

**Assemblée des États Parties**Distr. : générale
3 décembre 2010FRANÇAIS
Original : anglais**Neuvième session**

New York, 6-10 décembre 2010

Rapport de la Cour sur les mesures pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes^{*}**I. Introduction**

1. En mars 2006, le Président de l'époque, le Procureur et le Greffier en exercice ont évalué les principaux risques menaçant la Cour pénale internationale (« la Cour »). Ils ont conclu que la Cour doit éviter ou contenir les trois principaux risques suivants : 1) un manque d'efficacité ou de qualité des opérations de la Cour ; 2) des divisions au sein de la Cour ; et 3) la perte d'un appui extérieur pour la Cour.

2. En 2008, la Cour, avec l'aide d'un consultant extérieur, a exécuté un vaste exercice actualisé de gestion du risque d'entreprise (ERM). La première phase de cet exercice a permis d'identifier 39 risques potentiels couvrant toute l'étendue des activités de la Cour. La probabilité et l'effet de 22 de ces risques ont été jugés suffisants pour justifier que la Cour prenne des mesures afin de les atténuer. Parmi les 22 risques figuraient les risques apparentés d'« objectifs divergents ou contradictoires/la non-concordance de priorités » et du « manque de clarté au sujet des responsabilités entre les différents organes ».

3. La Cour a fait rapport sur l'exercice ERM et ses prochaines étapes auprès du Comité du budget et des finances [« le Comité »] lors de sa treizième session en août 2009. Le Comité a « demandé à la Présidence de la Cour de lui communiquer (...) un rapport sur les mesures adoptées par la Cour pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes et promouvoir une interprétation commune de ces responsabilités au niveau de la Cour tout entière¹. »

4. Le risque de divisions entre les organes de la Cour ne doit pas être confondu avec l'exécution habituelle par les organes de la Cour de leurs mandats respectifs, qui dépendent de la structure de gouvernance de la Cour. La nature des risques et les mesures que la Cour a pris et continue de prendre pour les gérer sont modélés et élaborés dans le cadre du système de gouvernance de l'organisation. Ce rapport décrit les aspects pertinents de ce cadre ainsi que les mesures que la Cour a prises, prend et envisage de prendre pour gérer les risques mis en relief par le Comité.

^{*} Antérieurement diffusé sous la cote ICC-ASP/9/CBF.1/12.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour internationale, huitième session, La Haye, 18-26 novembre 2009* (ICC-ASP/8/20), vol. II, partie B.2, paragraphe 26.

II. Cadre de la gouvernance de la Cour

5. Le cadre de gouvernance de la Cour est établi par le Statut de Rome et ses textes subsidiaires, et a continué à être développé par les pratiques de la Cour.

6. Le Statut de Rome établit les principaux éléments du cadre de la gouvernance de la Cour. Comme défini dans l'article 34 du Statut de Rome, la Cour est composée des organes suivants :

- a) La Présidence ;
- b) Une Section des appels, une Section de première instance et une Section préliminaire ;
- c) Le Bureau du Procureur [« BdP »] ;
- d) Le Greffe.

7. Le Statut et les textes subsidiaires définissent les mandats spécifiques de chaque organe et les relations entre eux. La Présidence est chargée de la bonne administration de la Cour, excepté le Bureau du Procureur. Agissant sous la responsabilité générale de la Présidence, et sous réserve de l'autorité du Président sur le Greffier, le Greffe est responsable des aspects non-judiciaires de l'administration et du service de la Cour, sans préjudice des fonctions et attributions du Procureur. Le BdP agit indépendamment comme organe distinct de la Cour, et le Procureur a pleine autorité sur la gestion et l'administration du Bureau. La Présidence et le Procureur coordonnent leur travail pour tout ce qui concerne les affaires d'intérêt commun. Les juges des trois Sections (y compris les membres de la Présidence) sont chargés du déroulement des procédures judiciaires de la Cour, et tout différend sur les fonctions judiciaires de la Cour est réglé par décision de la Cour.

8. Des fonctions spécifiques plus détaillées sont attribuées à chacun des organes par les différentes parties du Statut et des textes subsidiaires. Dans la mesure où le Statut et les textes subsidiaires ne décrivent pas ces fonctions de manière exhaustive, la Cour a comblé les lacunes par ses pratiques des dernières années, et elle continuera d'agir ainsi si nécessaire.

9. Ce cadre fondamental a trois conséquences importantes pour la gouvernance de la Cour.

10. Premièrement, il existe une nette séparation des fonctions et de l'autorité entre le BdP et les autres organes. La Présidence doit agir en coordination avec le Procureur et rechercher son accord sur toute question d'intérêt commun. Mais ni la Présidence, ni le Greffe n'ont une autorité quelconque sur la gestion ou l'administration du BdP ou vice-versa. Cependant, la séparation entre les organes a délibérément été prévue par les États Parties, et elle est un élément fondamental du système du Statut de Rome. Cette indépendance est essentielle pour l'intégrité des enquêtes et des procédures judiciaires. Tout contentieux sur les fonctions judiciaires est réglé par décision des juges concernés. Les questions administratives qui naissent entre le BdP et les autres organes doivent être réglées par la coordination, dans le plein respect de leur indépendance.

