

Document de l'Équipe 'Élections' de la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI)

À la croisée des chemins: Recommandations pour les États Parties concernant la mise en place d'un processus de vérification permanent adapté

19 juin 2023

Le « [Cadre de renforcement du leadership de la CPI](#) » conseille aux dirigeants de la CPI « [d']encourager le sens des responsabilités au niveau individuel et au sein des équipes pour créer un environnement de travail sûr et sain, [d']instaurer la confiance, [d']incarner ce comportement » et d'« instaurer intentionnellement une culture institutionnelle fondée sur l'éthique et l'intégrité ».

Seules 42% des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée auprès du personnel de la CPI en 2022 ont répondu positivement à l'affirmation suivante : « La CPI prend au sérieux les allégations de discrimination, de harcèlement, de harcèlement sexuel ou d'abus de pouvoir », tandis que 24% étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « La CPI a une culture institutionnelle fondée sur l'ouverture et l'honnêteté ».

L'Équipe 'Élections' de la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI) reconnaît que des progrès considérables ont été réalisés par les États Parties pour établir un processus permanent de diligence raisonnable (« *vetting* ») visant l'ensemble des élections de la Cour pénale internationale (CPI). Les trois premiers processus de vérification *ad hoc* - concernant les Procureurs adjoints, le Greffier et les élections des juges de la Cour - ont progressivement renforcé la capacité du Mécanisme de Contrôle indépendant (MCI) à évaluer la haute moralité des candidats, comme l'exige le Statut de Rome.

Le projet initial de cadre de référence préparé par la Présidence de l'AEP (« projet de cadre de référence ») concernant le processus de vérification permanent de la CPI – daté du 5 avril 2023 – a été diffusé en amont de la réunion du 6 juillet 2023 portant sur l'établissement d'un processus permanent de diligence raisonnable pour les représentants élus. Il fournit un cadre solide qui, selon nous, pourrait être renforcé et développé, en y apportant notamment certains éléments et détails supplémentaires. Cela permettrait en effet aux États Parties d'adopter lors de la 22^{ème} session de l'AEP (AEP22) un processus robuste et adapté, et de garantir sa réussite, ainsi que l'atteinte de son objectif principal, qui est d'évaluer efficacement la haute moralité des candidats. Au vu des résultats inquiétants de l'enquête menée auprès du personnel de la CPI en 2021 et 2022¹ et qui font suite à des rapports récents et à des évaluations indépendantes détaillant une culture institutionnelle problématique au sein de la Cour², il est devenu absolument nécessaire de garantir un

¹ « Sondage sur l'Engagement du Personnel de la CPI – Your Voice Matters 2021 – Rapport multi-démographique portant sur l'ensemble de l'organisation, décliné par Organe/Programme » ; « Sondage sur l'Engagement du Personnel de la CPI – Your Voice Matters 2022 – Rapport portant sur l'ensemble de l'organisation.

² Voir « Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants, [Rapport final](#) », 30 septembre 2020, aux paragraphes 62, 63, 138, 209, 210, 229 et 302 ; Voir également les « [Rapports annuels du chef du MCI](#) », en particulier le rapport de 2022 aux paragraphes 14-22 concernant les « allégations de « faute grave » à l'encontre de 12 membres actuels et anciens membres du personnel du Bureau du Procureur (BdP), la grande majorité d'entre eux étant des cadres supérieurs », et les paragraphes 46-52 concernant « la perception d'un environnement d'impunité depuis de nombreuses années relevant de comportements de harcèlement et d'intimidation de la part des juges » et

leadership irréprochable à l'échelle de la Cour. Tout changement de culture au sein d'une institution commence à sa tête et, en tant que plus hauts dirigeants de la CPI, les élus ont la responsabilité de tracer la voie à suivre et de donner l'exemple. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins dans nos efforts collectifs pour qu'un tel changement se produise et nous pensons que la mise en place d'un solide processus de vérification permanent constitue une étape cruciale vers cette voie.

Afin de s'assurer que le processus soit outillé pour évaluer efficacement la haute moralité des candidats lors des élections de la CPI, la Coalition formule les recommandations suivantes. Celles-ci visent à améliorer le projet de cadre de référence durant les consultations et la mise en place du processus de vérification permanent par les États Parties qui seront menées par des facilitateurs dans les prochains mois.

