour; ii) le droit à une procédure régulière de tous les membres du personnel soit pleinement respecté; et iii) toutes les plaintes fassent l'objet d'une investigation sous réserve d'une procédure de recours efficace.

- h) Le mécanisme de contrôle devra veiller à ce qu'il n'existe aucun hiatus quant au type de manquements ou catégories de personnel visées, quels que soient la juridiction dont relève l'intéressé, le pays dont il a la nationalité et/ou le pays où l'infraction a été commise, dans le plein respect des privilèges et immunités pertinents de la Cour et des membres de son personnel
- i) Il faudra élaborer les règles que devra suivre le mécanisme de contrôle en ce qui concerne le dépôt de plaintes, la collecte d'éléments de preuve, la coopération avec l'État hôte et l'État dont l'intéressé a la nationalité, la remise des preuves à la juridiction compétente et les incidences de la procédure pour les intéressés (lorsqu'il n'y a pas lieu d'entamer des poursuites pénales). Le mécanisme de contrôle devra non seulement répondre aux plaintes officielles mais aussi pouvoir, de sa propre initiative, faire enquête sur des allégations d'inconduite sans qu'une plainte écrite soit préalablement déposée. Ainsi, la structure et les fonctions du mécanisme visé ci-dessous s'appliquent sans égard à la question de savoir si une enquête est ouverte à la suite d'une plainte officielle ou sur l'initiative du mécanisme de contrôle. Dans ce dernier cas, il est recommandé que, lorsque l'enquête ouverte sur l'initiative du mécanisme de contrôle permet de penser qu'il y a eu faute, il soit tenu d'en informer le Greffe.

II. Structure et fonctions du mécanisme de contrôle

5. Le facilitateur propose un mécanisme de contrôle à trois niveaux: i) à un niveau, le mécanisme traiterait des fautes internes commises uniquement par des membres du personnel qui ne peuvent pas être réglées au moyen des mesures administratives imposées par la direction; ii) à un autre niveau, le mécanisme ferait enquête sur toutes les allégations d'inconduite grave de membres du personnel, de caractère interne ou externe, en vue de l'ouverture éventuelle de poursuites; et iii) à un troisième niveau, le mécanisme mènerait des investigations sur les allégations d'inconduite dont des personnes agissant au nom de la Cour se seraient rendues coupables dans l'exercice de leurs fonctions.

6. S'agissant des méthodes de travail du mécanisme de contrôle, il est suggéré que son personnel soit recruté six mois avant le début de ses opérations de manière à pouvoir rédiger les règles et procédures détaillées que devra suivre le mécanisme de contrôle en ce qui concerne toutes les questions qui pourront surgir ainsi que les autres aspects de ses activités. Comme c'est le personnel du mécanisme de contrôle qui devra élaborer les règles régissant ses activités, les procédures écrites ci-après ont seulement un caractère indicatif. Il importe par conséquent de recruter pour diriger le mécanisme de contrôle une personne expérimentée et hautement qualifiée qui soit parfaitement familiarisée avec les enquêtes (la décision devra être prise dès que possible au sujet du processus de recrutement, y compris pour ce qui est de l'organe qui en sera chargé, le niveau du poste, la durée de l'engagement du titulaire et les possibilités de renouvellement de cet engagement). Lorsque le mécanisme de contrôle aura adopté son propre règlement, celui-ci devra être soumis à l'approbation de l'Assemblée.

7. Dans tous les cas, le mécanisme de contrôle devrait, si ces investigations faisaient apparaître qu'il a été commis une infraction pénale, en informer les autorités nationales, tout au moins de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, tout en demeurant le point de contact aux fins de la procédure judiciaire.

Infractions de la catégorie A

8. Cette catégorie engloberait tous les cas d'inconduite grave de caractère interne qui peuvent ne pas être sanctionnés par des mesures purement administratives mais qui, simultanément, peuvent ne pas exiger l'ouverture d'une procédure judiciaire. Elle pourra englober également les fautes relevant de l'alinéa a) de l'article 10.2³ du Statut du personnel, dans le cas desquelles les résultats des investigations devront être communiqués au Greffier ou au Procureur pour qu'il applique les mesures disciplinaires qui s'imposent. Ces règles s'appliqueraient à toutes les catégories de personnel qui émargent aux états de paie de la Cour, y compris les agents recrutés localement. Toutes les plaintes devront être déposées par écrit et être tenues rigoureusement confidentielles.

