
Assemblée des États Parties

Distr.: générale
15 avril 2009

FRANÇAIS
Original: anglais

Huitième session

La Haye

18-26 novembre 2009

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

A. Introduction

1. Ce rapport final est présenté conformément au mandat qui a été confié au facilitateur, M. Akbar Khan (Royaume-Uni), concernant la question de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale, lorsqu'il a été nommé par le Bureau de l'Assemblée des États Parties (ci-après dénommée l'"Assemblée") à la cinquième séance de sa septième session, le 4 décembre 2008.

2. À la septième session de l'Assemblée (tenue du 14 au 22 novembre 2008), le représentant de la Jordanie, S.A.R. l'Ambassadeur Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, a présidé des consultations informelles au sujet du rapport du Bureau¹ concernant la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale.

3. Tout en relevant que le Groupe de travail de New York avait beaucoup avancé, la plupart des États ont exprimé l'avis qu'il faudrait poursuivre l'examen de la question de manière plus approfondie et qu'il serait prématuré de prendre une décision sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant à la septième session de l'Assemblée. Il importait en particulier d'examiner tout d'abord, comme suggéré par le Comité du budget et des finances (ci-après dénommé le "Comité") dans son rapport sur les travaux de sa onzième session, les mécanismes existants en matière d'investigation sur les cas de faute ou de faute présumée pour déterminer la nécessité ainsi que les incidences budgétaires de l'établissement d'un nouveau mécanisme.

4. Lors des consultations informelles, il a été rappelé que la Cour avait proposé de mettre en place un service indépendant chargé de pouvoirs d'investigation au sein du Bureau de l'audit interne afin de s'acquitter des fonctions de contrôle mais que cette suggestion avait été accueillie avec des réserves par certains États qui craignaient le manque d'indépendance d'un tel service. La possibilité pour la Cour de conclure un mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation des Nations Unies pour avoir ainsi accès à des moyens d'enquête indépendants qui n'entraîneraient que des dépenses budgétaires réduites pour l'Assemblée a également été évoquée lors des consultations informelles. À ce propos, la Cour a fait savoir que le BSCI avait indiqué que, ses services

¹ Rapport intérimaire du Facilitateur au Bureau de l'Assemblée des États Parties concernant la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale (ICC-ASP/7/INF.2).

étant extrêmement demandés, il ne pourrait sans doute pas aider la Cour mais qu'il serait disposé à lui fournir tous les avis et toute assistance possibles pour son examen de la question.

5. Il a été rappelé, tout en notant que le Groupe de travail de New York était parvenu au terme de ses débats, que le Groupe de travail de La Haye avait déjà été chargé par le Bureau de poursuivre la discussion. Afin de préparer le terrain pour qu'une décision puisse être prise (dès que possible) à la reprise de la septième session, le Groupe de travail de La Haye tiendrait des consultations, en particulier, au sujet de la deuxième recommandation figurant dans le rapport du Bureau² ainsi que les recommandations formulées par le Comité dans son rapport sur les travaux de sa onzième session. En consultation avec la Cour, le Groupe de travail déterminerait les incidences financières estimatives de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Le Comité pourrait alors examiner la question à sa session d'avril 2009, de sorte que les incidences budgétaires en question puissent être incorporées au projet de budget-programme pour 2010. Il a été suggéré en outre à la Cour de consulter le BSCI et de faire rapport, entre autres, sur la façon dont celui-ci pourrait fournir une assistance et des avis.

B. Organisation des travaux

6. Conformément à la demande formulée par le Président de l'Assemblée des États Parties à sa septième session, le Bureau a été prié de lui soumettre à la deuxième reprise de sa septième session des propositions concernant la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant.

7. Le Groupe de travail a tenu quatre réunions les 8 et 27 janvier, le 2 mars et le 6 avril 2009 respectivement, à l'occasion desquelles le facilitateur a mené des discussions sur la base des documents de travail qu'il avait présentés. Lors de la réunion du 2 mars, le Groupe de travail a entendu les vues à ce sujet de la Coalition pour la Cour pénale internationale. Quelques discussions à ce sujet ont également eu lieu, en dehors du Groupe de travail, entre le facilitateur et des représentants de la Cour.

8. Le 12 février 2009, le facilitateur a mené des consultations bilatérales avec des États Parties et des groupes de la société civile à l'occasion de la deuxième reprise de la septième session de l'Assemblée, tenue à New York du 9 au 13 février 2009, et a également présenté un rapport intérimaire sur les progrès accomplis par le Groupe de travail au sujet de la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant.

9. Après que le facilitateur eut présenté son rapport intérimaire, l'Assemblée a, lors de la deuxième reprise de sa septième session, prolongé le mandat du Bureau et a invité celui-ci, en consultation avec les parties prenantes, à poursuivre d'urgence son examen de la question, y compris ses incidences sur le budget-programme en vue de soumettre ses recommandations au Comité à sa deuxième session pour que celui-ci puisse donner son avis sur les aspects financiers et administratifs de la question et, compte tenu des vues exprimées par le Comité, à faire rapport à l'Assemblée à sa huitième session pour que celle-ci puisse prendre une décision sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. C'est ainsi que ce rapport final présente les vues et recommandations formulées par le Groupe de travail.

² Rapport du Bureau sur l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/7/28), paragraphe 24.

