



## Assemblée des États Parties

Distr. : générale  
23 octobre 2012

FRANÇAIS  
Original : anglais

---

### Onzième session

La Haye, 14-22 novembre 2012

## Rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance

### Note du Secrétariat

En application des paragraphes 35, 37 et 38 de la résolution ICC-ASP/10/Res.5 du 21 décembre 2011, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après à l'examen de cette dernière un rapport sur le Groupe d'étude sur la gouvernance. Le présent rapport tient compte des résultats de ses consultations non officielles entre la Cour et le Groupe d'étude.

## I. Introduction

1. Le Groupe d'étude sur la gouvernance (le « Groupe d'étude ») a été créé par une résolution adoptée en décembre 2010 par l'Assemblée des États Parties (ICC-ASP/9/Res.2). Il est chargé d'assurer « un dialogue organisé entre les États Parties et la Cour aux fins de conforter le cadre institutionnel du système mis en place par le Statut de Rome et de renforcer la bonne organisation et l'efficacité de la Cour tout en préservant pleinement son indépendance judiciaire [...] » et de « faciliter le dialogue mentionné au paragraphe 1 en vue de recenser, en liaison avec la Cour, les questions nécessitant de nouvelles mesures et de soumettre des recommandations à l'Assemblée par l'entremise du Bureau. »

2. En 2011, le Groupe d'étude a articulé ses travaux sur l'analyse des rapports entre la Cour et l'Assemblée, le renforcement du cadre institutionnel au sein de la Cour et l'accélération de la procédure pénale.

3. Dans sa résolution ICC-ASP/10/Res.5, plus précisément aux paragraphes 35 à 38 sur la Gouvernance, l'Assemblée a souligné la nécessité de maintenir le dialogue mentionné ci-dessus et a invité les organes de la Cour à intensifier un tel dialogue avec les États Parties. En outre, la résolution prenait note du rapport du Bureau sur le Groupe d'étude sur la gouvernance et des recommandations qui s'y trouvaient.<sup>1</sup> Par ailleurs, on y demandait au Bureau de prolonger, pour une période d'un an, le mandat du Groupe d'étude aux fins de faciliter le dialogue. Enfin, l'Assemblée se félicitait de l'initiative prise par la Cour d'envisager la rationalisation du processus judiciaire, en coopération avec les États Parties.

4. De plus, à sa dixième session, l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») au Statut de Rome « a demandé au Groupe d'étude sur la gouvernance, en liaison avec le Groupe de travail de La Haye, de collaborer avec la Cour et avec le Comité du budget et des finances (« le Comité ») en vue d'améliorer la transparence et la prévisibilité de la procédure budgétaire et de soumettre au Bureau, avant le mois d'août 2012, ses recommandations préliminaires.

5. En mars 2012, le Groupe de travail de La Haye a convenu de prolonger le mandat de M. l'Ambassadeur Pieter de Savornin Lohman (Pays-Bas), Président du Groupe d'étude. Il a été décidé que le Groupe d'étude porterait son attention sur deux catégories de travaux :

(a) Catégorie I : Accélération de la procédure pénale. Coordonnateur : M. Kanbar Hossein Bor (Royaume-Uni); et

(b) Catégorie II : Accroissement de la transparence et de la prévisibilité de la procédure budgétaire. Coordonnateur : M. Cary Scott-Kemmis (Australie).

6. Le Groupe d'étude a adopté un programme de travail en avril 2012. Dix réunions ont été tenues depuis lors, ainsi que plusieurs réunions informelles entre les deux coordonnateurs, les États Parties et les organes de la Cour.

7. À la demande de l'Assemblée,<sup>2</sup> le 1<sup>er</sup> août 2012, le Groupe de travail de La Haye a adopté un rapport intérimaire présentant ses recommandations préliminaires sur la procédure budgétaire.

8. Le présent rapport final du Groupe d'étude rend compte de ses activités des douze derniers mois, formule des recommandations sur la suite de ses travaux et présente les questions qui appellent, selon lui, des mesures de suivi ou un examen complémentaire dans les deux catégories mentionnées ci-dessus.

## II. Évaluation des travaux du Groupe d'étude et orientations futures

9. Au cours de sa première année d'existence (2011), le Groupe d'étude a entrepris toute une série d'activités au titre de trois catégories, alors que pendant sa deuxième année

<sup>1</sup> ICC-ASP/10/30.