9. Un jury composé de trois personnes, à savoir deux représentants du mécanisme de contrôle et un représentant désigné par le département auquel appartient la personne visée par l'allégation, examinera la plainte et prendra une décision sur les mesures administratives de caractère préliminaire à adopter immédiatement en attendant que l'examen de la plainte ait été achevé. Le mécanisme de contrôle ouvrira alors une investigation sur la plainte afin de rassembler tous les éléments de preuve pertinents, selon des méthodes de nature à garantir qu'ils sont ultérieurement recevables devant un tribunal si besoin est. Une fois l'investigation achevée, ce jury de trois personnes se réunira à nouveau pour évaluer les éléments de preuve recueillis et prendre par consensus une décision sur les mesures administratives de caractère définitif à adopter. Si le jury considère que l'on pourrait avoir recours à la médiation,⁴ le mécanisme de contrôle le proposera aux parties et mènera lui-même le processus. Les parties auront accès au service juridique d'un service de la Cour, à déterminer, autre que le mécanisme de contrôle.

10. VARIANTE 1: Si l'intéressé souhaite faire appel de ces mesures, les éléments de preuve seront évalués à nouveau par un autre jury de trois personnes (deux plus une) pour décision définitive. VARIANTE 2: En cas d'appel, l'affaire pourrait être soumise pour jugement final à un tribunal comme le Tribunal administratif des Nations Unies ou le Tribunal administratif de l'OIT, auquel cas, le tribunal pourra statuer aussi bien sur les questions de fait que sur les points de droit.

Infractions de la catégorie B

11. Cette catégorie englobe toutes les fautes lourdes de caractère interne ainsi que toutes les infractions de caractère externe ayant causé un préjudice à des personnes ou entités autres que des membres du personnel de la Cour, c'est-à-dire toutes les infractions ayant une dimension pénale. Lorsqu'une allégation d'infraction de caractère pénal est formulée contre un membre du personnel de la Cour, que ce soit par un autre membre du personnel ou par une autre personne, le mécanisme de contrôle devra ouvrir une enquête, comme prescrit pour les infractions de la première catégorie. Simultanément, il devra en informer l'État hôte et l'État dont l'intéressé a la nationalité. La Cour devra alors mener sa propre investigation et adopter les mesures appropriées à la lumière des résultats de l'enquête. Si aucune juridiction n'a affirmé sa compétence à l'égard de l'infraction alléguée, la Cour soumettra l'affaire à la juridiction compétente en lui communiquant les éléments de preuve rassemblés. Si une juridiction a affirmé sa juridiction, la Cour lui communiquera dans tous les cas les éléments de preuve disponibles. L'État qui exerce sa compétence devra tenir la Cour informée du déroulement et des résultats de son enquête de la procédure. En cas de fautes graves de caractère interne, le mécanisme de contrôle devra déterminer, dans chaque cas, si une médiation est possible et opportune et conforme au principe selon lequel il ne doit pas y avoir

³ ICC-ASP/2/10.

⁴ Une médiation pourra être envisagée si elle sert les intérêts de la justice, si toutes les parties y consentent par écrit et s'il est fixé un délai pour l'achèvement de la procédure.

d'impunité. Le mécanisme de contrôle lui-même devra élaborer des règles et procédures détaillées concernant la médiation.

Infractions de la catégorie C

12. Cette catégorie comprend tous les cas d'inconduite, de caractère interne ou externe, imputables à des personnes qui, sans faire partie des effectifs de la Cour, agissent en son nom par dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire toutes les personnes ne relevant pas des deux catégories susmentionnées, par exemple des agents d'un service de sécurité procédant à l'arrestation d'une personne inculpée par la Cour. Sous réserve d'une levée de l'immunité, la même procédure que celle envisagée pour les deux premières catégories d'infraction pourrait s'appliquer *mutatis mutandis* à l'investigation, selon la gravité de l'infraction et son caractère interne ou externe, étant entendu toutefois que les poursuites devront être coordonnées avec l'autorité souveraine dont relèvent les intéressés. En pareil cas, le principal objectif du mécanisme de contrôle sera de faire la lumière sur l'infraction, de communiquer des éléments de preuve rassemblés à la juridiction dont relève l'intéressé et d'insister sur l'ouverture de poursuite et de faire en sorte, dans toute la mesure possible, que le pays dont relève l'intéressé entame des poursuites. Dans tous les cas où des poursuites n'ont pas encore été entamées, le mécanisme de contrôle devra insister pour être tenu informé du déroulement de la procédure et des mesures adoptées.