C. Approche de la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant

10. Le facilitateur et le Groupe de travail ont décidé d'aborder la question de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant et de poursuivre son examen en se fondant sur les vues précédemment exprimées par les États Parties, telles qu'elles étaient reflétées au paragraphe 20 du rapport du Bureau: "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". Dans ce contexte, le Groupe de travail a examiné avec la Cour la question de savoir comment l'on pourrait progresser pour mener à bien la tâche confiée au Groupe de travail par l'Assemblée de sorte qu'une décision puisse être prise à la lumière de toutes les informations disponibles. Pour ce qui est du fond, les discussions ont porté sur les groupes de questions ci-après:

Groupe 1

Nature et portée d'un mécanisme de contrôle indépendant

- a) Explication par la Cour du cadre juridique et des mécanismes institutionnels existants permettant de faire enquête sur les fautes commises par les membres du personnel et les agents élus de la Cour et les sanctionner, et identification, le cas échéant, des lacunes ou défaillances auxquelles il conviendrait de remédier grâce à la création d'un mécanisme de contrôle indépendant;
- b) Explication par la Cour de la fréquence et de la nature des allégations de faute dirigées contre des agents de la Cour depuis sa création, en 2002, de la suite donnée à ces allégations et de la mesure dans laquelle il y serait donné suite différemment à l'avenir s'il était créé au sein du Bureau de l'audit interne une équipe spécialement chargée des investigations;
- c) Quel serait le fondement juridique de la création d'un mécanisme de contrôle indépendant?
- d) Quelles seraient les personnes (membres du personnel de la Cour, agents élus, entrepreneurs indépendants) qui relèveraient du mécanisme de contrôle indépendant?
- e) À quelles catégories de fautes (c'est-à-dire disciplinaires et/ou pénales) devrait être applicable le mécanisme de contrôle indépendant?

Groupe 2

Indépendance et supervision d'un mécanisme de contrôle indépendant

- a) Comment la création d'une unité spéciale d'investigation au sein du Bureau de l'audit interne permettrait-elle de mettre en place un mécanisme qui soit objectivement "indépendant sur le plan opérationnel" et qui apparaisse comme étant "indépendant" de la Cour?
- b) Un "mécanisme de contrôle indépendant" pourrait-il être établi si la Cour concluait un mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies ou quelque autre organe international, judiciaire ou d'investigation, qui permettrait à la Cour d'utiliser des enquêteurs professionnels et indépendants à bien moindres frais que si elle devait créer un nouveau mécanisme qui présenterait l'inconvénient de devoir être doté de ressources et de personnel même en l'absence d'investigations?

- c) Quelles autres mesures (concernant par exemple le mandat, la sélection du personnel, les structures hiérarchiques) pourraient-elles être adoptées afin de garantir l'indépendance opérationnelle du mécanisme de contrôle indépendant?

Groupe 3

Incidences budgétaires

Quelles seraient les incidences budgétaires de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant sur la base des paramètres convenus dans le contexte des groupes de questions 1 et 2 ci-dessus?

D. Vues du Groupe de travail

1. Nature et portée d'un mécanisme de contrôle indépendant

11. S'agissant de la nature et de la portée d'un mécanisme de contrôle indépendant, le Groupe de travail a pris connaissance des vues de la Cour, telles qu'elles étaient reflétées dans les deux documents présentés par celle-ci le 15 juillet 2008 (document officiel de la Cour concernant un mécanisme de contrôle indépendant) et le 7 janvier 2009 (document de réflexion de la Cour sur un mécanisme de contrôle indépendant) respectivement.

12. Après avoir examiné le rapport du Bureau et les propositions de la Cour, le Groupe de travail a manifesté une préférence pour un mécanisme "plus restreint" que la structure proposée par le Bureau et a suggéré de rechercher un moyen terme entre la proposition du Bureau et la proposition très "restreinte" de la Cour en tirant de l'une et de l'autre les éléments appropriés et en élaborant un mécanisme intermédiaire qui répondrait équitablement aux besoins tant de la Cour que des États Parties. Le facilitateur a souligné à ce propos qu'il incombait à l'Assemblée de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant doté de la structure qu'elle jugerait la mieux appropriée.

13. Lorsque les lignes directrices relatives à l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant chargé de fonctions d'enquête ont été évaluées, le Groupe de travail est convenu que ce mécanisme devrait être fonctionnellement indépendant de la Cour, qu'il devait être doté de capacités adéquates pour assurer un contrôle robuste et efficace, que la fonction de contrôle devait être crédible, responsable et transparente de manière à ne pas prêter le flanc à la critique, que le mécanisme devait avoir un effet dissuasif et pouvoir ouvrir des enquêtes de sa propre initiative et comporter des procédures permettant la dénonciation d'irrégularités et qu'aucune inconduite de caractère pénal ne devait rester impunie. En outre, le processus d'investigation devait respecter les droits des personnes relevant du mécanisme et garantir une procédure régulière. Enfin, le mécanisme devait être doté d'un budget suffisant pour pouvoir répondre aux besoins de la Cour.

14. Il a été convenu qu'il serait bon de compléter les structures disciplinaires existantes de la Cour par des moyens d'enquête professionnels spécialisés étant donné que le fait de confier des investigations à des fonctionnaires n'ayant pas été spécialement formés à cette fin risquerait de compromettre la légitimité du processus, d'autant que les recommandations qu'ils formuleraient pourraient conduire à des renvois sans préavis. Il a été convenu en outre que le mécanisme de contrôle indépendant ait compétence pour mener des investigations sur les allégations de faute et qu'il n'était pas envisagé de lui confier le rôle de recommander les sanctions à appliquer à la suite de ces investigations.

