



COMITÉ DES AVIS JURIDIQUES DE L'ABCPI

ANALYSE JURIDIQUE : MÉCANISMES ET POLITIQUES DE RESPONSABILITÉ INTERNES À LA CPI

La présente Analyse Juridique est soumise au Conseil Exécutif (« CE ») de l'ABCPI pour approbation et publication sur le site de l'ABCPI. Il est conseillé de la lire en relation avec l' « Index des documents administratifs de la CPI ayant un impact sur les Conseils et le personnel de soutien » soumis au CE en novembre 2017.

L'objet de la présente Analyse Juridique est d'améliorer la connaissance et la compréhension des Conseils et du personnel de soutien en ce qui concerne les mécanismes internes de responsabilité de la CPI, dont certains s'appliquent en partie à eux (notamment la [Politique en matière de Lutte contre Fraude](#) de la Cour et la [Politique relative au Lancement d'Alerte et à la Protection des Lanceurs d'Alerte](#)). La présente analyse juridique entend également contribuer au mandat de l'ABCPI, en vertu de l'article 2-5 de [ses Statuts](#), d' « améliorer la qualité de la justice rendue à la CPI telle qu'envisagée par le Statut de Rome et d'autres textes reconnus ».

I- Principales dispositions régissant les Mécanismes internes de responsabilité au sein de la CPI

Au sein de son appareillage administratif et règlementaire, la CPI a promulgué un ensemble de documents administratifs qui régissent : (i) la conduite des fonctionnaires de la CPI ; (ii) la définition des « conduites ne donnant pas satisfaction », susceptibles de faire encourir aux fonctionnaires de la CPI des poursuites disciplinaires ; et (iii) le régime et les procédures disciplinaires applicables aux fonctionnaires de la Cour. Ce régime de responsabilité interne est distinct du régime qui s'applique aux Conseils et au personnel de soutien en vertu du [Code de Conduite Professionnelle des Conseils](#). Ce dernier n'est pas couvert dans la présente Analyse Juridique. Toutefois, ainsi qu'il est évoqué au point 4 ci-dessous, certains documents administratifs définissant le régime interne de responsabilité de la CPI s'appliquent également aux Conseils et au personnel de soutien.

Les règles de procédures et de fond régissant le régime de responsabilité interne s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires de la CPI, qu'ils relèvent du Bureau du Procureur (« BdP »), du Greffe¹, des Chambres ou de la Présidence. D'un point de vue administratif, les poursuites disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires du BdP relèvent de l'autorité du Procureur, alors que celles à l'encontre des autres fonctionnaires de la Cour, y compris le personnel des Chambres et de la Présidence, sont placées sous l'autorité du Greffier.

¹ Pour ce qui relève de l'administration et de la discipline, le Greffe inclut les fonctionnaires du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, du Secrétariat du Fond au Profit des Victimes et du Bureau de l'Audit Interne.

Les dispositions principales régissant le régime interne de responsabilité de la Cour² sont les suivantes :

1/ Pour les fonctionnaires : Le [Statut du personnel](#) adopté par l'Assemblée des États Parties (« AEP ») et le [Règlement du personnel](#) définissent ensemble les principes de base de la conduite des fonctionnaires et créent une procédure disciplinaire applicable en cas de violations alléguées de ces standards de conduite. Le Statut et le Règlement du personnel sont complétés par des règlements administratifs régissant la procédure disciplinaire interne applicable aux fonctionnaires de la Cour ([Règlement de procédure du Comité consultatif de discipline](#)), un [Code de conduite des fonctionnaires](#) adopté en 2011 qui énonce des règles relatives au conflit d'intérêt et une liste des conduites ne donnant pas satisfaction susceptibles d'encourir des sanctions disciplinaires, ainsi que des instructions administratives relatives à certains types particuliers de conduites ne donnant pas satisfaction, telles que la [discrimination](#) et le [harcèlement](#). En 2013, le BdP a également promulgué un [Code de conduite du Bureau du Procureur](#) séparé qui s'applique à tous les membres du BdP, ainsi qu'aux stagiaires, aux professionnels invités et au personnel mis à disposition à titre gracieux travaillant pour le BdP. Ce Code s'ajoute au [Code de conduite des fonctionnaires](#). Les fonctionnaires ont le droit de faire appel des décisions disciplinaires les affectant à une instance externe et indépendante, le [Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail \(« TAOIT »\)](#), qui siège à Genève.

