Assemblée des États Parties

Distr. générale 18 octobre 2005 FRANÇAIS Original: anglais

Quatrième session

La Haye

28 novembre - 3 décembre 2005

Rapport sur les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale*

Rapport périodique sur l'estimation des effectifs

⁻

^{*} Document précédemment publié sous la cote ICC-ASP/4/CBF.2/5 et soumis à l'Assemblée conformément au paragraphe 80 du rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa cinquième session (ICC-ASP/4/27).

RAPPORT SUR LES FUTURS LOCAUX PERMANENTS DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

RAPPORT PÉRIODIQUE SUR L'ESTIMATION DES EFFECTIFS

Document établi par la Cour pénale internationale. Le présent rapport périodique est présenté en application du paragraphe 34 du rapport du 15 avril 2005 du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa quatrième session, tenue à La Haye du 4 au 6 avril 2005 (ICC-ASP/4/2).

Table des matières

Avant-propos	4
Introduction	5
I. Approche d'ensemble et principales hypothèses concernant la planification utilisée	
pour déterminer les niveaux appropriés pour les effectifs	7
 I.1 Approche d'ensemble: Planification des effectifs axés sur les ressources I.2 Principales hypothèses de planification utilisées pour déterminer 	7
les effectifs appropriés	7
I.2.1 Souplesse – Capacité normale et pleine capacité	8
I.2.2 Complexité de l'enquête	8
I.2.3. Rapport enquêtes/affaires	9
II. Modèle de capacité de la Cour – Nouvelle méthodologie de calcul	
et de révision des effectifs	11
Conclusion: Suite des efforts de planification et examen permanent du niveau	10
des effectifs	12

Le présent rapport a été établi par le Comité inter-organes sur les locaux permanents de la Cour pénale internationale, présidé par le juge Hans-Peter Kaul.

Avant-propos

Le présent rapport périodique intitulé «Estimation des effectifs» est le quatrième d'une série de cinq rapports présentés par la Cour pénale internationale en 2005 au sujet des locaux permanents de la Cour:

- «Rapport sur les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale Exposé du projet» (ICC-ASP/4/CBF.1/3), établi en application du paragraphe 4 du rapport présenté par le Comité du budget et des finances à l'Assemblée des États Parties au sujet des discussions touchant les locaux permanents de la Cour pénale internationale, en date du 17 août 2004 (ICC-ASP/3/17);
- 2. «Rapport à l'Assemblée des États Parties concernant les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale Options concernant le logement de la Cour» (ICC-ASP/4/1) demandé par l'Assemblée des États Parties à sa troisième session, tenue à La Haye du 6 au 10 septembre 2004;
- 3. «Rapport sur les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale Comparaison financière des options concernant le logement de la Cour» (ICC-ASP/4/CBF.2/4) demandé par le CBF à sa quatrième session, tenue à La Haye du 4 au 6 avril 2005;
- 4. (Présent) «Rapport sur les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale Rapport intermédiaire sur l'estimation des effectifs pour les locaux permanents» (ICC-ASP/4/CBF.2/5) demandé par le CBF à sa quatrième session, tenue à La Haye du 4 au 6 avril 2005;
- 5. «Rapport sur les futurs locaux permanents de la Cour pénale internationale Modalités de financement utilisées pour les nouveaux locaux d'autres organisations internationales» (ICC-ASP/4/CBF.2/6) demandé par le CBF à sa quatrième session, tenue à La Haye du 4 au 6 avril 2005.

De l'avis de la Cour, cette série de cinq rapports montre que des progrès significatifs ont été accomplis au cours de l'année écoulée et que beaucoup d'aspects importants du projet concernant les futurs locaux permanents ont été élucidés. Il faudra continuer à progresser à ce rythme pour que les locaux permanents puissent être achevés, comme prévu, avant l'expiration de la période de franchise de loyer, à savoir 2012.

La Cour espère que cette série de rapports constituera pour le Comité du budget et des finances et pour l'Assemblée une base solide sur laquelle ils pourront s'appuyer pour continuer d'étudier de manière approfondie les principales questions liées aux futurs locaux permanents de la Cour, dont celle des modalités de financement les plus appropriées.