15. L'on a fait observer toutefois qu'un tel mécanisme ne répondrait pas entièrement aux exigences du paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome, lequel prévoyait que le mécanisme de contrôle devrait être doté de larges pouvoirs d'investigation, d'évaluation et d'inspection, étant donné que la proposition tendait uniquement à renforcer les moyens d'enquête de la Cour plutôt que d'étoffer son rôle en matière de contrôle, comme prévu dans le Statut de Rome. Il a donc été proposé que le mandat du mécanisme de contrôle indépendant comporte également une fonction de contrôle, et que l'on pourrait envisager que, dans un premier temps, ce mécanisme se borne à mener des investigations sur les allégations de faute, étant entendu qu'il pourrait par la suite être élargi de manière à englober des tâches d'évaluation et d'inspection de manière, à terme, à constituer un mécanisme de contrôle complet et cohérent sur le plan institutionnel comme sur le plan du fond.

16. Il a été exprimé une nette préférence pour un mécanisme restreint d'un bon rapport coût-efficacité qui puisse être étoffé en cas de besoin. Dans ce contexte, il a été suggéré d'étudier de manière plus approfondie la possibilité d'externaliser la fonction d'investigation, par exemple en la confiant au BSCI ou à un autre organe semblable, ce qui serait une option plus restreinte et moins coûteuse que la proposition du Bureau. Les États Parties qui ont participé aux consultations officielles tenues sur cette question à la septième session de l'Assemblée avaient initialement été informés par la Cour que le BSCI ne pourrait sans doute pas, ses services étant extrêmement demandés, aider la Cour en concluant avec celle-ci un mémorandum d'accord. Cependant, d'autres raisons de ne pas envisager cette possibilité ont par la suite été présentées au Groupe de travail, comme le coût élevé d'une telle formule et la nécessité pour la Cour de se doter de moyens qui lui soient propres plutôt que de s'en remettre essentiellement à cet égard à l'Organisation des Nations Unies. En dépit des diverses raisons avancées par la Cour pour montrer qu'il ne serait pas opportun de conclure un mémorandum d'accord avec le BSCI, le Groupe de travail a été d'avis qu'il serait bon de réexaminer cette option de manière plus détaillée et a invité le facilitateur à entamer des consultations directes avec le BSCI.

17. En conséquence, le facilitateur a eu des entretiens bilatéraux avec le Directeur par intérim du BSCI, M. Michael Dudley, le 13 février 2009 afin d'étudier la possibilité d'externaliser au BSCI, sur la base d'une formule de remboursement des coûts, la fonction d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant en concluant un accord définissant les relations entre la Cour et le BSCI. La Cour a également, de son côté, eu des entretiens avec le BSCI pour aider le facilitateur et le Groupe de travail à étudier la question plus avant. D'emblée, le Directeur par intérim du BSCI a fait savoir au facilitateur que son Bureau était vivement désireux d'apporter à la Cour tout le concours possible. Le BSCI disposait de ressources et de moyens d'investigation importants et il pourrait donc aisément traiter un grand nombre d'affaires émanant de la Cour (jusqu'à une trentaine par an) sans mettre aucunement à l'épreuve ses capacités. Dans ce contexte, il a été relevé que la Cour n'avait jusqu'alors reçu que 23 allégations de comportement ne donnant pas satisfaction, dont 22 avaient fait l'objet d'une investigation préliminaire, 9 avaient été renvoyées au Conseil consultatif de discipline et avaient débouché sur la suspension de 2 membres du personnel en attendant les résultats des investigations et 3 renvois sans préavis à la suite des résultats de l'allégation préliminaire.

18. Trois formules possibles ont été discutées avec le BSCI: la Cour externaliserait intégralement au BSCI les investigations concernant les allégations de faute; la Cour procéderait elle-même à toutes les investigations; ou la Cour mettrait en place une équipe d'investigation restreinte qui serait appuyée par le BSCI. Ayant examiné les différentes options, le BSCI a été d'avis que la meilleure formule consisterait pour la Cour à mettre en place des moyens d'enquête restreints qui lui soient propres qui seraient dotés d'un enquêteur des administrateurs, à la classe P-4/5, assisté par un administrateur de rang subalterne, à la classe P-1/2, lequel pourrait être appuyé par le BSCI sur la base d'un remboursement des coûts, conformément au mémorandum d'accord qui serait conclu entre la Cour et le BSCI. Les

services que celui-ci fournirait à la Cour consisteraient, entre autres, à intégrer les procédures, protocoles et règles d'enquête du BSCI aux règlements internes de la Cour, y compris pour ce qui était de l'ouverture d'investigations de sa propre initiative, de mécanismes de dénonciation d'irrégularités, de l'appui à apporter aux investigations et de la formation du personnel du mécanisme de contrôle indépendant, ainsi qu'à participer aux investigations des affaires sélectionnées.

19. À la suite des discussions menées avec le BSCI, le Groupe de travail est convenu de suivre sa recommandation et a invité la Cour à demander au BSCI une estimation du coût annuel des services qu'il pourrait lui offrir, sur la base d'un remboursement des coûts, pour institutionnaliser le mécanisme de contrôle indépendant.

20. S'agissant de la suite à donner aux infractions pénales commises par un membre du personnel, un agent élu de la Cour ou par un entrepreneur indépendant, le Groupe de travail a relevé que, sous réserve des exceptions limitées spécifiées dans l'article 70 du Statut concernant les "Atteintes à l'administration de la justice", la Cour n'aurait en principe pas compétence pour connaître de ces questions, lesquelles relevaient plutôt des autorités nationales, et qu'il faudrait que l'unité d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant informe sans tarder les autorités nationales des cas où il pourrait ressortir des investigations internes qu'une infraction pénale avait été commise. Pour faire en sorte que les autorités nationales soient effectivement informées sans tarder de telles affaires, le Groupe de travail a proposé que le mécanisme de contrôle indépendant établisse des procédures et protocoles appropriés en matière de coopération entre la Cour et les autorités nationales afin que de telles infractions restent impunies.