11. Deuxièmement, le Greffe est entièrement subordonné du point de vue hiérarchique à la Présidence. Cet arrangement, prévu dans le Statut, garantit une administration saine, efficace et ciblée, en plaçant le Greffier sous le contrôle de la Présidence. La Présidence est chargée d'assurer que les activités du Greffe correspondent aux objectifs de la Cour dans leur ensemble, et qu'elles sont exécutées en respectant pleinement les règles et normes applicables ainsi que les décisions de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome (« l'Assemblée »). L'approche choisie et la délimitation exacte des attributions entre la Présidence et le Greffe sont laissées à l'appréciation de la Cour, sous réserve du contrôle exercé sur l'administration de la Cour par l'Assemblée, conformément à l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 112 du Statut de Rome. La probabilité et l'impact du risque de divisions entre la Présidence et le Greffe, et les mesures qui peuvent être prises pour les contrer, ressemblent donc à celles de toute autre organisation à structure hiérarchique.

12. Troisièmement, l'administration de la Cour doit prendre en compte la nature judiciaire particulière de l'institution. La compétence du Greffe, du Bureau du Procureur ou

de la Présidence en matière d'administration pourrait chevaucher celle d'une Chambre, dans la mesure où une question concerne les fonctions judiciaires de la Cour. Si les organes peuvent agir dans les limites de leurs compétences respectives, ils doivent cependant respecter les décisions judiciaires de la Cour. Comme les membres de la Présidence sont également des juges, il importe d'assurer qu'ils soient en mesure d'exercer leur responsabilité consistant à contrôler l'ensemble des activités du Greffe, même celles liées aux procédures de la Cour, sans préjuger des questions spécifiques dont ils pourraient être saisis dans le cadre de leurs fonctions judiciaires.

13. Le cadre de la gouvernance a laissé ouverte la possibilité de différents arrangements pour le service des différents organes. Le BdP aurait pu mettre en place une structure administrative complètement indépendante par rapport à celle du reste de la Cour. En effet, des commentateurs ont indiqué que cet arrangement serait non seulement faisable, mais aussi souhaitable pour protéger au mieux l'indépendance du Procureur et de la fonction judiciaire².

14. En pratique, la Cour, en consultation avec l'Assemblée et le Comité, a adopté un modèle d'administration alternatif. Les services administratifs de tous les organes, y compris du BdP, sont centralisés au Greffe. Le BdP maintient sa propre capacité administrative, quoique limitée, pour déterminer les besoins du BdP et pour fournir au Procureur des conseils stratégiques sur les questions administratives et, le cas échéant, assurer l'indépendance du Procureur et de la fonction judiciaire. Cette approche a permis d'éviter de dupliquer les ressources. Cependant, l'efficacité et l'efficience de cet arrangement est fonction de : (1) la concordance des normes, objectifs, priorités et ressources du BdP et du Greffe ; (2) une interprétation commune du rôle et des attributions de chaque organe concernant la demande et la fourniture de services ; et (3) l'existence de mécanismes qui garantissent que cette concordance et cette interprétation seront maintenues à l'avenir.

III. L'évaluation et la gestion des risques

15. Depuis le tout début de son fonctionnement, la Cour a cherché à trouver le meilleur moyen de maximiser la coordination interne et la clarté des responsabilités des différents organes de la Cour, tout en respectant leur indépendance statutaire. Le Président, le Procureur et le Greffier ont montré la voie à suivre en procédant à l'identification des risques pertinents par le biais de l'évaluation des risques de 2006 et en ordonnant l'exercice de gestion globale des risques de 2008. Même avant ces exercices, les organes de la Cour, en commençant par les échelons les plus élevés dont le Président, le Procureur et le Greffier, ont régulièrement coordonné ou précisé les rôles et les responsabilités dans le cadre des questions spécifiques qui se posaient. Ce processus de coordination et de clarification ad hoc des rôles s'est poursuivi, mais dans le cadre de l'exercice de 2008 la Cour a réévalué l'efficacité des mesures existantes et identifié des mesures pour continuer à gérer efficacement les risques pertinents. Les paragraphes suivants détaillent les principales mesures qui ont été prises à ce jour et d'autres mesures qu'il reste à prendre.

A. Mesures prises avant l'évaluation des risques effectuée en 2008

1. Un système d'instructions administratives pour toute la Cour

16. En 2003, la Cour a mis en place un système commun et unifié pour établir les règles, politiques et procédures de la Cour. Ce système est au cœur du fonctionnement administratif de la Cour au quotidien. La Directive de la Présidence ICC/PRES/D/G/2003/1, émise par le Président avec le consentement du Procureur, crée trois ensembles d'instructions administratives.

17. Les directives de la Présidence, émises par le Président au nom de la Présidence et en consultation avec le Procureur, sont nécessaires pour adopter des procédures de mise en œuvre de réglementations, résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée. Elles peuvent

² M. Bergsmo et F. Harhoff, 'The Office of the Prosecutor' dans l'ouvrage de O. Triffterer (ed.) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (2008), 971 à 974.

également être adoptées dans le cadre de toute autre décision stratégique importante, y compris sur des questions relatives à la bonne administration de la Cour. Les directives de la Présidence lient l'ensemble de la Cour. Le Procureur peut choisir de refuser une directive présidentielle si il ou elle décide qu'elle porterait atteinte à l'indépendance de la gestion ou de l'administration du BdP. Dans ce cas, le Procureur et le Président doivent se consulter en vue de trouver une solution commune.

18. Les instructions administratives sont émises par le Greffier ou par d'autres fonctionnaires auxquels le Greffier a délégué un pouvoir spécifique avec le consentement du Président et du Procureur. Elles sont utilisées pour prescrire des procédures de mise en œuvre de directives de la Présidence, y compris des procédures d'application du Règlement financier et règles de gestion financières, et du Statut du personnel, ou pour régler l'administration de questions pratiques et organisationnelles d'intérêt commun, y compris la mise en place de nouvelles pratiques et procédures de bureau.