<sup>2</sup> *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Dixième session, New York, 12-21 décembre 2011 (ICC-ASP/10/20)*, vol. I, partie III, ICC-ASP/10/Res.4, Section H, par. 1.

(2012), il s'est concentré sur deux questions prioritaires. Les États Parties, de même que la Cour (ses organes), ont, en diverses occasions, confirmé qu'ils attachaient une grande importance à la poursuite d'un tel dialogue. Dans le même temps, il est clairement apparu que, pour que l'entreprise réussisse, il fallait qu'elle constitue un processus continu. Il est donc jugé opportun de prolonger une nouvelle fois le mandat du Groupe d'étude. Le Groupe d'étude constituera d'ailleurs une tribune privilégiée où les États Parties pourront étudier les éventuelles modifications que nécessiterait la feuille de route pour accélérer la procédure pénale. Le Groupe d'étude pourra se pencher sur de nouvelles questions en 2013.

### III. Catégorie I

10. Les réunions du Groupe d'étude consacré à la Catégorie I ont toujours eu lieu en présence de représentants de la Cour. Ce groupe a également organisé plusieurs réunions informelles auxquelles ont assisté des représentants de la Cour. À la suite des travaux de 2011 du Groupe d'étude, les États Parties et la Cour ont estimé que la procédure d'audience était assez bien établie pour permettre un examen poussé de la procédure pénale de la Cour, surtout aux étapes préliminaire et de première instance, en vue d'accélérer cette procédure. L'on a rappelé que justice différée est justice refusée, et il a été convenu que tout examen de la procédure pénale se ferait dans un esprit de coopération entre la Cour et les États Parties. L'on trouvera ci-dessous un résumé des discussions.

11. Pour commencer, l'on était d'accord pour que tout examen de la procédure se centre sur le Règlement de procédure et de preuve (« RPP ») de la Cour. L'année dernière, le Groupe d'étude avait déjà recommandé que le Groupe de travail sur les amendements apporte une modification au RPP. Il a été noté qu'il serait beaucoup plus long d'amender le Statut et que, par conséquent, l'amendement du Statut ne représentait pas, pour le moment, un moyen viable de résoudre rapidement les problèmes grevant la procédure pénale. Il a aussi été noté que les discussions sur toute proposition d'amendement du Statut devraient avoir lieu au sein du Groupe de travail sur les amendements. Il a été reconnu que l'expertise de la Cour sur son fonctionnement au quotidien constituerait un point de départ pour les discussions sur les recommandations d'amendement du RPP. Il a également été relevé que, en vertu de l'article 51, les États Parties, à titre de dépositaires du Statut de Rome, avaient un rôle privilégié direct et indirect à jouer pour assurer que les propositions faites étaient conformes aux considérations stratégiques et politiques fondamentales du Statut de Rome. En particulier, les États Parties jouent un rôle clé pour faire en sorte que les propositions puissent être mises en œuvre rapidement et efficacement.

12. Comme première étape, il a été convenu que la Cour entamerait un exercice de hiérarchisation des priorités afin de cerner les questions d'importance appelant une réflexion plus poussée en vue de recommander des propositions. Cet exercice permettrait de préciser la teneur de toute discussion ultérieure sur les processus de révision. Par après, la Cour et les États Parties pourraient envisager les prochaines étapes, notamment le développement d'une feuille de route pour l'exécution des processus de révision.

13. Ainsi, le 21 août 2012, la Cour a bouclé son examen préliminaire et produit son rapport, « Enseignements : Premier rapport de la Cour à l'Assemblée des États Parties » (« le rapport »).<sup>3</sup> Ce rapport cernait neuf thèmes d'importance qui appelaient à une réflexion plus poussée, et proposait par ailleurs une ébauche de feuille de route.