21. Lorsque des infractions de droit commun étaient commises au siège de la Cour, le Groupe de travail a fait observer que la Cour devrait lever l'immunité du membre du personnel ou de l'agent élu en cause de manière que soit l'État hôte, soit l'État dont le suspect avait la nationalité, puisse exercer sa compétence. De même, lorsqu'il était allégué qu'une infraction avait été commise en dehors du siège de la Cour, il était entendu pour le Groupe de travail que c'était à l'État dont le suspect avait la nationalité ou à l'État sur le territoire duquel l'infraction avait été commise, ou encore à l'État dont la victime avait la nationalité, qu'il appartenait d'exercer sa compétence.

22. S'agissant des personnes auxquelles devrait s'appliquer un mécanisme de contrôle indépendant, l'on s'est généralement accordé à penser qu'il devrait couvrir les membres du personnel et les agents élus de la Cour, mais des vues divergentes ont été exprimées sur le point de savoir s'il devrait s'appliquer également aux entrepreneurs indépendants. Quelques États ont souligné que c'était la relation contractuelle entre la Cour et les entrepreneurs indépendants qui devait primer en ce qui concernait aussi bien l'investigation que la sanction auxquelles pourrait donner lieu une faute éventuelle, plutôt que le Statut et le Règlement du personnel de la Cour. Il a été suggéré en outre que les entrepreneurs indépendants pourraient être couverts par un code de conduite ou un manuel de bonnes pratiques, mais il a été relevé que la Cour n'avait pas encore élaboré un tel code de conduite.

23. D'un autre côté, l'attention a été appelée sur les conséquences préjudiciables que pourrait avoir l'exclusion des entrepreneurs indépendants, dans la mesure où cela risquerait de ternir l'image et d'amoinrir l'autorité de la Cour, étant donné que cette catégorie de personnes agissaient également au nom de celle-ci. Quelques États ont fait observer que, dans l'esprit du grand public, il était fréquemment difficile d'établir une distinction entre les actes imputables aux membres du personnel de la Cour, d'une part, ou aux entrepreneurs agissant au nom de celle-ci, de l'autre. Il importait par conséquent d'éviter que des cas de faute restent impunis, et il fallait protéger l'image de la Cour contre la tache que pourraient causer des allégations d'irrégularités de la part d'entrepreneurs en menant des investigations efficaces, indépendantes et crédibles sur toutes les allégations formulées à leur endroit. À titre de compromis, le

Groupe de travail est donc convenu que l'unité d'investigation du mécanisme de contrôle indépendant devrait faire enquête sur les allégations formulées à l'endroit de l'entrepreneur indépendant, et la sanction éventuelle à appliquer conformément au régime contractuel en vigueur entre la Cour et l'entrepreneur en cause devant être déterminée à la lumière des conclusions de cette investigation. Lorsqu'il ressortait de l'investigation qu'un entrepreneur indépendant, un membre du personnel ou un agent élu de la Cour avait commis une infraction pénale, la Cour devrait suivre les procédures et protocoles établis en matière de coopération avec les autorités nationales.

2. Indépendance et supervision d'un mécanisme de contrôle indépendant

24. L'on s'est généralement accordé à reconnaître qu'un mécanisme de contrôle devrait être indépendant sur le plan opérationnel et apparaître comme étant véritablement indépendant. Il a été souligné que la confiance du personnel dans un processus disciplinaire véritablement indépendant et l'idée que s'en ferait le public, de même que la nécessité de protéger l'image de la Cour, étaient les facteurs qui devaient dicter la conception du mécanisme de contrôle.

25. Il a été suggéré que l'indépendance du mécanisme de contrôle pourrait être sauvegardée, par exemple, en le séparant des structures de la Cour, en définissant son mandat comme il convient, en déterminant qu'il relèverait de l'Assemblée, directement ou par l'entremise du Bureau, en conférant à l'enquêteur le pouvoir de mener des investigations de sa propre initiative. En mettant en place des procédures permettant de dénoncer les irrégularités et en associant l'Assemblée au recrutement du responsable des investigations, ce qui éviterait que la Cour nomme à la fois les membres du Comité consultatif de discipline et le responsable des investigations, renforcerait la confiance placée dans le mécanisme et accroîtrait la transparence de celui-ci.

26. S'agissant du mandat du mécanisme de contrôle, il a été suggéré que celui-ci devrait certes être établi conformément aux lignes directrices mentionnées aux paragraphes 13 et 24 ci-dessus, mais que le Groupe ne pensait pas qu'il entre dans son mandat de se charger de rédiger un mandat détaillé et les règles devant régir le mécanisme de contrôle devraient être élaborées, dans un premier temps, par les agents recrutés pour en faire partie, conjointement avec le BSCI et les autres services intéressés, puis être approuvées par l'Assemblée.