Enfin, la Cour est d'avis qu'en 2005-2006, le principal objectif du projet doit être la conclusion d'un accord sur des modalités financières jugées satisfaisantes par les États Parties.

Introduction

- 1. À l'issue de sa quatrième réunion tenue à La Haye du 4 au 6 avril 2005, le Comité du budget et des finances (ci-après dénommé «CBF») a demandé à la Cour de lui communiquer des informations plus détaillées sur l'estimation des effectifs tels que figurant dans l'exposé du projet (ICC-ASP/4/CBF.1/3), dans lequel la Cour avait envisagé que ses futurs locaux permanents devraient être conçus de manière à pouvoir accueillir un nombre de fonctionnaires se situant entre:
 - 950 personnes à capacité normale, et
 - 1 300 personnes à pleine capacité.
- 2. La Cour demande au Comité de lui préciser son intention dans le présent rapport périodique:
 - d'expliquer les principales hypothèses retenues pour l'estimation des effectifs: à capacité normale (950 personnes) et en pleine capacité (1 300 personnes);
 - mais de s'abstenir de donner des estimations précises pour les différentes unités fonctionnelles de la Cour.

(Remarque: des estimations détaillées des effectifs seront présentées au CBF au début de l'année 2006.)

- 3. La raison primordiale de cette démarche réside dans le fait que l'estimation actuelle des effectifs, établie par la Cour en janvier 2005, fait à l'heure actuelle l'objet d'un examen dynamique et permanent dans le cadre:
 - du Modèle de capacité de la Cour une nouvelle approche et une nouvelle méthodologie pour calculer et mettre à jour le niveau approprié des effectifs.
- 4. Depuis l'élaboration de l'exposé du projet début 2005, l'approche et la méthodologie utilisées par la Cour pour la planification à moyen et long terme et pour l'élaboration d'hypothèses correspondantes pour la planification ont en effet beaucoup évolué.
- 5. On rappellera que lors de la réunion du Comité du budget et des finances tenu à La Haye du 4 au 6 avril 2005, la Cour a fait un premier exposé¹ sur les travaux menés par le Groupe chargé du projet d'élaboration du plan stratégique. Ce Groupe a également travaillé, entre autres, à l'élaboration du modèle dit de la capacité de la Cour. Il s'agit d'une nouvelle méthodologie pour calculer et réviser les niveaux d'effectifs qui conviennent (une description détaillée du Modèle de capacité de la Cour figure ci-dessous).
- 6. À l'issue de la réunion du CBF tenue en avril 2005, il est apparu de plus en plus clairement que les progrès du Groupe chargé du projet d'élaboration du Plan stratégique dans ses travaux sur le modèle de capacité de la Cour déboucheraient sur une nouvelle méthodologie prometteuse qui permettrait de déterminer le caractère opportun ou non de l'estimation des effectifs et les besoins correspondants en bureaux, établis en 2004/2005 par le Comité inter-organes sur les locaux permanents.
- 7. À la lumière de cette situation, il conviendrait de noter que l'estimation des effectifs et des besoins en bureaux produite par le Modèle de capacité de la Cour pourrait fort bien être très semblable à celle établie par le Comité inter-organes et présentée dans l'exposé du projet. La Cour est toutefois amenée à penser que les estimations détaillées pour les différentes unités de la Cour découlant du Modèle de capacité de la Cour seront peut-être encore plus fiables, mieux consolidées et plus réalistes.

¹ Voir le rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa quatrième session (ICC-ASP/4/2), paragraphes 40 à 42.