14. Par la suite, des discussions au sein du Groupe d'étude ont porté sur la révision et la mise au point de l'ébauche de feuille de route qui établirait le processus de révision de la procédure pénale, utilisant le rapport comme modèle. Il a été reconnu que le cadre statutaire et réglementaire actuel n'offrait pas l'ouverture voulue pour faciliter un dialogue structuré entre les intervenants clés du système du Statut de Rome, notamment ceux qui ont la capacité de proposer des recommandations d'amendement du RPP. En vue d'assurer que toutes les parties concernées du Statut de Rome puissent participer au processus de révision de la procédure pénale, il a été jugé opportun d'élaborer une feuille de route qui faciliterait un dialogue structuré tendant à consolider les idées d'amendements à apporter au RPP. Au fil de ses discussions, le Groupe d'étude a conclu que la feuille de route devait s'ancrer dans des principes directeurs de base, comme :

<sup>3</sup> ICC-ASP/11/31/Add.1.

- (a) La préservation des droits garantis par le Statut de Rome, notamment le droit à un procès équitable;
- (b) Le respect de l'indépendance de la Cour;
- (c) L'accélération de la procédure pénale de la Cour; et
- (d) La préservation de la représentation adéquate des différents systèmes juridiques du monde, comme le veut le Statut de Rome.

15. Il a également été stipulé que la feuille de route ne porterait pas préjudice au cadre statutaire et réglementaire du Statut de Rome, notamment l'article 51. Ceci veut dire que les États Parties, les juges ou le Procureur peuvent faire des propositions en-dehors des limites de la feuille de route, selon leur gré. Toutefois, il a été convenu que tous les participants seraient encouragés à se concentrer sur la feuille de route afin de conserver l'unité et la cohérence de l'approche à l'amendement de la procédure pénale. Enfin, le Groupe d'étude a convenu que le processus de révision du RPP ne devait en aucun cas être gouverné par des considérations d'ordre budgétaire, mais plutôt par des considérations d'équité et de célérité de la procédure.

16. En conclusion, le Groupe d'étude s'est entendu sur une feuille de route établissant un processus par lequel la Cour, en se fondant sur le Rapport, soumettrait plusieurs propositions aux États Parties sous l'égide du Groupe d'étude, en vue d'arrêter des recommandations qui seraient alors transmises par le Groupe d'étude au Groupe de travail sur les amendements, pour appréciation à la douzième session de l'Assemblée. La feuille de route cernait également des principes et objectifs directeurs clés. Bien qu'il ait été convenu que la Cour donnerait l'impulsion initiale à l'exercice d'amendement du RPP, il a également été accepté que les États Parties pouvaient également présenter leurs propres propositions d'amendements du RPP indépendamment de la Cour. La feuille de route ferait en sorte que les deux séries de propositions bénéficieraient d'une analyse et considération mutuelles en vue d'aboutir à une seule liste consolidée de recommandations.

17. Il a été entendu que ce processus s'inscrirait dans la durée et que dans un premier temps, la feuille de route faciliterait la transmission des recommandations prioritaires au Groupe de travail sur les amendements. Il a été décidé de créer un mécanisme de révision en vue de contrôler, voire modifier, la feuille de route après 2013.

#### **IV. Catégorie II : Accroissement de la transparence et de la prévisibilité de la procédure budgétaire**

18. À sa dixième session, l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») au Statut de Rome « a demandé au Groupe d'étude sur la gouvernance, en liaison avec le Groupe de travail de La Haye, de collaborer avec la Cour et avec le Comité en vue d'améliorer la transparence et la prévisibilité de la procédure budgétaire et de soumettre au Bureau, avant le mois d'août 2012, ses recommandations préliminaires...».<sup>4</sup>

##### **Programme de travail et discussions**

19. Le Groupe d'étude a adopté un programme de travail en avril 2012.<sup>5</sup> Le programme, orienté sur les objectifs énumérés dans la résolution pertinente de l'Assemblée, prévoyait une discussion centrée sur chacun des stades de la procédure budgétaire de la Cour – depuis le moment où les organes de la Cour conviennent des hypothèses qui seront intégrées au budget-programme de l'année suivante, jusqu'à celui où l'Assemblée adopte le budget de la Cour. L'objectif pour le Groupe d'étude était d'acquérir une compréhension et appréciation complète de l'ensemble de la procédure budgétaire de la Cour.