2/ Pour les juges uniquement : Un [Code d'Éthique Judiciaire](#)³ énonce des lignes directrices pour la conduite des Juges, qui ont trait non seulement à leur conduite professionnelle mais aussi à leurs activités à l'extérieur de la Cour. Ces lignes directrices ont une valeur consultative. Aucun mécanisme procédural n'est prévu pour faire respecter les dispositions de ce Code.

3/ Pour les Élus (Juges, Président, Vice-Présidents, Procureur, Procureur adjoint, Greffier, Greffier adjoint) : Les règles 26 à 32 du [Règlement de procédure et de preuve de la Cour \(« RPP »\)](#) créent une procédure disciplinaire spécifique applicable aux cas de « faute lourde » ou « manquement grave aux devoirs de la charge » définis par la règle 24 et de « faute d'une gravité moindre » définies par la règle 25.

4/ Pour toutes les personnes travaillant ou pratiquant devant la Cour (y compris les Conseils et le personnel de soutien) : En 2014, la Présidence de la CPI a promulgué deux Directives Présidentielles relatives aux aspects suivants : une [Politique en matière de Lutte contre Fraude](#) et une [Politique relative au Lancement d'Alerte et à la Protection des Lanceurs d'Alerte](#). Ces deux politiques s'appliquent à tous les élus et fonctionnaires de la Cour, ainsi qu'aux autres personnes pratiquant devant la Cour ou y travaillant, « notamment les Conseils » (section 1.1 de la [Politique en matière de Lutte contre Fraude](#) ; section 1.1(a) de la [Politique relative au Lancement d'Alerte et à la Protection des Lanceurs d'Alerte](#)), les consultants, les stagiaires, les prestataires de service et les fournisseurs.

5/ Pour les élus, les fonctionnaires et les contractants : En novembre 2009, par sa [Résolution ICC/ASP/8/Res. 1](#), l'AEP, qui est en charge de donner des orientations générales pour l'administration de

² Pour les besoins de la présente Analyse Juridique, le régime interne de responsabilité n'inclut pas les règles régissant les activités d'audit – qu'elles soient le fait du Bureau de l'Audit Interne ou d'auditeurs externes -, dans la mesure où ces dernières sont sans incidence directe sur la responsabilité des fonctionnaires.

³ Non disponible en Français sur le site de la CPI.