27. L'on a fait observer que l'un des aspects de l'indépendance du mécanisme de contrôle était la place qu'il occuperait dans les structures institutionnelles et que son indépendance se trouverait compromise s'il en faisait partie. Pour éviter de donner cette impression tout en maximisant l'efficacité de l'économie en utilisant au mieux les locaux à usage de bureaux et l'appui administratif du Greffe, le Groupe de travail a considéré que le mécanisme de contrôle pourrait être associé, sans y être intégré, soit au Bureau de l'audit interne, soit au Secrétariat de l'Assemblée des États Parties. Lorsqu'il a examiné la question de manière plus approfondie, le Groupe de travail a été d'avis que la considération primordiale était l'indépendance du mécanisme et non la place qu'il occuperait dans les structures institutionnelles et que, comme l'idée était que le mécanisme, à terme, devrait englober également des fonctions d'évaluation et d'inspection, certains effets bénéfiques de synergie pourraient être mieux exploités si le mécanisme était associé au Bureau de l'audit interne plutôt qu'au Secrétariat. Le Groupe de travail a relevé à ce propos que la Coalition pour la Cour pénale internationale avait exprimé l'avis que le Bureau de l'audit interne n'était pas totalement indépendant des institutions de la Cour étant donné que sa Charte stipulait qu'il faisait partie de l'institution. Toutefois, le Groupe de travail a rappelé que le mécanisme serait associé au Bureau de l'audit interne sans y être intégré ou subordonné, de sorte que le fait qu'il partagerait les mêmes locaux et les mêmes services administratifs ne devrait pas compromettre son indépendance opérationnelle. Le Groupe de travail a souligné aussi que sa proposition à ce sujet pourrait être revue et révisée à l'avenir, lorsque le mécanisme de contrôle serait pleinement opérationnel.

28. Un autre aspect de l'indépendance du mécanisme de contrôle qu'a invoqué le Groupe de travail était la question de savoir de qui il relèverait. Il a été suggéré que le mécanisme de contrôle devrait être tenu de faire rapport au Bureau, ce qui correspondrait à son rôle de supervision. Il a également proposé, étant donné que le mécanisme de contrôle devait être un organe subsidiaire de l'Assemblée, de créer un "Comité de contrôle" semblable à celui qui avait été créé pour superviser le projet de locaux permanents, qui comprendrait dix États Parties élus par l'Assemblée sur la recommandation du Bureau, chaque membre siégeant au Comité pour un mandat de deux ans, l'intention étant que le responsable du mécanisme de contrôle soumette un rapport trimestriel directement au Comité de contrôle, en même temps qu'un rapport annuel consolidé à l'Assemblée, par l'entremise du Président du Comité de contrôle. Lors de chaque rapport trimestriel que le mécanisme soumettrait au Comité de contrôle, la Cour se verrait donner une occasion raisonnable de répondre par écrit aux observations éventuellement formulées par le Comité. Cette procédure s'appliquerait également, *mutatis mutandis*, au rapport annuel consolidé que le mécanisme soumettrait à l'Assemblée par l'entremise du Comité. Il a été convenu que le rapport devrait comprendre des informations sur les affaires au sujet desquelles le mécanisme de contrôle aurait mené une investigation conformément à son mandat ainsi que des recommandations à ce sujet et/ou au sujet du fonctionnement du mécanisme de contrôle, sans toutefois que l'identité des personnes ayant fait l'objet des investigations soient révélée de quelque manière que ce soit. S'agissant de la fréquence des rapports, l'on a fait observer que le caractère trimestriel des rapports permettait au Comité du budget et des finances, l'exercice suivant, d'examiner les incidences budgétaires découlant des rapport du mécanisme de contrôle.

29. Après avoir examiné les modalités qui pourraient être envisagées en matière de structures hiérarchiques, le Groupe de travail a proposé d'adopter un mécanisme "plus restreint" et "moins bureaucratique" et est convenu que le responsable du mécanisme de contrôle devrait soumettre des rapports écrits directement au Bureau (avec copie à la Présidence, au Bureau du Procureur, au Greffier et au Comité du budget et des finances), initialement sur une base trimestrielle, la présence de ces rapports devant être revue lorsque le mécanisme serait pleinement opérationnel, ainsi qu'un rapport écrit consolidé qui serait soumis chaque année à la session annuelle de l'Assemblée du Bureau, étant entendu que, chaque fois que le responsable du mécanisme de contrôle présenterait un rapport trimestriel ou annuel, la Cour se verrait accorder une occasion raisonnable de répondre par écrit aux observations éventuellement formulées. Il a été convenu en outre que les réponses écrites éventuellement soumises par la Cour au Bureau et/ou à l'Assemblée, le cas échéant, seraient également communiquées au responsable du mécanisme de contrôle.

30. Le Groupe de travail a également discuté de deux autres aspects de l'indépendance du mécanisme, à savoir:

- a) La sélection de son responsable; et
- b) L'allocation de ressources budgétaires dans le cadre d'un grand programme.

31. Pour ce qui est de la sélection et de la nomination du responsable du mécanisme de contrôle, le Groupe de travail a proposé que l'Assemblée soit associée au processus de recrutement dans le cadre des pouvoirs qu'elle avait délégués au Bureau. Il a été suggéré que le Bureau, en coordination avec la Cour, selon que de besoin, entreprenne le processus de recrutement du responsable du mécanisme de contrôle indépendant et détermine, entre autres, la définition d'emploi et les procédures applicables en matière de recrutement, de renouvellement ou de non-renouvellement de l'engagement, de suspension et de révocation du titulaire du poste. Le Groupe de travail est convenu que le Greffier devrait participer, conjointement avec les membres du Bureau, à l'ensemble du processus de recrutement. Il a également été jugé souhaitable d'accorder le statut d'observateur au jury de recrutement à un représentant de la société civile et à un représentant du BSCI.

32. Le Groupe de travail a examiné en outre la dotation en personnel du mécanisme de contrôle, une nette préférence étant manifestée en faveur du recrutement d'un agent hautement expérimenté de classe P-5, qui dirigerait le mécanisme et assurerait son indépendance, appuyé par un administrateur de classe subalterne (P-1 ou P-2). Ces préférences ont été exprimées étant entendu que le Greffe fournirait l'appui administratif requis au mécanisme de contrôle.