20. Ayant adopté son programme de travail, le Groupe d'étude a tenu huit réunions pour cette catégorie. Le Groupe d'étude a écouté des exposés de la Cour décrivant les étapes auxquelles les hypothèses, priorités et objectifs sont précisés par la Cour, puis chiffrés pour être ensuite intégrés au budget-programme proposé par la Cour. Le Groupe d'étude s'est

<sup>4</sup>Documents officiels ... Dixième session... 2011 (ICC-ASP/10/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/10/Res.4, Section H, par. 1 (soulignement ajouté).

également entretenu avec le Comité du budget et des finances sur ses travaux et pratiques, sur ses rapports avec l'Assemblée, et sur l'étape où le Groupe de travail de La Haye et l'Assemblée étudient et arrêtent le budget de la Cour, à la lumière des recommandations du Comité.

21. Le Groupe d'étude a également tenu des discussions spéciales sur diverses rubriques distinctes, comme : le Fonds en cas d'imprévus; la budgétisation biennale; et la prévision budgétaire à moyen terme. Le Groupe d'étude a également écouté un exposé de la Présidence sur l'imminent processus d'élection du Greffier. Le Groupe d'étude a exprimé sa profonde gratitude à la Cour pour sa grande coopération sur ce dossier des plus importants tout au long de l'année.

22. Fort des discussions qu'il a eues au fil de l'année, le Groupe d'étude a adopté un rapport (annexe II) comprenant des recommandations détaillées pour accroître la transparence, la prévisibilité et l'efficacité de l'ensemble de la procédure budgétaire et de chacune de ses étapes.

## V. Recommandations

23. Le Groupe d'étude soumet les recommandations suivantes à l'appréciation de l'Assemblée :

(a) Prolonger, pour une période d'un an, le mandat du Groupe d'étude sur la gouvernance, établi en application de la résolution ICC-ASP/9/Res.2, et prolongé en vertu de la résolution ICC-ASP/10/Res.5, et lui faire rapport à sa douzième session.

(b) Faire sienne la proposition de « feuille de route » qui facilitera l'établissement d'un dialogue structuré entre les diverses parties du système du Statut de Rome en vue d'étudier diverses propositions visant à accélérer la procédure pénale de la Cour.

(c) Faire siennes les recommandations contenues dans le rapport sur la procédure budgétaire visant à accroître la transparence, la prévisibilité et l'efficacité de l'ensemble de la procédure budgétaire et de chacune de ses étapes.

## Annexe I

### Ébauche de feuille de route pour la révision de la procédure pénale à la Cour pénale internationale

Les États Parties et la Cour se sont entendus sur ce qui suit concernant la feuille de route :

#### A. Vision

1. Créer un processus consolidé de dialogue structuré entre toutes les parties du système du Statut de Rome en vue d'étudier les diverses propositions visant à accélérer la procédure pénale de la Cour pénale internationale (« la Cour »).

#### B. Principes directeurs

2. Tout principe sous-tendant la révision de la procédure pénale de la Cour doit tendre à :

- (a) Préserver les droits garantis par le Statut de Rome, notamment le droit à un procès équitable;
- (b) Respecter l'indépendance de la Cour;
- (c) Accélérer la procédure pénale de la Cour; et
- (d) Préserver la représentation adéquate des différents systèmes juridiques du monde, comme le veut le Statut de Rome.

3. La présente feuille de route ne porte pas préjudice au cadre statutaire et réglementaire du Statut de Rome, notamment l'article 51.

#### C. Objectifs

4. Les objectifs de la présente feuille de route seront les suivants :

- (a) Évaluer les propositions d'amendements au Règlement de procédure et de preuve (« RPP ») qui portent sur les thèmes de grande importance énumérés dans le rapport de la Cour, « Enseignements : Premier rapport de la Cour à l'Assemblée des États Parties »<sup>6</sup> (« le Rapport »);
- (b) Fournir un cadre d'examen complet et rigoureux des propositions d'amendements selon un calendrier pré-établi; et
- (c) Établir le Groupe d'étude sur la gouvernance comme forum privilégié d'examen des recommandations sur les propositions d'amendements au RPP, chargé de transmettre toute recommandation jugée pertinente au Groupe de travail sur les amendements pour appréciation.

#### D. Processus

5. Le Groupe de travail sur les enseignements (GTE), créé en octobre 2012 par la Cour, examinera les recommandations de propositions d'amendements du RPP dans les domaines d'importance cernés dans le Rapport. Le GTE, qui sera ouvert à tous les juges, pourra décider de sa composition et de ses méthodes de travail.