la Cour et constitue son organe législatif, a également créé un Mécanisme de contrôle indépendant (« MCI »). La possibilité de créer le MCI, qui est un organe subsidiaire de l'AEP dont le Chef est placé sous l'autorité directe du Président de l'AEP, est spécifiquement prévue par l'article 112-4 du Statut de Rome. Toutefois, ce n'est qu'en novembre 2013 que l'AEP a adopté, par sa [Résolution ICC-ASP/12/Res. 6](#), le Mandat opérationnel du MCI, dont la mise en œuvre n'est devenue effective qu'en 2017. L'objectif du MCI est d'assurer un contrôle rigoureux et efficace de la Cour en réalisant des inspections, des évaluations et des enquêtes à la demande du Bureau de l'AEP – un comité des représentants élus de 20 États Parties en charge d'assister l'AEP dans l'exercice de ses fonctions – ou de l'AEP elle-même⁴. Le MCI a également mandat pour entreprendre, dans la limite de ses ressources, des évaluations et des inspections à la demande d'un Chef d'Organe (Président, Procureur, Greffier), ainsi que pour fournir des conseils et un soutien aux activités d'évaluation et d'inspection internes. Sous le chapeau « enquêtes », le MCI entreprend si nécessaire des enquêtes de sa propre initiative sur ton signalement de faute – lourde ou non – qu'il reçoit à l'encontre d'un élu, d'un fonctionnaire ou d'un contractant. Les signalements peuvent émaner de n'importe quelle source, interne ou externe, y compris des médias ou du public. La section 28 du [Mandat du MCI](#) définit les « fautes » comme englobant tous les actes ou omissions visés par la règle 24 (« faute lourde ») et la règle 25 (« faute d'une gravité moindre ») du [RPP](#), ainsi que les « conduites ne donnant pas satisfaction » définies par le [Règlement du personnel](#). Les « fautes » relevant de la compétence du MCI comprennent ainsi tous les actes et omissions des élus, fonctionnaires et contractants qui violent leur obligations envers la Cour en vertu du Statut de Rome et des autres instruments statutaires, du Statut et du Règlement du personnel, du Statut et du Règlement financier, des règlements administratifs pertinents ou des autres accords contractuels.

En vertu de la section 40 du [Mandat du MCI](#), les résultats des enquêtes du MCI sont transmis à la Présidence, au Greffier ou au Procureur, ainsi qu'il est approprié, accompagnés de recommandations qui pourraient inclure d'éventuelles poursuites disciplinaires. Dans le cas où l'enquête du MCI aboutirait à une suspicion raisonnable de commission d'actes criminels par des élus, des fonctionnaires ou des contractants, le MCI doit également faire part de ses conclusions à la Cour et peut recommander le renvoi de l'affaire devant les autorités nationales compétentes pour exercer des poursuites pénales.

II. Renforcer les mécanismes de responsabilité internes de la Cour

Le régime disciplinaire général applicable aux fonctionnaires de la Cour (voir 1/ ci-dessus) est bien développé et, bien que toujours perfectible, est équivalent à ce qui peut se trouver au sein d'autres organisations internationales. Bien que l'appel d'une décision disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire devant le [TAOIT](#) soit un processus long qui prend souvent plusieurs années, cette possibilité d'appel représente une garantie majeure d'équité, d'impartialité, d'impartialité et d'indépendance du régime disciplinaire de la CPI. L'appel devant le TAOIT ne constitue toutefois pas normalement un motif de suspension de la mesure disciplinaire.

Bien que le [Code d'Éthique Judiciaire](#) ne soit pas contraignant pour les Juges de la CPI (voir 2/ ci-dessus), l'addition en 2013-2014 des dispositions relatives à leur responsabilité en cas de « faute », telle que

⁴ Voir "Mécanisme de contrôle indépendant (MCI)" sur le site de la Cour <https://www.icc-cpi.int/iom?ln=fr>.

définie de façon détaillée par la section 28 du [Mandat du MCI](#) (voir 5/ ci-dessus) a contribué à pallier cette lacune dans le régime de responsabilité interne de la Cour dans une certaine mesure, avec toutefois la réserve évoquée ci-dessous relative à sa mise en œuvre. La définition de la « faute » en vertu des règles 24 et 25 du [RPP](#) est purement illustrative et non exhaustive. La section 28 du [Mandat du MCI](#) adopté par l'AEP étend la définition de la « faute » à tous les cas de « conduite ne donnant pas satisfaction » applicables aux fonctionnaires, ainsi qu'à la violation des règlements administratifs pertinents. La procédure disciplinaire spécifique prévue par les règles 26 à 32 du [RPP](#) (voir 3/ ci-dessus) s'applique donc à présent à l'ensemble de ces « fautes » telles que définies par la section 28 du [Mandat du MCI](#).