La Coalition recommande d'améliorer le cadre des consultations de la manière suivante :

- Les États Parties, par l'intermédiaire des facilitateurs nouvellement nommés, doivent maintenir un dialogue bilatéral avec les organisations de la société civile et les experts qui ont activement promu le *vetting* dans le cadre des élections de la CPI et de l'AEP depuis 2020.
- À l'instar des processus de rédaction d'autres documents de politique générale de la CPI, le Bureau de l'AEP doit lancer un appel public à commentaires sur la prochaine version du cadre de référence du processus de vérification permanent. Cela permettrait d'obtenir une version finale plus inclusive et crédible.
- Étant donné que le *vetting* constitue une nouveauté pour les institutions internationales, il est possible de trouver des similitudes et de s'inspirer de bonnes pratiques présentes dans les processus nationaux examinés et consultés par la Coalition – tels que le processus de nomination des juges fédéraux au Canada, et le processus de *pre-vetting* des juges et des procureurs en Moldavie – et soutenus par des partenaires internationaux tels que l'Union européenne. Les co-facilitateurs doivent envisager de mener de telles activités de recherche et de sensibilisation avec le soutien des États Parties et de la société civile.

La Coalition recommande que le processus de vérification permanent soit :

Sûr

- Les plaintes anonymes doivent être autorisées dans un premier temps, comme c'est le cas pour les plaintes pour comportements interdits à la CPI. Cela permettrait au MCI de débiter son évaluation. En cas de preuves corroborantes insuffisantes, l'identité du plaignant pourrait ensuite être exigée afin de permettre la poursuite de l'évaluation. À ce stade, le plaignant pourrait décider de communiquer ou non son identité.

« la réticence à signaler officiellement des problèmes au MCI par crainte de représailles » ; Voir également « Document concernant les recommandations 108-109 du Rapport de l'Examen par des experts indépendants », avril 2023, à la page 4, qui note que « l'évaluation par le MCI de la culture du lieu de travail au sein du système judiciaire a mis en évidence un manque de confiance des membres du personnel concernant le cadre de responsabilité des juges ».

- Un délai d'au moins 60 jours est nécessaire pour soumettre des allégations par le biais du canal confidentiel de signalement au vu des nombreux obstacles entourant une telle démarche, tels que la crainte justifiée de représailles et/ou d'un nouveau traumatisme.
- Outre la mise en garde expresse adressée aux candidats les avertissant de ne pas exercer de représailles à l'encontre des plaignants, il doit leur être signalé que tout signalement crédible de représailles pourrait avoir une incidence sur l'évaluation du MCI concernant leur haute moralité.
- Le processus doit explicitement se conformer aux lois sur la protection des données, à l'instar du Règlement général sur la Protection des Données (RGPD). Les candidats doivent notamment avoir accès à toutes les données personnelles qui ont été collectées à leur égard.
- Les plaignants doivent pouvoir accéder au médiateur de la CPI afin de discuter de toute crainte éventuelle.

Transparent

- Le projet de cadre de référence doit préciser les conditions générales de vérification s'appliquant à chaque élection et inclure des annexes détaillant les processus spécifiques à chaque type d'élections. Cela doit inclure des informations sur la manière dont le MCI interagit avec les organes chargés de l'évaluation générale des candidats (tel que la CCEC) et prépare des rapports pour ces derniers.
- La Présidence de l'AEP, le Secrétariat de l'AEP et la Cour doivent élaborer une stratégie de communication qui prévoit des activités assurant une large visibilité et diffusion du processus (notamment en ce qui concerne du canal de signalement confidentiel). Une telle stratégie doit faire l'objet d'une coopération avec la société civile et les États Parties, garantir une large diffusion des informations concernant le processus de vérification, les noms des candidats présélectionnés et le processus électoral. Toutes ces informations doivent être traduites dans l'ensemble des langues des États de candidature et de nomination des candidats (avec l'appui éventuel des États Parties).
- Le processus de nomination des juges doit inclure l'obligation pour les États Parties de partager des informations concernant le canal de signalement confidentiel et de fournir les noms des lieux de travail et des collègues – actuels et anciens – des candidats qu'ils nominent dans le cadre des entretiens sur la réputation des candidats.
- Le processus de vérification doit être rendu davantage visible et disposer de sa propre page web sur les sites de l'AEP et de la CPI, qui contiendrait des détails supplémentaires destinés aux candidats, à l'instar des sites web des procédures [canadienne](#) et [moldave](#).
- La dernière étape de la procédure de vérification doit être expliquée plus clairement. Il s'agit notamment de préciser que le MCI ne formule pas de conclusions (cela n'est pas évident pour toutes les parties prenantes), mais des conclusions préliminaires portant sur d'éventuels problèmes pouvant survenir en cas de remise en cause de la haute moralité d'un candidat.
- Le projet de cadre de référence doit préciser la marche à suivre lorsque des conclusions préliminaires défavorables ont été communiquées à l'organe de décision compétent. Celui-ci peut-il décider de disqualifier un candidat sur la base du rapport du MCI et, le cas échéant, selon quelles modalités : consensus, vote ou autre ? Dans le cas contraire, y aura-t-il une enquête ? La procédure