6. Les recommandations de propositions d'amendements du RPP appuyées par au moins cinq juges seront transmises au Groupe d'étude sur la gouvernance pour évaluation d'ici la fin du mois de mars 2013, ainsi qu'au Comité consultatif sur les textes juridiques (CCTJ) pour appréciation.

<sup>6</sup> ICC-ASP/11/31/Add.1.

7. Le Groupe d'étude devra communiquer toute opinion sur les recommandations susmentionnées ou sur toute autre recommandation d'amendement du RPP au GTE d'ici la fin du mois de mai 2013. Par après, toute recommandation d'amendement du RPP appuyée par au moins cinq juges sera transmise au CCTJ pour appréciation dans un délai de quatre semaines.
8. Le GTE transmettra au Groupe d'étude un second rapport sur les leçons apprises (« Second Rapport ») d'ici la fin du mois d'août 2013, dans lequel il pourra par ailleurs inclure des recommandations sur les propositions d'amendements du RPP. Le Second Rapport précisera, dans la mesure du possible, les éventuelles répercussions budgétaires de l'adoption de toute proposition d'amendement du RPP. Le Groupe d'étude pourra inviter le Comité du budget et des finances, éventuellement en intersession, à donner des avis ponctuels sur les répercussions budgétaires de la mise en œuvre de toute recommandation sur les propositions d'amendements du RPP.
9. Le Groupe d'étude examinera le Second Rapport et toute recommandation qu'il contiendra. Toute proposition adoptée par le Groupe d'étude devra être transmise au Groupe de travail sur les amendements au moins 60 jours avant le début de la douzième session de l'Assemblée.
10. Tout au long de ce processus, le Groupe d'étude tiendra la Présidence du Groupe de travail sur les amendements au courant de ses travaux de mise en œuvre de la feuille de route.
11. Les États Parties et la Cour contrôleront l'efficacité de la feuille de route.

## **E. Jalons importants**

12. Fin mars 2013 – Communication, par le GTE, de ses premières recommandations sur les propositions d'amendements du RPP au Groupe d'étude;
13. Fin mai 2013 – Examen, par le Groupe d'étude, des recommandations du GTE et communication de son opinion ou de toute autre recommandation au GTE;
14. Août 2013 – Rapport du GTE de ses recommandations au Groupe d'étude, y compris ses recommandations sur les propositions d'amendements du RPP;
15. Soixante jours avant le début de la douzième session de l'Assemblée – Transmission, par le Groupe d'étude, des recommandations sur les propositions d'amendements du RPP au Groupe de travail sur les amendements.
16. Douzième session de l'Assemblée – Sous réserve des délibérations du Groupe de travail sur les amendements, adoption éventuelle des propositions d'amendements par l'Assemblée.

## Annexe II

### Rapport du Groupe d'étude sur la gouvernance (Catégorie II, procédure budgétaire)

1. À sa dixième session, l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») au Statut de Rome « a demandé au Groupe d'étude sur la gouvernance, en liaison avec le Groupe de travail de La Haye, de collaborer avec la Cour et avec le Comité en vue d'améliorer la transparence et la prévisibilité de la procédure budgétaire et de soumettre au Bureau, avant le mois d'août 2012, ses recommandations préliminaires...» (soulignement ajouté).<sup>7</sup>

2. Le rapport intérimaire du Groupe d'étude contenant ses recommandations préliminaires a été adopté par le Groupe de travail de La Haye le 1<sup>er</sup> août 2012. Le présent rapport final du Groupe d'étude, présenté à l'Assemblée des États Parties, contient : (i) un résumé des discussions du Groupe d'étude sur ce sujet; et (ii) les recommandations finales du Groupe d'étude sur la procédure budgétaire.

#### A. Programme de travail

3. Le Groupe d'étude a adopté un programme de travail en avril 2012.<sup>8</sup> En vertu de ce programme, le Groupe d'étude a tenu des discussions centrées sur chacun des stades de la procédure budgétaire de la Cour – depuis le moment où les organes de la Cour conviennent des hypothèses qui seront intégrées au budget-programme, jusqu'à celui où l'Assemblée adopte le budget de la Cour.