19. Les directives présidentielles et les instructions administratives sont le seul moyen dont dispose la Cour pour élaborer des règles, politiques ou procédures destinées à être d'application générale. Un troisième ensemble d'instructions administratives, les circulaires d'information, sont utilisés pour des annonces isolées d'un intérêt ponctuel ou temporaire. Ces circulaires sont émises par le Président, le Procureur ou le Greffier ou par d'autres fonctionnaires auxquels un pouvoir particulier a été délégué par l'un d'entre eux.

20. À ce jour, 81 instructions administratives ont été émises, y compris 6 directives présidentielles et 30 instructions administratives. Outre la première directive présidentielle qui établit le cadre des instructions administratives, des directives présidentielles ont été émises pour définir le Statut du personnel, fournir des orientations pour l'établissement de fonds en fidéicommis, déterminer la politique de la Cour en matière de sécurité des informations, établir le Comité d'audit et réviser sa structure et son fonctionnement. La Cour s'est servie d'instructions administratives pour élaborer des règles, politiques ou procédures concernant, notamment, l'établissement et le fonctionnement du Comité d'examen des marchés, la délégation de pouvoirs conformément au Règlement financier et règles de gestion financières, le harcèlement sexuel et autres formes de harcèlement, la responsabilité du personnel envers les biens de la Cour, la protection et la sécurité de l'information, les procédures disciplinaires et divers autres droits et obligations du personnel.

2. Le Conseil de coordination

21. Le Règlement de la Cour, adopté par les juges en 2004, avec le consentement de l'Assemblée³, a créé le Conseil de coordination. Il est constitué du Président, qui représente la Présidence, le Procureur et le Greffier, et a pour mandat de « discuter des activités de nature administrative des organes de la Cour et, le cas échéant, d'assurer la coordination dédites activités. »⁴ Il est le lieu privilégié de la coordination entre les organes de la Cour au plus haut niveau. Le Conseil de coordination ne change pas les relations statutaires entre les organes. Ce n'est pas un organe décisionnel, mais un organe de coordination. Tout est mis en œuvre pour que les décisions soient prises à l'unanimité des membres du Conseil de coordination, mais les accords entre le Président et le Procureur lient le Greffier en vertu de l'autorité du Président sur Greffier. Les accords du Conseil de coordination doivent être respectés et toute proposition d'écart doit d'abord être soumise au Conseil de coordination avant que le Président ou Procureur ne l'accorde. Sous l'égide du Conseil de coordination, la coordination a lieu dans l'ensemble de la Cour à tous les niveaux.

22. Le Conseil de coordination a largement contribué à la bonne gouvernance de la Cour, par sa coordination des questions administratives qui concernent l'ensemble des activités de la Cour. Ses fonctions récurrentes comprennent le contrôle de développements administratifs, comme l'exécution du budget de la Cour et de ses projets en matière de recrutement, la définition des priorités budgétaires annuelles, l'approbation du budget définitif à soumettre à l'Assemblée, la préparation d'une approche que peut suivre l'ensemble de la Cour pour les réunions de l'Assemblée et du Comité, et l'élaboration et le

³ Règlement de la Cour, ICC-BD/01-01-04.

⁴ Règlement de la Cour (tel qu'amendé le 14 juin et 14 novembre 2007), ICC-BD/01-02-07, norme 3.2.

contrôle de la mise en œuvre du Plan stratégique de la Cour. Parmi d'autres questions souvent débattues au sein du Conseil de coordination figurent les locaux intérimaires et permanents et le cadre de la gouvernance de la Cour. Avant la création d'un Comité d'audit incluant des membres extérieurs, c'est le Conseil de coordination qui a joué ce rôle.

3. Planification stratégique

23. En 2006, le Conseil de coordination a adopté le premier plan stratégique de la Cour, révisé en 2008. Conçu comme un plan global commun pour l'ensemble de la Cour, il s'est avéré utile en établissant un cadre comportant des but et objectifs communs pour les activités non-judiciaires de l'ensemble des organes de la Cour. Le plan stratégique est mis en œuvre par le biais du budget annuel, ses objectifs budgétaires émanant du plan stratégique et des stratégies thématiques conçues pour des questions qui concernent toutes les différentes sections, divisions ou organes de la Cour. En 2005, alors que le Plan stratégique était encore en cours d'élaboration, la première stratégie thématique, une stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation, a été adoptée. Puis la Cour a adopté une stratégie de sensibilisation plus complète en 2006, et une stratégie sur les questions relatives aux victimes en 2009. L'évaluation des risques conduite en 2008 a été effectuée dans le cadre du processus de planification stratégique et en rapport avec celui-ci. En 2010, la Cour a recruté un coordinateur du Plan stratégique pour coordonner l'élaboration de différentes stratégies et l'actualisation du plan stratégique, et pour contribuer à d'autres activités connexes, notamment celles destinées à mieux aligner le cycle de planification stratégique sur les autres cycles de la Cour (comme celui du budget, de la gestion du risque, de l'audit, de l'évaluation de la performance du personnel et des rapports extérieurs).

4. Mécanismes de coordination interorganes

24. Comme indiqué ci-dessus, le Statut crée une relation de coordination entre le Bureau du Procureur et les autres organes sur des questions d'intérêt commun. Pour parvenir à cette coordination, la Cour a mis en place toute une série de groupes de travail interorganes.