- 8. Au moment d'établir le présent rapport, la Cour a donc été confrontée au dilemme suivant:
 - Convenait-il de poursuivre l'exposé des estimations détaillées des niveaux d'effectifs correspondant à la capacité normale (950 personnes) et à la pleine capacité (1 300 personnes) retenues en 2004/2005, bien que ces niveaux fassent actuellement l'objet d'un remaniement dynamique permanent dans le cadre de la nouvelle méthodologie retenue pour le Modèle de capacité de la Cour, qui donnera peut-être des estimations différentes mais plus fiables et plus réalistes pour les différentes unités de la Cour?
 - Ou, au contraire, la Cour devait-elle reporter la présentation d'estimations détaillées des effectifs jusqu'à ce que l'examen dynamique permanent dans le cadre du Modèle de capacité de la Cour soit achevé et ait donné des estimations plus fiables et plus réalistes?
- 9. Dans ces circonstances, la Cour, sur la base d'un accord intervenu au Conseil de coordination le 12 juillet 2005, a décidé d'adopter le Modèle de capacité de la Cour comme future méthode de calcul et de révision des estimations des effectifs. Suite à cette décision, le Comité inter-organes a été prié d'aligner ses travaux sur le Modèle de capacité de la Cour et de s'abstenir de donner des estimations détaillées des effectifs en attendant les résultats dans le cadre du Modèle de capacité de la Cour.
- 10. La Cour est convaincue que les travaux de planification en vue du Modèle de capacité de la Cour seront achevés d'ici la fin 2005. Les résultats de l'estimation des effectifs, dûment révisée, seront communiqués au CBF en temps voulu pour sa session de printemps 2006.
- 11. En attendant, la Cour peut, dans le présent rapport périodique, donner au CBF une information importante:
 - sur l'approche générale et les principales hypothèses de planification retenues pour déterminer les niveaux appropriés d'effectifs (Partie I);
 - sur le Modèle de capacité de la Cour, en tant que nouvelle méthodologie permettant de calculer et de réviser les niveaux appropriés d'effectifs (Partie II).

Il faut souhaiter que le CBF puisse ainsi mieux comprendre le processus et, de ce fait, formuler des observations lorsqu'il y a lieu.

I. Approche d'ensemble et principales hypothèses concernant la planification utilisée pour déterminer les niveaux appropriés pour les effectifs

12. Les travaux de planification servant à déterminer les niveaux d'effectif appropriés s'appuient en grande partie sur les facteurs récapitulés dans la présente section.

I.1 Approche d'ensemble:

Planification des effectifs axés sur les ressources

- 13. La taille des locaux permanents sera en grande partie fonction de la capacité de travail (c'est-à-dire de la production) exigée à La Haye. À son tour, le niveau de la capacité de travail est tributaire de deux facteurs:
 - 1. Demande adressée à la Cour d'exercer sa compétence autrement dit, le nombre de situations dont la Cour est saisie à tout moment;
 - 2. Ressources financières disponibles.
- 14. Les difficultés qu'il y a à déterminer la demande à laquelle la Cour devra répondre et la question connexe de l'effectif approprié correspondant sont imputables, entre autres choses, aux facteurs suivants:
 - La Cour est une nouvelle organisation unique en son genre, pour laquelle il n'existe ni prototype ni expérience concrète dont on pourrait s'inspirer;
 - Concrètement, l'impossibilité de prévoir le lieu et le moment où des crimes relevant de la compétence de la Cour pourraient avoir lieu à l'avenir;
 - La difficulté de savoir si les États assumeront la responsabilité première pour l'exercice de la compétence en matière pénale sur les personnes responsables de crimes internationaux:
 - L'incertitude quant au type et à la complexité des situations dont la Cour aura à s'occuper (voir ci-après);
 - La difficulté de savoir si et dans quelle mesure les États coopéreront avec la Cour, notamment pour ce qui est de l'arrestation et de la remise à la Cour des responsables de crimes internationaux.
- 15. Il convient d'insister sur le fait que la Cour ne peut être une organisation mûe uniquement par la demande. La Cour ne pourra en effet jamais intervenir séance tenante dans toutes les situations dont la elle est saisie à un moment donné, car il faudrait alors prévoir une capacité de réserve impossible à constituer.

I.2 Principales hypothèses de planification utilisées pour déterminer les effectifs appropriés

- 16. Les locaux permanents de la Cour sont prévus pour le moyen et le long termes. La Cour doit donc, dans toute la mesure possible, en s'appuyant sur les données, informations et connaissances spécialisées dont elle dispose actuellement, établir des hypothèses de planification pour ses travaux et son volume de travail futurs et d'établir, avec le plus grand soin possible, des estimations correspondantes pour les effectifs.
- 17. Sont décrites ci-après les principales hypothèses de planification utilisées pour déterminer les niveaux d'effectifs appropriés.