33. Pour ce qui est de la durée de l'engagement du responsable du mécanisme, l'idée d'un engagement de trois ans, avec la possibilité d'un renouvellement, a été appuyée. La Cour a fait savoir que limiter d'emblée la durée de l'engagement n'était pas conforme au Statut et au Règlement du personnel. D'un autre côté, l'on a fait observer que c'était cette pratique qui avait été suivie pour le recrutement du Directeur du projet de locaux permanents, dont la durée de l'engagement était liée à celle du projet, et que la Section des ressources humaines pourrait étudier la question de savoir comment la durée de l'engagement pourrait être limitée. Il a été suggéré que, pour éviter tout conflit d'intérêts, il faudrait éviter de recruter pour ce poste d'anciens membres du personnel de la Cour et, inversement, que les personnes ayant fait partie du mécanisme de contrôle ne devraient pas être employées par la Cour après l'expiration de leur engagement.

34. En ce qui concerne l'allocation des ressources budgétaires dans le cadre d'un grand programme, l'on a fait observer que l'établissement d'un grand programme pour le mécanisme de contrôle aurait principalement pour conséquence d'accroître les coûts et d'amoinrir la flexibilité dont il jouirait autrement en matière financière s'il faisait partie d'un grand programme inexistant. En dépit de ces inconvénients, toutefois, les membres du Groupe de travail se sont généralement accordés à reconnaître que ce n'était que s'il était financièrement indépendant que le mécanisme de contrôle pourrait voir son indépendance opérationnelle véritablement garantie. Le Groupe de travail a donc proposé que l'Assemblée établisse un grand programme ("Bureau du mécanisme de contrôle indépendant") doté d'un budget adéquat afin de mettre en place le mécanisme et de couvrir les dépenses de personnel et autres dépenses du Bureau.

E. Incidences budgétaires de l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant

35. Le facilitateur a rappelé que, lors des précédentes discussions au sein du Groupe de travail et des consultations informelles tenues à New York avec les États Parties, le consensus général avait été que s'il importait de tenir compte des considérations budgétaires, le coût ne devait pas être un élément déterminant et que les crédits budgétaires alloués au mécanisme de contrôle devraient suivre les paramètres convenus par l'Assemblée lors de son établissement de sorte qu'il soit doté de ressources suffisantes pour pouvoir s'acquitter comme il convient de son mandat. Dans ce contexte, le facilitateur avait observé que l'établissement du mécanisme de contrôle aurait très vraisemblablement des incidences budgétaires supplémentaires pour les États Parties qu'il pourrait être difficile d'absorber grâce au gain d'efficacité et aux économies réalisées par la Cour sur son budget. À ce propos, tout en appuyant l'établissement du mécanisme de contrôle, un État membre du Groupe de travail a réservé sa position sur les incidences financières de la proposition, et quelques autres ont suggéré qu'un redéploiement des postes prévus au tableau d'effectif de la Cour pourrait être un moyen de réduire les dépenses de fonctionnement.

36. S'agissant des incidences budgétaires de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant, le Groupe de travail a relevé que le BSCI avait présenté une estimation de 105 000 dollars, plus certaines dépenses additionnelles, pour la première année des services que le BSCI devrait continuer de fournir, montant qui, s'il était accepté par l'Assemblée, servirait de base à l'élaboration d'un mémorandum d'accord entre la Cour et le BSCI concernant la prestation des services de celui-ci sur la base d'un remboursement annuel des coûts. En outre, le Greffe avait fait savoir que les dépenses afférentes aux locaux à usage de

bureaux et aux services d'appui devant être mis à la disposition du mécanisme de contrôle se monteraient à 100 000 euros par an. Le Groupe de travail a relevé que ces coûts, joints aux coûts estimatifs annuels de la rémunération d'un agent de classe P-5 (environ 150 300 euros) et d'un autre administrateur, de classe P-1 ou P-2 (environ 85 600 euros), se monteraient approximativement à 500 000 dollars des États-Unis pour la première année.

37. Lorsqu'il a examiné le montant global des coûts initiaux annuels, le facilitateur a relevé que la proposition du BSCI serait plus coûteuse la première année en raison des coûts de démarrage mais que son coût diminuerait les années suivantes. Il a noté en outre que la proposition était fondée sur une approche maximaliste, c'est-à-dire sur un scénario de 30 affaires par an, tandis qu'en fait, il n'y avait eu à la Cour que 23 affaires depuis 2006. Il serait donc possible à l'Assemblée d'indiquer chaque année au responsable du mécanisme de contrôle le nombre d'affaires pour lesquelles elle serait disposée à financer les services du BSCI afin de maîtriser ainsi le montant annuel global des dépenses de fonctionnement du mécanisme.

38. À la lumière des incidences budgétaires susmentionnées, la Cour a été priée d'établir un nouveau projet de grand programme pour le mécanisme de contrôle indépendant, en tant qu'annexe au présent rapport, pour examen par le Comité et par l'Assemblée.