25. Sous l'égide du Conseil de coordination, des groupes de travail interorganes permanents existent pour surveiller la mise en œuvre du Plan stratégique, la préparation et l'exécution du budget, les questions d'audit et les communications extérieures. Un groupe de travail interorgane permanent existe pour élaborer des instructions administratives liées aux ressources humaines, et des groupes ad hoc interorganes sont habituellement constitués pour instaurer d'autres règles, politiques ou procédures interorganes. Parmi les autres groupes de travail interorganes de composition permanente figurent :

- a) Le Comité de coordination sur la sécurité : chargé de la coordination à l'échelle de l'ensemble de la Cour de toutes les questions relatives à la sécurité ;
- b) Le Groupe interorganes d'évaluation des menaces : chargé d'évaluer et de mesurer les risques pour la sécurité et de fournir des recommandations pour atténuer les risques qui menacent le déploiement du personnel de la CPI et les zones d'opération ;
- c) Le forum sur la gestion de la sécurité des informations : chargé de conseiller le Procureur et le Greffier sur la gestion de la sécurité des informations ;
- d) Le Conseil des systèmes des technologies de l'information : chargé de fournir des conseils au Procureur et au Greffier sur le processus de définition de la stratégie pour les systèmes technologiques et informatiques ;
- e) Le comité des locaux permanents : chargé de conseiller le Greffier sur les décisions concernant les locaux permanents.

26. En 2007, la Cour a effectué une évaluation de ses arrangements décisionnels et de coordination internes. Cette évaluation a montré que ces mécanismes de coordination représentaient un élément essentiel d'une gestion sensée et efficiente de la Cour.

5. Précision des rôles et responsabilités de la Présidence et du Greffe

27. Si le Statut établit une hiérarchie claire entre la Présidence et le Greffe, il n'est pas détaillé sur la répartition adéquate du processus décisionnel s'appliquant à ceux-ci. Dans les premières années d'existence de la Cour, il était possible et même souhaitable de débattre longuement et d'obtenir un consensus entre la Présidence, le Greffier et les hauts-fonctionnaires du Greffe sur presque toutes les questions, même les moins importantes. Cette approche s'est révélée judicieuse au début de l'évolution de la Cour, mais se prête moins à l'administration d'une organisation plus développée. À mesure que la taille, l'envergure et l'urgence des activités et la complexité de la Cour ont augmenté, les rôles et responsabilités des organes ont du être précisés pour permettre un processus décisionnel rapide, tout en maintenant une assurance et un contrôle adéquats.

28. En 2005, la Présidence et le Greffier ont dressé par écrit une série de principes régissant les relations entre la Présidence et le Greffe. Ces principes ont été approfondis en 2008 avec deux mémorandums que la Présidence a adressés au Greffier. Ces principes, et les mémorandums consécutifs esquissent une vision des relations entre la Présidence et le Greffe, dans laquelle, dans l'idéal :

a) *La Présidence :*

- i) Transmet des orientations stratégiques au Greffe,
- ii) Surveille les activités du Greffe qui peuvent avoir un effet plus stratégique ou important,
- iii) N'agit que lorsque une intervention de la Présidence est nécessaire, et
- iv) Représente la Cour à l'extérieur ; alors que

b) *Le Greffe :*

- i) Recherche de lui-même des indications de la part de la Présidence sur les questions stratégiques ou importantes,
- ii) Donne à la Présidence les moyens de surveiller la performance du Greffe,
- iii) Fournit à la Présidence des recommandations concrètes et réalistes de solutions à tous les problèmes, et
- iv) Mène des activités de relations extérieures déléguées par la Présidence, outre toutes autres activités nécessaires à l'exercice des autres fonctions du Greffe conformément au Statut et des textes subsidiaires).

29. Dans l'exécution de ces fonctions, la Présidence et le Greffe travaillent en étroite coordination et recherchent l'accord du BdP sur toutes les questions d'intérêt commun.

30. Cette vision couvre tous les champs d'activité du Greffe et précise la distinction entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires de la Cour. Dans la mesure où les activités du Greffe portent sur les fonctions judiciaires de la Cour, le rôle stratégique de la Présidence lui permet de maintenir une surveillance de l'administration du Greffe dans son ensemble ; les Chambres peuvent traiter des questions spécifiques. Par exemple, une décision sur la réinstallation d'un témoin particulier relève de la compétence de la Chambre concernée, alors que le système de réinstallation des témoins dans son ensemble tombe sous la compétence de la Présidence.

31. Pour traduire cette vision dans les faits, des mécanismes appropriés de gestion et d'établissement de rapports et des outils pour assurer que la Présidence dispose des garanties et d'un pouvoir de contrôle adéquat doivent être élaborés et appliqués. Les premiers modèles communs d'établissement de rapports pour le recrutement des ressources humaines et l'exécution du budget ont été adoptés par le Conseil de coordination en 2007.

B. Mesures qui ont été prises à la suite de l'évaluation des risques de 2008

1. Déclaration de gouvernance de l'organisation

32. Lors de l'évaluation des risques effectuée en 2008, la Cour a conclu que les mesures évoquées ci-dessus sont essentielles à la gestion des relations interorganes, mais que les rôles et responsabilités des organes pourraient être précisés en rédigeant une « déclaration de gouvernance de l'organisation » formelle. Cette déclaration globale pourrait fournir des éclaircissements concis sur les rôles généraux et responsabilités générales des différents organes, qui pourraient être appliqués pour résoudre des questions spécifiques qui se posent. La déclaration pourrait également servir de base pour préciser plus avant les domaines qui nécessitent une coordination continue. Après des débats approfondis entre les organes, la déclaration de gouvernance de la CPI a été adoptée par le Président et le Procureur le 25 février 2010. Le 15 mars 2010, un accord a été atteint sur les *rôles et responsabilités des organes en matière de communications extérieures*. Ces documents, joints en annexe à ce rapport, représentent un grand pas en avant dans les efforts pour contrer le risque d'une définition imprécise des rôles et responsabilités des organes de la Cour.