Compétence

13. La compétence étant une notion clé aux fins des poursuites, quelles qu'elles soient, il faudra définir les principes fondamentaux à suivre à cet égard pour guider le mécanisme de contrôle dans les efforts qu'il devra déployer pour garantir l'ouverture de poursuites. Cela est indispensable aussi pour permettre au mécanisme de contrôle, en cas de besoin, de renforcer les capacités de l'État hôte pour lui permettre d'affirmer sa compétence et de prendre les dispositions administratives nécessaires à l'ouverture d'une procédure judiciaire.

14. Les trois scénarios susmentionnés s'appliquent de la même façon au pays hôte et aux pays où la Cour a envoyé des missions, la priorité étant dans tous les cas accordée, aux fins de la compétence, à l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise. Si l'on considère que les affaires dans lesquelles le mécanisme de contrôle pourrait être appelé à intervenir surviendront soit au siège de la Cour, soit dans les pays dont la situation est examinée par celle-ci, il serait bon que la Cour établisse formellement avec ces derniers en particulier la procédure à suivre, notamment en matière de coopération, pour définir clairement la marche à suivre à la suite du dépôt d'une plainte. L'on pourra, dans ce contexte, étudier, le cas échéant, les mesures à adopter pour renforcer les capacités du système judiciaire des États dont la situation est examinée par la Cour. Cette procédure pourrait comporter les étapes suivantes: 1) saisine automatique de l'État hôte, avec obligation simultanée d'information de l'État dont l'intéressé a la nationalité; 2) saisine de l'État dont l'intéressé a la nationalité si l'État hôte décline sa compétence ou ne peut l'exercer; et 3) si aucun État n'a affirmé sa compétence comme indiqué ci-dessus, examen par le mécanisme de contrôle de la possibilité de saisir un État ayant revendiqué une compétence universelle.

15. Si un membre du personnel de la Cour accusé d'inconduite se trouve dans un pays qui n'est ni l'État hôte, ni l'État dont il a la nationalité, le mécanisme de contrôle suivra une approche différenciée selon que cet État tiers est ou non Partie au Statut. Si le délinquant présumé se trouve sur le territoire d'un État Partie, celui-ci aurait l'obligation de coopérer avec la Cour, conformément au Statut de Rome, et d'extrader l'intéressé soit vers l'État hôte, soit vers l'État dont il a la nationalité. Il faudra pour cela mettre en place un cadre juridique et institutionnel approprié, sous forme d'un amendement au Statut de Rome qui, d'une part, imposerait aux États Parties l'obligation d'extrader et, de l'autre, permettrait au mécanisme de contrôle d'encourager activement et de faciliter le processus d'extradition et de fournir, le cas

échéant, le soutien requis. Le Statut devrait également être modifié pour refléter l'obligation des États d'extrader les personnes à propos desquelles il a reçu une demande ainsi que le rôle de point focal incombant au mécanisme de contrôle à cet égard.

16. Si l'État tiers n'est pas un État Partie, il faudra lancer une procédure formelle d'extradition entre l'État sur le territoire duquel se trouve le délinquant présumé et l'État hôte et/ou l'État dont l'intéressé a la nationalité. S'il n'existe pas de traité bilatéral d'extradition, le mécanisme de contrôle devra envisager d'user de ses bons offices, conformément au principe *aut dedere aut judicare*, pour faciliter l'extradition sur la base des principes pertinents du droit international général. D'une manière plus générale, l'Assemblée des États Parties, la Cour ou le mécanisme de contrôle devrait encourager la conclusion de traités bilatéraux d'extradition.

Immunités

17. La question des privilèges et immunités dont jouissent les membres du personnel de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions s'applique aux trois scénarios susmentionnés dans la mesure où des poursuites doivent être entamées en dehors du système de la Cour. À cet égard, il est proposé que le mécanisme de contrôle recommande à l'autorité compétente de lever l'immunité dans chaque cas où il apparaît opportun de le faire après l'ouverture d'une enquête. Le présent rapport évoque par conséquent les divers types d'immunités dont jouissent les membres du personnel de la Cour (ainsi que ses anciens fonctionnaires) et indique la procédure qui pourrait être suivie pour lever l'immunité lorsque l'infraction a été commise. Le mécanisme de contrôle devrait intervenir dans cette procédure et avoir de larges pouvoirs d'appréciation de la gravité de l'infraction, de la crédibilité des éléments de preuve et de l'opportunité de lever l'immunité pour que des poursuites soient possibles.