F. Conclusions

39. Le présent rapport reflète les vues exprimées et les recommandations adressées par le Bureau à la huitième session de l'Assemblée concernant la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Lorsqu'il a accepté sa nomination en décembre 2008, le facilitateur chargé de cette question était conscient du fait que des travaux précieux avaient déjà été menés sur la question par l'Ambassadeur Andreas D. Mavroyiannis (Chypre), en sa qualité de facilitateur, au sein du Groupe de travail de New York. En conséquence, l'approche adoptée par le facilitateur en exercice, telle qu'elle a été exposée ci-dessus, a consisté à consolider les travaux déjà accomplis à New York tout en poursuivant les consultations avec les parties prenantes de la Cour et de l'extérieur afin de faire avancer l'étude de la question, compte tenu des préoccupations exprimées précédemment par le Comité, les États Parties et la Cour touchant les propositions esquissées dans le rapport précédent du Bureau.³ Le large consensus qui s'est dégagé au sein du Groupe de travail concernant les recommandations indiquées ci-dessous, qui sont l'aboutissement du débat constructif mené avec la Cour et les autres parties prenantes, démontre clairement, de l'avis du facilitateur, que les délais supplémentaires que l'Assemblée a décidé à sa septième session de laisser aux États pour leur permettre d'examiner les questions de manière plus approfondie est amplement justifié étant donné la complexité de la question et la nécessité pour les États Parties, pour la Cour et pour les groupes de la société civile de faire connaître pleinement leurs vues.

40. Les recommandations exposées ci-dessous reflètent le large consensus qui s'est dégagé touchant la nécessité urgente pour l'Assemblée de décider à sa huitième session de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant conformément au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome, afin de faire enquête sur les allégations de faute dirigées à l'endroit de membres du personnel et d'agents élus de la Cour et d'entrepreneurs indépendants, conformément aux trois principes fondamentaux:

- a) Le mécanisme d'investigation doit être indépendant de la Cour;
- b) Le mécanisme doit pouvoir assurer un contrôle concret et efficace; et
- c) Le mécanisme doit être doté de capacités et de ressources adéquates pour pouvoir répondre aux besoins de la Cour.

³ Rapport du Bureau sur l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant (ICC-ASP/7/28).

G. Recommandations touchant la mise en œuvre des résultats du processus de facilitation

Recommandation 1

Établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant

41. L'Assemblée est invitée à mettre en place en priorité un mécanisme de contrôle indépendant à la Cour pénale internationale, comme prévu au paragraphe 2 de la décision prise le 13 février 2009, lors de la deuxième reprise de la septième session de l'Assemblée (ICC-ASP/7/Décision 1).⁴ En décidant de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant conformément au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome, l'Assemblée est consciente du fait que, dans un premier temps, le rôle de ce mécanisme se limitera à des fonctions d'investigation et que le mécanisme de contrôle indépendant devra, avec le temps, évoluer de manière à englober également les autres fonctions envisagées au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome, à savoir des fonctions d'évaluation et d'inspection.

Recommandation 2

Mise sur pied du mécanisme de contrôle indépendant

42. Il est recommandé que la décision d'établir le mécanisme de contrôle indépendant reflète simultanément la décision de recruter deux personnes, à savoir une qui dirigera le Bureau, de classe P-5, et un agent d'appui de classe P-1 ou P-2. Cette dotation en personnel et ces classes pourront être revues par l'Assemblée lorsque le mécanisme de contrôle aura été pleinement opérationnel pendant une période raisonnable. Ces personnes entreront en fonctions six mois après que le mécanisme de contrôle sera devenu officiellement opérationnel et seront chargées de définir toutes ses fonctions ainsi que les règlements, règles, protocoles et procédures devant régir ses activités, et de les soumettre à l'Assemblée pour approbation. Le processus de recrutement pour le poste de responsable du mécanisme de contrôle sera mené par le Bureau en coordination avec la Cour. Le mécanisme de contrôle indépendant sera associé (sans y être intégré ou subordonné) au Bureau de l'audit interne.

Recommandation 3

Portée du mécanisme de contrôle indépendant

43. Comme c'est le mécanisme de contrôle lui-même qui devra élaborer les règles régissant ses activités, les recommandations ci-après sont formulées uniquement à titre indicatif:

- a) Dans un premier temps, le mécanisme de contrôle indépendant se bornera à établir des moyens professionnels d'enquête indépendants, étant entendu qu'il englobera le moment venu les autres éléments du contrôle, comme les fonctions d'inspection et d'évaluation, prévues par le paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome.
- b) Il est envisagé que l'unité d'enquête du nouveau mécanisme de contrôle indépendant sera limitée à mener des investigations de sa propre initiative et comportera des procédures et des mesures de protection concernant la dénonciation d'irrégularités.
- c) Les personnes relevant du mécanisme de contrôle seraient tous les membres du personnel de la Cour auxquels s'appliquent le Statut et le Règlement du personnel de la Cour pénale internationale, ainsi que les agents élus de la Cour.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session (première et deuxième reprises), New York, 19-23 janvier et 9-13 février 2009 (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20/Add.1), chapitre II, partie II, décision ICC-ASP/7/Décision 1.

En outre, l'unité d'investigation du mécanisme de contrôle mènerait les enquêtes sur toutes les allégations de faute formulées à l'endroit d'entrepreneurs indépendants dont les services auront été retenus par la Cour et travaillant pour son compte. Ces enquêtes devront être réalisées conformément aux dispositions du contrat. Si un contrat est muet sur l'ouverture et/ou les modalités d'une investigation, le mécanisme de contrôle mènera son enquête conformément à ses propres procédures établies et aux pratiques optimales reconnues. Les conclusions de l'enquête seront utilisées pour déterminer les sanctions éventuellement applicables conformément au régime contractuel existant entre la Cour et l'entrepreneur. Dans ce contexte, il est recommandé que la Cour élabore et incorpore à ses marchés un code de conduite et les procédures disciplinaires qui seront suivies en cas d'allégations de faute.