A. *Mécanisme de Contrôle Indépendant (« MCI »)*

La promulgation du [Mandat du MCI](#) (voir 5/ ci-dessus) par une résolution de l'AEP en novembre 2013 nécessite encore sa mise en œuvre effective dans l'appareillage règlementaire interne de la Cour par le biais d'une directive présidentielle afin d'assurer son fonctionnement adéquat, effectif et efficace. En effet, la section 2.1 de la [Directive Présidentielle ICC/PRESD/G/2003/001](#), qui définit les « Modalités de promulgation des textes administratifs », énonce : « La publication d'une directive de la Présidence est exigée pour la promulgation des procédures relatives à l'application des règlements, résolutions et décisions adoptés par l'Assemblée des États Parties » (soulignés ajoutés) et mentionne spécifiquement les documents de l'AEP relatifs (a) au Règlement financier et aux dispositions des règles de gestion financière, (b) au Statut et au Règlement du personnel et (c) « la promulgation d'articles et de dispositions du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, et la publication du texte complet du Règlement » (soulignés ajoutés).

La nécessité d'une Directive Présidentielle a été respectée par la Cour en ce qui concerne les autres résolutions de l'AEP, telles que celles relatives à la promulgation interne du [Statut du personnel](#) adopté par l'AEP, mais pas dans le cas du [Mandat du MCI](#). À ce jour, aucune directive présidentielle n'a mis en œuvre la Résolution ICC-ASP/12/Res. 6 promulguant le [Mandat du MCI](#) au sein de l'ordonnancement règlementaire interne de la Cour. L'absence de directive sur sa mise en œuvre a des conséquences directes et concrètes sur le régime de responsabilité interne de la Cour, dans la mesure où les règles de procédure disciplinaire préexistantes n'ont toujours pas été adaptées pour tenir compte de la création du MCI, qui demeure étranger au régime procédural. L'étape de mise en œuvre de la Résolution de l'AEP créant le MCI reste à franchir. Tant qu'elle n'aura pas été franchie, l'existence et les activités du MCI sont susceptibles d'être contestées par les personnes faisant l'objet d'une enquête du MCI et/ou des appelants sur le fondement de leur absence de base légale. De plus, l'absence de procédure claire et détaillée applicable aux activités du MCI et compatible avec le cadre procédural général de la Cour applicable en matière disciplinaire est également susceptible de donner lieu à des contestations du fonctionnement du MCI. Dans un jugement rendu le 24 janvier 2018 dans une affaire relative à la CPI, le [TAOIT](#), qui est l'instance ultime pour la détermination des appels des fonctionnaires ainsi qu'en matière disciplinaire, a confirmé sa compétence pour contrôler la légalité de la promulgation des règlements administratifs de la CPI, en particulier en ce qui concerne le respect de la [Directive Présidentielle ICC/PRESD/G/2003/001](#) relative aux Modalités de promulgation des textes administratifs ([TAOIT Jugement No. 3907](#), par. 26 (non disponible en Français sur le site du TAOIT)). Tout recours fondé sur l'absence de mise en œuvre du

Mandat du MCI dans l'ordonnancement juridique interne de la Cour pourra s'appuyer sur ce jugement. Ceci est cause d'une instabilité juridique et procédurale majeure en ce qui concerne le fonctionnement du MCI. Dans son Rapport à la 16^{ème} session de l'AEP (ICC-ASP/16/8), le MCI a reconnu, au moins en partie, le besoin de concilier le mandat du MCI avec les règles de la Cour (Chapitre III-C, p. 4) et les procédures administratives (Chapitre III-E, pp. 4-5) en vigueur. Ce Rapport met en lumière les actuelles limites opérationnelles du MCI, dont les interventions continuent de relever de l'exception et de procédures dérogatoires, sans base légale et réglementaire appropriée et en contradiction flagrante avec le cadre procédural de la Cour applicable en matière disciplinaire.

L'ABCPI considère donc utile d'attirer l'attention sur le besoin urgent de mettre en œuvre de façon appropriée le mandat du MCI dans l'appareillage juridique interne de la Cour et de promulguer les procédures applicables à ses activités.