18. La pratique suivie par le mécanisme de contrôle en la matière ne devra jamais équivaloir à un refus de l'immunité mais devra plutôt être inspirée du principe selon lequel les privilèges et les immunités ne sauraient être invoqués pour justifier un acte illicite.

19. L'article 48 du Statut de Rome, l'Accord de 2002 relatif aux privilèges et immunités de la Cour pénale internationale, l'Accord de siège et le Statut du personnel adopté en 2003 définissent en détail le régime d'immunités applicables aux membres du personnel de la Cour, la méthode à suivre pour lever l'immunité et les procédures de révocation ou de licenciement. Il est recommandé que le mécanisme de contrôle formule en détail le régime d'immunités qui serait applicable à toutes les catégories de personnel de la Cour pour tous les actes que les membres du personnel peuvent commettre ainsi que pour toutes les situations et pour tous les pays dans lesquels ils peuvent se trouver, et qu'il établisse les procédures à suivre et les critères à appliquer lorsqu'il est proposé de lever l'immunité. Aux fins du présent rapport, l'on pourrait schématiser comme suit le régime applicable en matière d'immunités:

- a) Les juges, le Procureur, le Procureur adjoint et le Greffier, ainsi que les personnes ayant précédemment exercé ces fonctions, jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux chefs de missions diplomatiques. Dans le cas des juges et du Procureur, l'immunité est levée à la majorité absolue des juges. L'immunité du Greffier peut être levée par la Présidence de la Cour, et celle des procureurs adjoints par le Procureur.
- b) Le Greffier adjoint, les membres du personnel du Bureau du Procureur et les membres du personnel du Greffe sont couverts par l'article 16 de l'Accord de 2002 relatif aux privilèges et immunités de la Cour pénale internationale. Les immunités du Greffier adjoint et des membres du personnel du Greffe peuvent être levées par le Greffier.
- c) La Cour elle-même jouit sur le territoire des États Parties des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, ses locaux, ses archives

et ses documents sont inviolables et ses biens, ses fonds et ses avoirs jouissent de l'immunité de juridiction. La Cour jouit également de l'immunité de toute mesure de contrainte. Les règles que devra rédiger le mécanisme de contrôle devront tenir compte des procédures à suivre et des critères à appliquer aux documents confidentiels de la Cour et aux autres éléments de preuve qui peuvent être couverts par le régime des immunités.

Reddition de comptes par le mécanisme de contrôle

20. Le mécanisme de contrôle relèverait d'un comité de contrôle spécialement créé par l'Assemblée à cette fin et se réunirait selon que de besoin. Ce comité pourrait, *mutatis mutandis*, être inspiré de la structure du Comité de contrôle sur les locaux permanents⁵ et de son mandat, et des procédures plus détaillées pourraient être élaborées et adoptées selon les mêmes modalités que pour le comité susmentionné. La méthode de nomination ou d'élection des personnes dont la candidature aurait été présentée par les États Parties devra être déterminée, mais les candidats devront avoir l'expérience du contrôle. En outre, les membres du comité devraient être des experts siégeant à titre individuel. Le comité devrait chaque année recevoir un rapport sur les activités du mécanisme de contrôle et en adresser un résumé à l'Assemblée par l'entremise du Bureau. Il aurait pour mandat de superviser les activités du mécanisme de contrôle mais ne serait investi d'aucun pouvoir exécutif à son égard. Le mécanisme de contrôle n'aurait pas l'obligation de divulguer des informations confidentielles concernant des investigations en cours.

III. Recommandations à l'Assemblée

Recommandation 1:

L'Assemblée devrait fixer la date à laquelle le mécanisme de contrôle devrait être opérationnel et poursuivre son travail sur cette question en ayant à l'esprit cette date butoir. Pour que le mécanisme de contrôle soit opérationnel, il faudra tout d'abord recruter son personnel, adopter son mandat et les règles qui régiront ses méthodes de travail et définir la place qu'il occupera au sein des structures du système de la Cour.

Recommandation 2:

Le mécanisme de contrôle devrait être intégré au cadre juridique existant de la Cour et son existence devrait être reflétée dans le Statut de Rome, lequel devrait expliquer son but, son mandat et ses fonctions.

Recommandation 3:

L'architecture juridique du mécanisme de contrôle devrait être complétée par l'adoption de règles détaillées régissant ses relations avec l'Assemblée. Ces règles porteraient sur des questions comme le recrutement du personnel du mécanisme de contrôle, les méthodes et procédures à suivre pour le dépôt et l'analyse des plaintes, les procédures de coopération avec les autorités nationales et, d'une manière générale, tous les aspects de ses activités n'ayant pas fait l'objet de dispositions spécifiques, y compris la modification du Statut proposée dans la recommandation 2 ci-dessus.