2. Expansion du Comité d'audit

33. En août 2009, le Président, en consultation avec le Procureur, a promulgué une directive présidentielle qui ajuste la composition du Comité d'audit de la Cour. Ainsi, le Comité d'audit comporte actuellement une majorité de membres indépendants externes, dont un président. Le Comité est un forum qui apporte les conseils d'experts indépendants au Président, au Procureur et au Greffier sur l'administration et la gouvernance de la Cour.

3. Reconfiguration des processus de l'organisation

34. En 2009, la Cour a initié un exercice visant à revoir et reconfigurer divers processus de l'organisation, dont nombreux de nature interorgane⁵. Si l'objectif général de cet exercice est de tenter de rendre les processus plus efficaces, il implique nécessairement que les rôles et responsabilités des organes dans différents processus doivent être revus. Au fur et à mesure que l'exercice de reconfiguration considère différents processus, il peut identifier des instances dans lesquelles les rôles et responsabilités des organes peuvent être précisés ou ajustés.

C. Mesures prévues

a) L'instauration d'un système de contrôle de la gestion

35. Il est essentiel d'élaborer des mécanismes et outils appropriés pour l'établissement de rapports, permettant à la Présidence de surveiller globalement le Greffier et de lui donner des conseils stratégiques, et d'aider l'Assemblée et le Comité dans l'exécution de leurs fonctions. Actuellement, la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités du Greffe sont irréguliers et souvent ad hoc. Un bon système intégré de contrôle de la gestion qui couvre tous les domaines du Greffe, y compris la prestation de services au BdP et à d'autres clients, fournirait à la Présidence l'information et les occasions d'intervenir nécessaires pour surveiller et imprimer au Greffe une surveillance et orientation sans intervenir sur les questions spécifiques d'administration qui pourraient être abordées plus efficacement à des échelons inférieurs. Ce système harmoniserait mieux la planification stratégique de la Cour, la gestion du risque et les cycles budgétaires et d'établissement des rapports. Des indicateurs de performance de meilleure qualité pourraient, en particulier, aider la Présidence (et le Comité et l'Assemblée) à maintenir un aperçu général sur l'administration de la Cour. Le Greffier, en consultation avec la Présidence, a commencé à élaborer ce système. Selon les prévisions, il sera prêt au milieu de 2010 et pleinement en vigueur à la fin de 2010.

⁵ Voir Troisième rapport intérimaire sur les progrès de la Cour en matière de gains d'efficacité.

b) Poursuite du développement d'une vision commune des services

36. La Section 6 de la Déclaration de gouvernance de l'organisation, jointe en annexe, définit les principes fondamentaux de la réglementation des demandes et de la prestation de services entre le BdP et le Greffe. D'après ces principes, des arrangements plus spécifiques doivent être élaborés pour instaurer une compréhension commune des détails de différents services dans des domaines particuliers. Cette compréhension doit comprendre des accords sur la quantité et la qualité de services, ainsi que des procédures de mise en œuvre et de surveillance de demandes et prestation de services. La Cour étudie actuellement les mérites de certains mécanismes pour régler des services comme, par exemple, des accords relatifs au niveau du service rendu.

c) Mieux préciser et comprendre les rôles et les responsabilités des organes dans les domaines d'éventuels chevauchements de compétences

37. La déclaration de gouvernance de l'organisation, jointe en annexe, jette la lumière sur les rôles et responsabilités des organes à l'échelon global. Toutefois, d'autres travaux sont nécessaires pour appliquer les principes généraux qu'il contient à des domaines spécifiques des activités de la Cour et pour améliorer la compréhension de ces principes à l'intérieur et à l'extérieur de la Cour. Tel est particulièrement le cas lorsque les différents organes ont des mandats similaires mais indépendants. Parmi les domaines prioritaires que la Cour a identifiés comme nécessitant plus de précision figurent la protection des victimes et des témoins. Ces éclaircissements consisteront notamment à définir les limites dans lesquelles les questions sont d'intérêt commun et ne relèvent pas uniquement du mandat d'un seul organe, et l'accord sur les processus et procédures à consulter lorsque les questions sont d'intérêt commun.

38. Le Statut met en place une Unité des victimes et des témoins au sein du Greffe qui a pour mandat de fournir, en consultation avec le Bureau du Procureur, des mesures de protection et des arrangements en matière de sécurité, des conseils et autre assistance appropriée aux témoins et victimes qui comparaissent devant la Cour, et à ceux qui courent des risques par suite des témoignages. Parallèlement, les autres organes, y compris le BdP, ont la responsabilité statutaire de prendre des mesures appropriées pour protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et la vie privée des victimes et des témoins. Le risque de chevauchement ou de mesures conflictuelles existe. Dans un jugement du 25 novembre 2008, la Chambre d'appel a précisé un aspect spécifique des responsabilités concernant la protection des témoins. Ce jugement s'est limité à cette question particulière, et n'a pas plus précisé les rôles et responsabilités des organes dans la protection des témoins. Une des priorités de la Cour consiste à continuer à préciser ces mandats.