I.2.1 Souplesse – Capacité normale et pleine capacité

- 18. La Cour s'attache encore et toujours à son objectif à court et long terme qui est d'administrer la justice pénale internationale, et ce dans le cadre d'une Organisation et à l'aide d'un personnel aussi réduit et aussi efficace que possible. Pour répondre à ces objectifs fondamentaux, l'Organisation et son personnel, mais aussi les structures et les locaux de la Cour doivent continuer de faire preuve d'une grande souplesse.
- 19. La Cour souhaite rappeler ses hypothèses actuelles de planification pour les locaux permanents, telles qu'elles figurent dans l'exposé du projet, lequel fera l'objet d'un examen permanent jusqu'à l'ultime instant avant le début des travaux proprement dits.²
- 20. Les bâtiments devraient être assez modulables pour pouvoir accueillir et la capacité normale (950 personnes), c'est-à-dire le personnel initial des nouveaux locaux, et la pleine capacité (1 300 personnes) sans qu'il soit nécessaire de les agrandir.
- 21. Selon l'hypothèse actuelle, à capacité normale, la Cour pourra assurer au maximum :
 - deux enquêtes complexes (ou un plus grand nombre d'enquêtes moins complexes, en fonction du lieu, de la langue, des fuseaux horaires, etc.);
 - jusqu'à trois audiences par jour.
- 22. Selon l'hypothèse actuelle, à pleine capacité, la Cour devrait pouvoir assurer au maximum:
 - trois enquêtes complexes (ou un plus grand nombre d'enquêtes moins complexes, en fonction du lieu, de la langue, des fuseaux horaires, etc.);
 - jusqu'à six audiences par jour.
- 23. Étant donné que la capacité normale et la pleine capacité sont définies en fonction de la complexité des enquêtes, il semble opportun d'analyser de manière plus approfondie les hypothèses de planification correspondantes.

I.2.2 Complexité de l'enquête

- 24. La complexité dont il est question concerne non seulement la gravité des crimes en jeubien que celle-ci constitue un facteur d'importance mais encore d'autres facteurs importants qui déterminent le nombre de postes de travail:
 - Le nombre et l'ampleur des incidents faisant l'objet de l'enquête;
 - Le niveau de coopération accordé par l'État dans lequel l'enquête a lieu. Lorsque l'État coopère pleinement:
 - Le gros du travail d'enquête sur le terrain peut être mené par les organismes de police locaux;
 - Le personnel bénéficie d'un appui logistique et d'une protection;
 - Les témoins sont localisés, transportés et protégés par l'État concerné;
 - Les victimes bénéficient d'un appui et d'une protection sur place;
 - Le nombre et la nature des langues en jeu:
 - Le nombre de langues autres que les langues de travail déterminent directement le nombre d'interprètes et de traducteurs requis au siège de la Cour aux fins de l'enquête et des poursuites;

_

² Actuellement, dans le cadre du Modèle de capacité de la Cour.

- Si des dialectes rares entrent en jeu, des problèmes spécifiques se posent qui sont susceptibles d'affecter les procédures;
- La situation concernant la sécurité sur place:
 - Si la Cour opère dans une zone de conflit, les inquiétudes du point de vue de la sécurité des victimes et des témoins se multiplieront, avec tous les bouleversements que cela peut supposer;
 - Si la situation sur le terrain est telle que la Cour ne peut poursuivre ses activités dans des conditions acceptables, certaines fonctions qui seraient normalement exercées entièrement sur le terrain devront l'être au siège;
- Les considérations géographiques: distance et rapports entre les situations:
 - Si les situations sont éloignées les unes des autres, il n'est pas possible de mettre en place des réseaux d'appui communs;
 - Si les situations sont situées dans des fuseaux horaires différents et éloignés les uns des autres, il faudra mettre en place des structures d'appui fonctionnant 24 heures sur 24.
- 25. Vu l'impossibilité de prévoir à quoi ressembleront les situations à venir, la Cour doit envisager le scénario le plus défavorable, ce qui aura un impact considérable sur les effectifs requis. Comme il est tout aussi impossible de prévoir toutes les complexités susceptibles de surgir, il faut faire au mieux pour déterminer des effectifs raisonnables.