- d) Dans tous les cas, si une infraction pénale est soupçonnée dans le contexte d'une investigation, le mécanisme de contrôle devra en informer les autorités nationales compétentes, par exemple celles de l'État sur le territoire duquel l'infraction soupçonnée a été commise, l'État dont le suspect a la nationalité, l'État dont la victime a la nationalité et, le cas échéant, l'État hôte du siège de la Cour.

Recommandation 4

Fonctions du mécanisme de contrôle indépendant

44. À ce stade, le mandat du mécanisme de contrôle indépendant consistera seulement à établir pour appuyer les structures disciplinaires existantes de la Cour une unité professionnelle d'enquête chargée de mener des investigations sur les allégations de faute et exercer un contrôle concret et efficace sur ces investigations. Ces fonctions d'investigation et de contrôle excluront les questions liées à la gestion du personnel, comme le caractère insatisfaisant des services des membres du personnel, par opposition aux fautes proprement dites. S'il est déposé une plainte se rapportant à première vue à la gestion du personnel, elle sera considérée comme ne relevant pas de la compétence du mécanisme de contrôle et sera renvoyée à l'Administration. L'Administration, pour sa part, renverra au mécanisme de contrôle les affaires portées à son attention qui relèvent de la compétence de ce dernier.

45. Les fonctions du mécanisme de contrôle n'affecteront aucunement celles qui sont décrites 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 imposer des mesures disciplinaires aux membres du personnel dont la conduite ne donne pas satisfaction. Comme le mécanisme de contrôle n'a pas pour rôle d'intervenir dans la gestion du personnel, la disposition ci-dessus continuera de s'appliquer à toutes les mesures disciplinaires de caractère administratif, sans préjudice des pouvoirs d'investigation du mécanisme de contrôle en ce qui concerne:

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

46. Les fonctions du mécanisme de contrôle n'affecteront aucunement non plus celles qui sont décrites à l'alinéa b) de l'article 10.2 du Statut du personnel de la Cour, qui dispose que le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut renvoyer sans préavis un membre du personnel ayant commis une faute grave, y compris un manquement aux règles de confidentialité.

Recommandation 5**Compétence**

47. Aucune faute de caractère pénal ne doit demeurer impunie. Toutefois, le fait que seuls des États peuvent entamer des poursuites du chef d'infractions pénales, et non des organisations internationales, lesquelles ne sont généralement pas investies d'une telle compétence, est un principe général reconnu du droit international. Le mécanisme de contrôle devra s'attacher à élaborer un mécanisme de notification afin d'informer les autorités nationales des cas d'infraction pénale soupçonnée, et établir des procédures de coopération avec les autorités nationales de manière à faciliter l'ouverture de poursuites au plan national, le cas échéant, lorsqu'il ressort des investigations menées par le mécanisme de contrôle qu'une infraction pénale a pu être commise.

Recommandation 6**Immunités**

48. Les activités du mécanisme de contrôle seront sans préjudice des privilèges et immunités dont jouissent les membres du personnel et les agents élus de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions, mais devront être guidées par le principe selon lequel les privilèges et immunités en question ne sauraient être invoqués pour justifier des actes illicites. Lorsque des poursuites doivent être entamées contre des personnes jouissant de l'immunité, le mécanisme de contrôle devra recommander à l'Administration de la Cour de la lever, selon ce qu'elle jugera approprié et opportun, conformément aux normes et aux pratiques établies. Pour déterminer s'il y a ou non lieu de lever l'immunité, la Cour devra tenir compte de son obligation de veiller à ce que l'intéressé puisse compter sur des garanties minimums d'une procédure régulière avant de faire l'objet de poursuites au plan national. Ce qui précède s'applique aux privilèges et à l'immunité de juridiction et de toutes mesures de contrainte dont jouissent la Cour et ses biens, y compris les éléments pouvant constituer des preuves.

Recommandation 7**Responsabilité du mécanisme de contrôle**

49. Le mécanisme de contrôle soumettra des rapports trimestriels d'activité directement au Bureau de l'Assemblée des États Parties et soumettra également chaque année un rapport consolidé sur ses activités à l'Assemblée par l'entremise du Bureau (avec, dans tous les cas, copie à la Présidence, au Bureau du Procureur, au Greffier et au Comité du budget et des finances). La Cour se verra accorder une possibilité raisonnable de répondre par écrit aux rapports présentés par le mécanisme de contrôle. Ces réponses écrites de la Cour seront communiquées au Bureau et à l'Assemblée, selon le cas, avec copie au responsable du mécanisme de contrôle et au Comité du budget et des finances.

Recommandation 8**Suivi par la Cour**

50. La Cour communiquera au mécanisme de contrôle, deux fois par an, un compte rendu écrit de la suite donnée aux procédures disciplinaires entamées au sujet des affaires ayant fait l'objet d'une investigation du mécanisme de contrôle, ainsi que toute information, le cas échéant, concernant l'application des sanctions imposées dans chaque affaire.

Recommandation 9

Mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies

51. Il est recommandé que la décision d'établir le mécanisme de contrôle comporte également une décision selon laquelle celui-ci devra, par l'entremise du Greffier, conclure un mémorandum d'accord avec le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies concernant la fourniture par ce dernier, sur la base du remboursement annuel des coûts, des services d'appui nécessaires aux opérations du mécanisme de contrôle.

Recommandation 10

Budget

52. L'Assemblée devrait établir dans le cadre du budget un grand programme distinct en vue de couvrir les coûts de démarrage et les dépenses récurrentes liées à l'établissement et au fonctionnement du mécanisme de contrôle.

--- 0 ---