IV. Conclusion

39. Le risque de divisions entre les organes de la Cour et le manque de précision dans leurs rôles et responsabilités sont très largement inhérents au Statut et doivent être accueillis favorablement, dans la mesure où ils sauvegardent l'indépendance de la branche judiciaire et du Procureur de la Cour. Tout en respectant pleinement cette indépendance, la Cour a cherché à minimiser d'éventuelles divisions et à optimiser la précision. Des progrès considérables ont été accomplis. Cependant, ces risques peuvent être à l'avenir mieux gérés, et le seront par (1) l'institution d'un système de contrôle de la gestion (2) une compréhension commune des services et (3) des rôles et responsabilités des organes plus précis dans certains domaines spécifiques.

Annexe I

Déclaration de gouvernance de la Cour pénale internationale⁶

1. Les divisions entre les organes, qu'elles soient réelles ou ressenties, sont l'un des plus graves risques qui menacent la Cour, au plan tant interne qu'externe, et doivent être gérées en conséquence, dans le plein respect du mandat indépendant des différents organes.

a) Les représentants des organes doivent collaborer dans un esprit d'ouverture et de coopération, dans le but de trouver des solutions communes à des problèmes communs.

b) Les représentants des organes doivent s'abstenir de discuter de questions de gestion interne avec des parties prenantes externes.

2. La Présidence est responsable de la bonne administration de la Cour, à l'exception du Bureau du Procureur.

3. Le Bureau du Procureur (« BdP ») agit indépendamment comme organe distinct au sein de la Cour. Le Procureur a toute autorité sur la gestion et l'administration du BdP, y compris de son personnel, des installations et d'autres ressources. Ni la Présidence, ni le Greffe ne peuvent violer l'indépendance du Procureur en matière de gestion ou d'administration du BdP.

4. Le Greffe est responsable des aspects non judiciaires de l'administration et du service de la Cour, sans préjudice des fonctions et attributions du Procureur définies à l'article 42 du Statut de Rome. Le Greffe est dirigé par le Greffier qui est le principal responsable de l'administration de la Cour. Le Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour.

a) Toutes les activités du Greffe relèvent de l'autorité finale du Président ainsi que de la responsabilité générale de la Présidence.

b) Le rôle de la Présidence vis-à-vis du Greffe consiste essentiellement à surveiller les travaux du Greffe à un niveau général et à donner des orientations sur les questions les plus importantes.

i) Le Greffier doit assurer la gestion sensée du Greffe et de l'administration quotidienne (non judiciaire) de la Cour, sans recourir à l'intervention la Présidence.

ii) Le Greffier a pour mission de créer et de maintenir des mécanismes adéquats pour garantir que la Présidence soit suffisamment informée pour remplir ses fonctions de surveillance dans tous les domaines de la compétence du Greffe, que l'information de la Présidence soit transmise selon les besoins au sein du Greffe et que les activités du Greffe correspondent pleinement aux orientations imprimées par la Présidence.

c) Si la Présidence estime cependant nécessaire d'intervenir sur une question administrative particulière, le Greffier assure l'exécution de toute instruction du Président ou de la Présidence.

5. Lorsqu'ils remplissent leurs responsabilités pour la bonne administration de la Cour, la Présidence et le Procureur coordonnent leur travail et cherchent à s'accorder sur toutes les questions d'intérêt commun, dans le respect de leurs mandats indépendants respectifs. Comme les responsabilités du Greffe relèvent entièrement des responsabilités administratives globales de la Présidence, le Greffier, les fonctionnaires subordonnés et le personnel du Greffe ont la même obligation de coordination et d'accord.

a) La Présidence, le Greffier et le Procureur recherchent un accord aussi large que possible sur les questions d'intérêt commun, conformément au Statut de Rome. Cette recherche d'accord doit se faire dans le respect de l'indépendance du BdP et des autres organes. Dans les domaines qui requièrent une coordination continue, les différents organes

⁶ Les fonctions judiciaires des Chambres dépassent le cadre de ce document.

de la Cour concernés doivent définir la portée des questions d'intérêt commun et les procédures de consultation.

b) Le Greffier (ou son personnel) et le Procureur (ou son personnel) doivent coordonner leurs travaux et chercher à s'accorder sur les questions d'intérêt commun, en particulier sur les questions susceptibles d'avoir une incidence sur la prestation de services au BdP. Avant de soulever une question de coordination entre le BdP et le Greffe auprès de la Présidence, le Procureur doit d'abord consulter le Greffier, à moins qu'existent des circonstances exceptionnelles.

c) Comme l'obligation est de chercher le consensus sans nécessairement devoir l'atteindre, l'absence de consensus ne portera pas préjudice à la capacité des organes d'agir de façon indépendante. Le Procureur peut prendre toute mesure qu'il estime nécessaire pour la gestion et l'administration du BdP. La Présidence ou le Greffe peuvent prendre toute les mesures qu'ils estiment nécessaires pour la bonne administration de la Cour, y compris, dans le cas de la Présidence, la promulgation de directives présidentielles pour l'ensemble de la Cour. Le Procureur peut suspendre l'application de ces mesures au Bureau du Procureur.