moldave de pré-vérification précise que « toute décision défavorable suivant l'évaluation de l'intégrité d'un candidat constitue une base légale pour lui interdire de participer aux élections ou à la compétition » (Article 13(6), No 26 du 10.03.2022). Dans le cadre du processus canadien de nomination des juges fédéraux, le Comité consultatif de la Magistrature peut décider (sur la base d'une évaluation indépendante et confidentielle effectuée par ses soins) de ne pas recommander la nomination de candidats au ministre de la Justice.

Exhaustif

- Le processus de vérification permanent doit s'appliquer à « tout fonctionnaire élu de la CPI », dans le cadre de toute élection prévue par l'AEP exigeant une haute moralité de la part des fonctionnaires, y compris l'élection des membres de la Commission consultative pour l'Examen des Candidatures au poste de Juge de la CPI et du Conseil de d'Administration du Fonds d'Affectation spéciale au Profit des Victimes.
- Bien que la vérification des antécédents vise principalement à s'assurer que les candidats possèdent une « haute moralité », cette expression n'est pas définie dans le Statut de Rome et revêt de multiples significations. L'élaboration d'une définition, comme le recommandent les paragraphes 90-91 du Rapport des facilitateurs sur la troisième élection du Procureur de la CPI - Enseignements retirés, apporterait clarté et certitude à l'ensemble des parties prenantes.
- La définition de « faute » ne doit pas se limiter à des comportements survenus « sur le lieu de travail » mais doit être élargie afin d'inclure des allégations de faits survenus « sur le lieu de travail ou en dehors de celui-ci, pendant ou en dehors des heures de travail », comme cela est prévu dans l'Instruction administrative de la CPI relative à la Discrimination, au Harcèlement, y compris le Harcèlement sexuel, et à l'Abus de Pouvoir. En effet, les fautes se produisent souvent lors d'événements liés au travail mais ne pouvant être considérés comme se déroulant « sur le lieu de travail » à proprement parler.
- Pour chaque candidat, au moins un entretien obligatoire sur la réputation doit être mené avec une personne non-référente. Le projet de cadre de référence indique actuellement que les vérifications approfondies des antécédents doivent, « dans la mesure du possible », inclure une prise de contact avec des employés susceptibles d'avoir travaillé avec les candidats. Il serait injuste que le MCI mène des entretiens sur la réputation pour certains candidats, mais pas pour tous. En outre, les entretiens avec des personnes non-référentes sont souvent le seul moyen d'obtenir des avis honnêtes sur les candidats.
- Si l'équité envers les candidats est fondamentale, des consultations supplémentaires sont nécessaires afin de s'accorder sur la pertinence de l'expression « droits à une procédure régulière », qui est débattue parmi les experts (par exemple, aucun droit à une procédure régulière n'est accordé aux candidats dans le processus de nomination judiciaire canadien, bien que cela soit le cas dans le processus de pré-vérification moldave). Si de tels droits à une procédure régulière existaient effectivement, d'autres droits devraient alors être inclus, tels que le droit à un avocat et le droit de faire appel.
- Le projet de cadre de référence doit préciser si le MCI applique une norme de contrôle de l'information (par exemple, aucune norme de contrôle n'est appliquée dans le processus canadien

de nomination des juges, tandis que le processus moldave de pré-vérification applique une norme de « doute sérieux » : « Un candidat est considéré comme ne répondant pas aux critères d'intégrité si des doutes sérieux ont été émis quant au respect des critères par ce dernier [...] et que ces doutes n'ont pas été contestés par la personne évaluée » (article 13(5), n° 26 du 10.03.2022).

- Des évaluations périodiques doivent être exigées afin d'évaluer l'impact du processus de vérification, notamment concernant sa visibilité et l'utilisation du canal de signalement confidentiel.
- Afin de permettre au MCI d'accomplir ces tâches supplémentaires de vérification, des ressources adéquates doivent être allouées au processus de vérification permanent dans le budget ordinaire de la CPI.