Recommandation 4:

Les États Parties et la Cour devront examiner de manière plus approfondie la corrélation entre le contrôle en termes d'audit et le contrôle en termes d'inconduite. La Cour et

⁵ ICC-ASP/6/20, annexe II.

L'Assemblée voudront peut-être envisager de confier ces deux fonctions au même service afin d'améliorer l'efficacité du contrôle. Il s'agit là d'une question qui devra être analysée à la lumière des complications qui peuvent surgir si le processus de mise en place du mécanisme de contrôle se trouve alourdi, compte tenu notamment des pratiques existantes en matière d'audit. Dans l'un ou l'autre cas, des investigations pourraient être ouvertes s'il naît des soupçons à la suite d'un processus d'audit, les auditeurs étant tenus de signaler tous les cas de nature à éveiller des soupçons.

Recommandation 5:

Il faudra étudier la question des procédures suivant lesquelles une plainte peut être déposée. Le mécanisme de contrôle voudra peut-être organiser une ligne directe – comme celle qu'a établie le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies – que puissent appeler les personnes souhaitant signaler des irrégularités, parallèlement aux autres méthodes que pourra définir le mécanisme de contrôle dans son règlement.

Recommandation 6:

L'Assemblée pourrait aussi envisager de demander à la Cour de développer le code de conduite du personnel et d'en élargir la portée pour englober les actes commis par les membres de son personnel lorsque ceux-ci se trouvent en mission ainsi que par les personnes agissant en son nom.

Recommandation 7:

L'Assemblée devrait examiner les mesures de caractère provisoire à adopter pour sanctionner les cas d'inconduite en attendant la mise en place du mécanisme de contrôle.

Recommandation 8:

L'Assemblée devrait prier la Cour d'entamer et de poursuivre plus régulièrement un dialogue formel avec les pays dont elle examine la situation et dans lesquels elle envoie des missions pour évaluer la mesure dans laquelle ils ont les capacités requises pour faire enquête, affirmer leur juridiction et coopérer avec la Cour pour faire enquête et ouvrir des poursuites de façon équitable et conformément aux garanties d'une procédure régulière et aux normes minimums de justice et sont disposés à le faire.

Recommandation 9:

L'Assemblée devra examiner, également sur la recommandation du Bureau, les mesures envisagées pour poursuivre l'examen de la question, déterminer le groupe de travail qui sera chargé de cet examen et désigner un nouveau facilitateur. Il y a lieu de souligner qu'il conviendra, si l'on veut que le mécanisme de contrôle soit mis en place en temps utile, d'accélérer l'examen des questions en suspens (effectifs du mécanisme de contrôle, ouverture des crédits budgétaires nécessaires à sa création, finalisation de son mandat et de ses procédures et de ses modalités de coopération avec les autres départements de la Cour, avec le pays hôte, avec les États Parties et avec les États qui accueillent les missions de la Cour) et arrêter définitivement les questions déjà examinées.

Recommandation 10:

L'Assemblée devrait examiner les amendements au Statut de Rome qui pourraient s'avérer nécessaires pour garantir l'extradition des délinquants vers les pays où ils puissent être poursuivis. À défaut, la Cour pourra souhaiter inviter les États à revendiquer une

compétence quasi universelle et prier les États non Parties de conclure avec la Cour des accords d'extradition.

Recommandation 11:

L'Assemblée devrait envisager sérieusement de modifier le Statut du personnel afin d'imposer à tous les membres de son personnel l'obligation: a) de signaler au mécanisme de contrôle, et uniquement à celui-ci, les informations pertinentes dont ils ont connaissance; et b) de coopérer avec le mécanisme de contrôle, à quelque titre que ce soit, en cas de besoin. L'Assemblée devrait examiner la politique que devraient suivre le mécanisme de contrôle et la Cour à l'égard des dénonciateurs d'abus (évaluation de l'information, protection contre les représailles).

Recommandation 12:

L'Assemblée devrait examiner le rôle que devra jouer le mécanisme de contrôle dans l'application des décisions ayant imputé une responsabilité à la Cour, par exemple si celle-ci est condamnée à payer des dommages-intérêts en raison d'un acte illicite d'un membre de son personnel.

Recommandation 13:

L'Assemblée voudra peut-être envisager de demander à la Cour d'établir des estimations des incidences budgétaires découlant de la création et du fonctionnement du mécanisme de contrôle.