6. Si le Procureur est indépendant dans la gestion et l'administration du BdP, il recourt, si nécessaire, aux services du Greffe. Cet arrangement requiert une consultation et coordination étroite entre eux.

a) La bonne prestation de services dépendra d'une compréhension commune des services requis, y compris :

i) L'identification annuelle des services requis au cours du cycle budgétaire, y compris en termes de volume et de qualité ;

ii) L'accord sur les procédés pour les demandes et prestations de services ;

iii) La prévision mensuelle des besoins réels des trois mois à venir lors de l'année en cours ;

iv) L'élaboration d'indicateurs stratégiques permettant à la Présidence de surveiller le Greffe ;

v) L'examen de la prestation de services trois fois par an.

b) Les propositions visant à modifier des services ou susceptibles d'affecter la prestation de services seront discutées à l'avance entre le Greffe et le BdP, afin d'assurer une bonne coordination entre eux.

c) Si les services requis ne peuvent être fournis, des consultations ont lieu pour résoudre la question.

d) Si le Greffe et le BdP ne peuvent parvenir à un accord sur l'un des points précédents, la question peut, en dernier ressort, être débattue par le Président et le Procureur, ou elle peut être portée devant l'une des Chambres, le cas échéant.

Annexe II

Rôles et responsabilités des organes en matière de communications extérieures

A. Introduction

1. Ce document vise à préciser les rôles et responsabilités des organes en matière de communications extérieures, et en particulier de relations extérieures et d'information (la sensibilisation étant abordée séparément dans la « stratégie de sensibilisation » de la Cour). Ce document complète la plus ample déclaration de gouvernance de l'organisation adoptée par le Président et le Procureur le 25 février 2010. Il doit être lu à la lumière de cette déclaration.

B. Définitions

2. Comme l'a auparavant défini la Cour dans sa Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation :

a) *Relations extérieures* : il s'agit du dialogue qui se noue entre la Cour et les États parties, les États non parties, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et d'autres interlocuteurs privilégiés qui participent directement aux activités de la CPI et à la création d'un environnement favorable. Elles tendent à assurer durablement à la Cour le soutien et la coopération dont elle a besoin.

b) *Information* : il s'agit de fournir en temps utile et par des canaux de communication variés (comme la presse, la tenue de présentations et le site Internet) des informations précises sur les principes, les objectifs et les activités de la Cour, non seulement au grand public mais aussi à des groupes spécifiques.

C. Rôles et responsabilités des organes en matière de communications extérieures

3. La responsabilité finale des relations extérieures de la Cour revient à la Présidence et au Procureur. Ils coordonnent les questions d'intérêt commun et cherchent à s'accorder sur celles-ci. La Présidence et le Procureur sont convenus dans le cadre du principe de la Cour unique et de la stratégie connexe en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation, que le Président servirait de « visage de la Cour vis-à-vis de l'extérieur ». La Présidence coordonne ses travaux avec le Procureur et cherche à obtenir son assentiment pour toutes les questions d'intérêt commun, y compris les messages concernant les questions relatives aux attributions du Procureur. La Présidence et le Procureur définissent les messages stratégiques concernant l'ensemble de la Cour.

4. En cas de différends au niveau stratégique, ils se concertent sur la meilleure manière de présenter ces désaccords à l'extérieur.

5. Sous l'autorité de la Présidence ou du Procureur, chaque organe, en concertation avec les autres organes décrits ci-dessous à la Section IV, a des rôles et responsabilités spécifiques en matière de communications extérieures, conformément au cadre de gouvernance de la Cour défini dans le Statut et élaboré dans la Déclaration de gouvernance de l'organisation.

6. Dans ce cadre général, les rôles des organes peuvent se résumer ainsi :

1. Présidence et Chambres*a) Relations extérieures*

a) Le Président représente la Cour au plus haut niveau, comme décrit ci-dessus.

b) Le Président peut déléguer des fonctions de représentation aux Vice-présidents, aux autres juges, au Greffier ou au personnel de la Présidence. En concertation avec le Président, le Greffier peut lui-même déléguer ces responsabilités au Greffier adjoint ou au personnel du Greffe. Le Président communique ses attentes et toute orientation nécessaire au sujet de fonctions déléguées, et il reste responsable en fin de compte de garantir l'exécution de celles-ci. Lorsque le Procureur estime qu'il ou elle ne peut pas être représenté par les représentants délégués, il ou elle en informe le Président et les représentants délégués n'interviendront que pour la Présidence/le Greffe.

c) La Présidence est notamment chargée de fournir des orientations stratégiques sur les activités de relations extérieures qui sont inhérentes aux autres fonctions du Greffe et de surveiller celles-ci.

b) Information

a) La Présidence impartit des orientations au Greffe sur les questions de stratégie et contrôle les activités du Greffe en matière d'information.

b) La Présidence et les juges peuvent grandement contribuer à promouvoir les objectifs de la Cour en matière d'information du public, et doivent être pris en compte dans les projets d'information.

2. Bureau du Procureur

a) Comme prévu dans le Statut, le Procureur est entièrement indépendant, et il conduit les relations et communications extérieures du BdP comme bon lui semble.

b) La BdP coordonne les questions d'intérêt commun avec la Présidence/le Greffe.

3. Greffe*Relations extérieures:*

a) Les activités du Greffe en matière de relations extérieures comprennent les activités inhérentes à l'exécution des autres fonctions du Greffe ainsi que les tâches déléguées au Greffe par la Présidence. Le Greffe reste systématiquement neutre.

b) Le Greffier est responsable devant la Présidence de l'exécution de toutes les activités de relations extérieures du Greffe.

c) Le Greffe coordonne ses activités sur les questions d'intérêt commun avec le BdP, dont il recherche l'assentiment.

d) Information du public :

e) Le Greffe est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies, plans et activités d'information du public de la Cour, sous la direction générale de la Présidence. Si nécessaire, le Greffe consulte le BdP sur les questions d'information du public tout en restant systématiquement neutre.

f) Le Greffe fournit au BdP des services conformément à une entente qui doit être convenue entre le Greffe et le BdP concernant la quantité et la nature des services ainsi que les procédures pour la mise en œuvre et le contrôle des demandes et prestations de services.