I.2.3. Rapport enquêtes/affaires

- 26. Pour calculer le volume de travail, on a retenu les hypothèses ci-après, lesquelles auraient des incidences au niveau des effectifs³:
 - On suppose que pour quatre situations analysées par le Bureau du Procureur⁴ il sera procédé à une enquête. On suppose qu'il y aura au maximum quatre affaires par situation, et jusqu'à quatre accusés pour chaque affaire (les plus responsables).
 - On suppose qu'une séance ou audience de la Cour durera quatre heures, soit la possibilité de tenir deux audiences par salle d'audience et par jour. Par conséquent, à pleine capacité, lorsque les trois salles d'audiences sont utilisées en permanence, il devrait être possible de tenir jusqu'à 1 200 audiences par an.
 - Les hypothèses ci-après ont été retenues pour chaque affaire:
 - La Cour siège 200 jours par an;
 - 10 témoins par affaire durant la phase de l'enquête et de la phase préliminaire;
 - 145 témoins par affaire et par an pour la phase de première instance;
 - 15 experts témoins par affaire;
 - 30 personnes affectées aux témoins par affaire et par an;
 - 4 accusés par affaire;

³ Les chiffres utilisés dans ces exemples sont tirés du projet de budget pour 2006. Ils s'appuient sur le nombre effectif d'affaires faisant actuellement l'objet d'enquêtes de la part du Bureau du Procureur. Ces chiffres peuvent varier d'une affaire à l'autre et seront donc révisés au cas par cas. Les chiffres révisés serviront à faire un nouveau calcul utilisant le Modèle de capacité de la Cour comme outil principal.

⁴ Il ne s'agit pas de l'analyse/tri préliminaire des plaintes (concernant la nature apparemment fondée ou non de la plainte et/ou de la compétence/recevabilité), mais plutôt de l'analyse approfondie de situations visant à déterminer s'il convient ou non de lancer une enquête.

- 4 équipes de la défense par affaire;
- 2 représentants de victimes par affaire.
- 27. Dans la mesure du possible, les niveaux d'effectifs sont calculés d'après les équipes normalisées pour un ou plusieurs niveaux d'activité (par exemple, une équipe d'enquêteurs par situation). Le total des effectifs requis est déterminé en ajoutant autant d'équipes que nécessaire pour parvenir au niveau d'activité retenu pour l'hypothèse.
- 28. Le niveau global des effectifs est donc déterminé par deux facteurs:
 - Le nombre d'équipes standard;
 - La composition des équipes standard.

Le nombre d'équipes standard dépend du niveau d'activité requis par la Cour et la composition des équipes dépend de la capacité de travail exigée de chaque unité. En ce qui concerne la composition, il convient de se rappeler que le volume de travail qu'une équipe peut assumer détermine la durée de la procédure. Aussi, plus les équipes sont étoffées, plus les enquêtes/affaires progresseront rapidement. Étant donné l'obligation juridique incombant à la Cour de mener les procès avec célérité, il s'agit là d'un point particulièrement sensible.

29. Pour les unités organisationnelles dont les tâches ne seront pas directement liées aux opérations de la Cour (technologies de l'information, finances, etc.), la Cour s'efforce de travailler à partir de valeurs de référence.

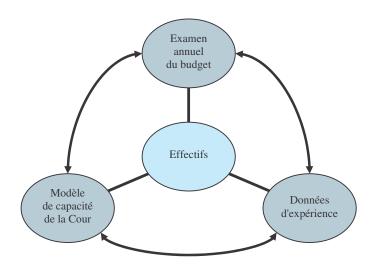
II. Modèle de capacité de la Cour – Nouvelle méthodologie de calcul et de révision des effectifs