À la lumière des récents développements relatifs à l'ancien Procureur de la CPI (Voir la Déclaration de l'ABCPI sur les allégations exprimées contre l'ancien Procureur de la CPI, 29 novembre 2017), l'ABCPI encourage également à l'élargissement du mandat actuel du MCI aux enquêtes à l'encontre des anciens élus et anciens fonctionnaires, ainsi que la suppression de la section 30 du Mandat du MCI, qui exclut actuellement sa compétence en matière d'atteintes à l'administration de la justice en vertu de l'article 70 du Statut de Rome. Ces amendements sont susceptibles, selon l'ABCPI, de contribuer utilement au renforcement du régime de responsabilité interne de la CPI.

B. Politique Anti-Fraude et Politique relative au Lancement d'Alerte et à la Protection des Lanceurs d'Alerte

La Politique en matière de Lutte contre Fraude de la Cour et la Politique relative au Lancement d'Alerte et à la Protection des Lanceurs d'Alerte n'ont pas encore – à l'exception mentionnée ci-dessous près – été mises en œuvre par les instructions administratives appropriées définissant le cadre procédural qui leur est applicable. Les deux Directives Présidentielles de 2014 promulguant ces Politiques se limitent à énoncer les principes généraux relatifs à la prévention des fraudes, l'obligation de signaler les fraudes – qui s'applique à tous les élus, fonctionnaires et autres personnes pratiquant devant la Cour, y compris les Conseils – et la protection des lanceurs d'alerte. Ces deux Directives Présidentielles énoncent, en leur sections 6.1 et 5.1 respectives, qu'elles doivent « [donner] lieu à des instructions administratives pertinentes, de manière à assurer la mise en place d'un système global » de lutte contre la fraude et d'encouragement et de protection des lanceurs d'alerte. Ces dispositions sont également conformes à l'objet des instructions administratives en vertu de la section 3.1-a de la Directive Présidentielle ICC/PRESD/G/2003/001. En octobre 2015, la CPI a promulgué une instruction administrative relatives aux obligations d'information en matière financière, qui constitue l'un des aspects de la Politique Anti-Fraude. Toutefois, à ce jour, aucune des instructions administratives requises n'ont été promulguées en ce qui concerne les autres aspects importants de ces Politiques, tels que les procédures spécifiques relatives au signalement des fraudes, le signalement des autres fautes disciplinaires et conduites ne donnant pas satisfaction et la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Cour. Cette absence de procédures applicables est susceptible de dissuader les signalements de fraude ou d'autres conduites ne donnant pas satisfaction, dans la mesure où les lanceurs d'alerte potentiels ne disposent pas d'une information claire

Mécanismes et Politiques de Responsabilité Internes à la CPI

du genre et des modalités de la protection à laquelle ils sont en droit de prétendre contre les mesures de rétorsion. Cette lacune compromet sérieusement l'objectif principal des deux Directives Présidentielles, à savoir la lutte contre la fraude et les abus par l'encouragement et la facilitation des signalements des cas de fraude et autres conduites ne donnant pas satisfaction suspectés et la protection contre les mesures de rétorsion contre les lanceurs d'alerte au moyen de procédures et protections spécifiques.

III. CONCLUSION

L'ABCPI attire l'attention des Conseils et du personnel de soutien sur les mécanismes de responsabilité interne de la CPI évoqués ci-dessus qui s'appliquent à tous les élus, fonctionnaires et contractants, ainsi que, dans des circonstances spécifiques, aux Conseils et au personnel de soutien en plus des règles disciplinaires spécifiques qui leur sont applicables en vertu du [Code de Conduite Professionnelle des Conseils](#). L'ABCPI invite également la direction de la CPI à prendre, en priorité, les mesures identifiées dans la présente Analyse Juridique afin de renforcer ses mécanismes de responsabilité interne et se tient prête à participer aux consultations nécessaires pour autant que les intérêts des Conseils et du personnel de soutien sont concernés.