D. Définition des questions d'intérêt commun et la procédure de coordination

7. La nature et la portée de la juste coordination d'une question particulière de relations extérieures ou d'information ne peuvent être définies de manière exhaustive à l'avance. Celles-ci doivent être déterminées au cas par cas par les fonctionnaires de la Cour concernés, agissant dans les limites de leur pouvoir. Les orientations suivantes peuvent s'avérer utiles :

1. Définition des questions d'intérêt commun

a) Exemples de questions d'intérêt commun

a) Développement et mise en œuvre de stratégies en matière de communications extérieures pour l'ensemble de la Cour en vue d'atteindre les objectifs stratégiques de la Cour, en particulier ceux liés aux communications extérieures ;

b) Accords externes qui lient l'ensemble de la Cour ;

c) Rapports annuels de la Cour à l'Assemblée des États Parties (« AEP ») et à l'Organisation des Nations Unies ;

d) Préparation et participation à des réunions qui font intervenir les différents organes de la Cour (par ex. les réunions de l'AEP, le Comité du budget et des finances, les séances d'information diplomatiques et les tables rondes avec des ONG) ; et

e) Préparation et participation aux discussions du Groupe de travail de La Haye sur des questions spécifiques d'intérêt commun (par ex. la coopération, la complémentarité, la planification stratégique, les victimes, le budget).

b) Domaines revêtant un intérêt particulier pour la Présidence/le Greffe ou pour le BdP :

8. Les questions revêtant un intérêt particulier pour la Présidence/le Greffe ou pour le BdP doivent être traitées par l'organe concerné suivant la procédure normale. Pour certaines questions récurrentes, les lignes directrices générales ci-dessous peuvent être suivies :

a) Administration interne : La Présidence et le Greffe ne doivent pas commenter des questions de pure administration interne du BdP et vice-versa.

b) Questions concernant l'analyse préliminaire/la stratégie en matière d'enquêtes ou de poursuites : La Présidence/le Greffe doivent particulièrement veiller à s'abstenir d'exprimer des points de vue sur la stratégie ou politique de poursuites ou de faire des pronostics sur des décisions qui ont été prises ou vont être prises par le BdP. La Présidence/le Greffe peuvent expliquer les procédures générales et peuvent rappeler les situations dont le Procureur a indiqué qu'elles font l'objet d'une analyse.

c) Décisions judiciaires à venir : il faut veiller à éviter de faire des promesses sur le contenu ou le calendrier de décisions judiciaires qui n'ont pas encore été rendues (notamment les questions d'exécution des peines et de procédures in situ).

d) Le Groupe de travail de La Haye : la préparation des discussions du Groupe de travail de La Haye et la participation à celles-ci, sur des sujets ne concernant que la Présidence/le Greffe ou le BdP (par ex. l'aide judiciaire à la défense, les visites familiales, la stratégie en matière de poursuites) doivent être traitées par les organes concernés.

2. Procédures de coordination interorgane

9. Par suite du principe d'une « Cour unique », la globalité des buts et objectifs stratégiques pour l'ensemble de la Cour ont été fixés par le Président, le Procureur et le Greffier dans le Plan stratégique de la Cour (voir en particulier le but stratégique 2, les objectifs stratégiques 4-7, 14 et 15). En ce qui concerne d'autres questions stratégiques d'intérêt commun, la Présidence/le Greffe et le Procureur peuvent s'accorder sur des stratégies générales et messages généraux qui donneraient des orientations aux fonctionnaires et au personnel de la Présidence, du Greffe et du BdP. La Présidence, le Procureur et le Greffier doivent surveiller la mise en œuvre de ces stratégies par leur personnel, la Présidence contrôlant également le Greffe.

10. La Présidence/le Greffe et le BdP déterminent respectivement leur propre organisation interne, et ils identifient les membres du personnel chargés de questions particulières de communication extérieure, y compris de la coordination de questions d'intérêt commun⁷. Ces décisions doivent être communiquées aux autres organes et être respectées. Dans la coordination avec les autres organes, le personnel de la Présidence/du Greffe et du BdP doit rechercher le plus large accord possible sur les questions de communication extérieure qui revêtent un intérêt commun, sans limiter inutilement la capacité des organes de la Cour à répondre aux occasions et relever les défis avec efficacité et efficience.

11. Si un consensus ne peut être atteint entre la Présidence/le Greffe et le BdP dans un délai raisonnable déterminé par le contexte spécifique, la Présidence/le Greffe et le BdP peuvent mener des actions indépendantes. Dans ce cas, il convient d'expliquer aux parties prenantes externes que la Présidence/le Greffe et le BdP ne représentent qu'eux-mêmes. Le renvoi de questions à des supérieurs doit respecter la hiérarchie de la Présidence/du Greffe.

⁷ Par exemple, la Présidence et le Greffier ont désigné le Conseiller spécial du Greffier pour les relations extérieures et la coopération comme interlocuteur principal de la Présidence/du Greffe avec le Groupe de travail de La Haye de l'AEP et le Comité du budget et des finances, alors que la Division de la compétence, coopération et complémentarité représente le BdP. La Présidence et le Greffe ont attribué au Conseiller spécial du Greffier pour les relations extérieures et la coopération la responsabilité de coordonner et élaborer des rapports couvrant l'ensemble de la Cour pour l'AEP, le CBF et l'Organisation des Nations Unies, et de la coordination avec le BdP, alors que le Procureur a chargé la DCCC de préparer la contribution du BdP à ces rapports et de la coordination avec les autres organes.