- 30. Le Modèle de capacité de la Cour s'inspire du modèle de la chaîne de production. Les activités essentielles de la Cour sont divisées en un certain nombre de «phases», chacune correspondant en grande partie à une fonction créatrice d'un certain «produit». La production maximale par phase est calculée en fonction de cette répartition. En procédant à différentes simulations (par exemple, «multiplication du nombre des équipes standard», «modification de la composition de l'équipe standard»), il est possible de déterminer un équilibre optimal entre les différentes phases et d'améliorer l'alignement des activités essentielles les unes avec les autres et avec les activités d'appui.
- 31. Ce Modèle a été conçu pour répondre à certaines finalités dans le cadre de la gestion de la Cour:
 - En premier lieu, il s'agit d'un instrument de planification interne qui permettra de coordonner la capacité et les produits des différents organes, divisions et sections de la Cour;
 - En deuxième lieu, il peut s'agir d'un outil utile pour expliquer les choix budgétaires;
 - En troisième lieu, le Modèle facilitera la prise de décision en ce qui concerne l'évolution à venir de la Cour.
- 32. Au cours de l'exercice et dans le cadre des efforts déployés pour assurer la coordination avec le Comité inter-organes sur les locaux permanents, il est apparu que le Modèle constituait une méthodologie acceptable permettant de définir les besoins de la Cour s'agissant de ses locaux permanents.
- 33. Dans ce contexte, le Modèle va permettre de déterminer différentes capacités de production (le nombre d'enquêtes, par exemple) et les effectifs correspondants requis. De plus, il aidera à identifier les proportions optimales entre les différentes unités organisationnelles pour ce qui est des effectifs. Le Modèle donnera donc une indication quant à la taille et aux fonctions attendues des futurs locaux.
- 34. Il convient d'insister sur le fait que le Modèle est fondé sur une démarche axée sur les ressources et non uniquement sur la demande. En d'autres termes, le postulat de départ est: «Que pouvons-nous faire avec x ressources?» plutôt que: «Quelles sont les ressources dont nous aurions besoin pour faire face à y situations?». Si cette approche a été adoptée, c'est parce qu'il est impossible de prévoir la fréquence et l'ampleur des situations pouvant susciter l'intervention de la Cour. Cela étant, ce Modèle peut également servir à calculer les effectifs nécessaires pour tout résultat retenu.
- 35. Bien que le Modèle soit manifestement fondé, chaque fois que cela est possible, sur l'expérience acquise par la Cour et qu'il repose en grande partie sur des hypothèses globales, il doit être réévalué en permanence en fonction des nouvelles expériences acquises et des décisions opérationnelles et stratégiques. Il permettra néanmoins de disposer d'une base fiable permettant de prendre des décisions en connaissance de cause. La Cour s'efforce d'achever le Modèle avant la fin de 2005.
- 36. À partir des calculs et méthodes retenus dans le cadre du Modèle de capacité de la Cour, on pourra déterminer la composition optimale des effectifs pour chaque unité organisationnelle pour les locaux permanents.

37. Les résultats de cet exercice seront présentés au CBF en temps voulu pour sa session du printemps 2006. Il convient de souligner que cet exercice n'aura sans doute qu'un léger impact sur l'estimation des effectifs. Cela dit, le Modèle de capacité de la Cour va permettre à celle-ci de déterminer la composition optimale des effectifs pour les résultats finalement retenus concernant la capacité normale et la pleine capacité.

Conclusion: Suite des efforts de planification et examen permanent du niveau des effectifs

- 38. La Cour souhaite réitérer l'engagement qu'elle a pris de réviser en permanence le niveau appropriés des effectifs, s'agissant autant des chiffres eux-mêmes que des hypothèses sur lesquelles ils reposent. Cet engagement continuera tout au long de la phase de conception et jusqu'au début des travaux de construction, sans doute en 2009.
- 39. Essentiellement, trois méthodes seront utilisées aux fins de l'examen du caractère approprié des niveaux actuels d'effectifs, comme expliqué dans le présent rapport:
 - Poursuite des travaux du Groupe chargé du projet d'élaboration du plan stratégique concernant le Modèle de capacité de la Cour. L'on prévoit que les résultats du Modèle sous forme de révisions des tableaux des effectifs seront disponibles début 2006;
 - 2. L'examen permanent des besoins en effectifs en fonction de l'expérience acquise par la Cour en ce qui concerne le niveau approprié des effectifs de la Présidence, des Chambres, du Bureau du Procureur, du Greffe et du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties:
 - 3. Le processus d'examen annuel du budget et les occasions et le pouvoir final qu'auront le CBF et l'Assemblée de déterminer les niveaux appropriés d'effectifs pour la Présidence, les Chambres, le Bureau du Procureur, le Greffe et le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties.



40. Nous pensons que ces trois méthodes d'examen du niveau des effectifs se renforceront les unes les autres et qu'on peut les considérer comme autant de garanties du caractère approprié du niveau des effectifs estimés pour les futurs locaux permanents de la Cour.

---0---