4. Le Groupe d'étude a également tenu des discussions sur diverses rubriques distinctes, comme : (a) le Fonds en cas d'imprévu; (b) le cycle budgétaire et la budgétisation biennale; (c) le lien entre le processus de planification stratégique et la préparation du budget; et (d) la prévision du budget à moyen terme. Le Groupe d'étude a également écouté un exposé de la Présidence sur l'imminent processus d'élection du Greffier.

#### B. Discussion et recommandations

##### 1. Échanges avec la Cour et l'Assemblée

5. Le Groupe d'étude a échangé avec la Cour sur les étapes auxquelles les hypothèses, priorités et objectifs sont précisés par la Cour, puis chiffrés pour être ensuite intégrés au budget-programme proposé par la Cour. Puisque l'Assemblée n'intervient qu'aux derniers stades de la procédure budgétaire, **le Groupe d'étude a estimé qu'il serait avantageux d'intensifier le dialogue entre les États Parties et la Cour sur les hypothèses, objectifs et priorités qui sous-tendent le projet de budget-programme de la Cour.**

6. Il a été convenu qu'un tel échange entre les États Parties et la Cour pourrait avoir lieu une fois que cette dernière ait précisé les hypothèses et autres paramètres et indicateurs pertinents (nouveaux et existants), qui pourraient avoir une incidence, en tant qu'inducteurs de coûts, sur le projet de budget-programme de la Cour. Le calendrier judiciaire à moyen terme de la Cour (voir paragraphe 19 du présent rapport) pourrait alimenter ce dialogue, dont l'objectif serait de permettre à la Cour de présenter à l'Assemblée, via le Groupe de travail de La Haye, les hypothèses, objectifs et priorités formulés et leur incidence potentielle sur le projet de budget-programme de l'année suivante. Toutefois, l'Assemblée n'aurait pas comme rôle d'approuver les hypothèses de la Cour mais plutôt d'en informer les États Parties. Le Groupe d'étude estimait également que cet échange représentait une occasion de dialogue sur les prévisions budgétaires à moyen terme de la Cour (voir paragraphes 17 à 19 du présent rapport), ainsi que sur toute autre question pertinente.

<sup>7</sup> Documents officiels ... Dixième session... 2011 (ICC-ASP/10/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/10/Res.4, Section H, par. 1.

<sup>8</sup> Document conceptuel préparé par le coordonnateur pour la Catégorie II, M. Cary Scott-Kemmis (Australie), 5 avril 2012.

7. Le Groupe d'étude a reconnu les difficultés qu'a éprouvées la Cour à établir avec précision, dès le début de l'exercice précédent, les hypothèses sur des activités futures qui auraient nécessairement une incidence sur le projet de budget-programme de la Cour. Le Groupe d'étude a néanmoins insisté sur l'importance de faire en sorte que les hypothèses sous-tendant les demandes de ressources de la Cour auprès de l'Assemblée dans le projet de budget-programme soient aussi exactes que possible.

8. Le Groupe d'étude a reconnu les efforts de la Cour de contrôler en continu les hypothèses retenues et a exhorté la Cour à continuer d'affiner cette pratique afin d'améliorer l'exactitude de ses hypothèses. **Le Groupe d'étude a aussi exhorté la Cour à maintenir, en consultation avec le Comité du budget et des finances (« le Comité »), un dialogue sur le calendrier de la procédure budgétaire et de la soumission du projet de budget-programme en vue d'améliorer l'exactitude des hypothèses et d'affiner les processus.**

9. Le Groupe d'étude s'est également félicité de la parution d'un calendrier budgétaire annuel<sup>9</sup> établissant les jalons budgétaires clés, y compris la date prévue d'adoption des hypothèses, d'approbation des données budgétaires, des sessions du Comité et de soumission du projet de budget-programme. Le Groupe d'étude, reconnaissant que telles dates seront nécessairement fluides, s'est félicité de l'initiative de la Cour de mettre ce calendrier à la disposition des États Parties sur une base annuelle.

## 2. L'Assemblée et le Comité du budget et des finances

10. Le Groupe d'étude s'est entretenu avec le Comité sur les pratiques de travail de ce dernier et sur son importante collaboration avec l'Assemblée et le Groupe de travail de La Haye. Le Groupe d'étude s'est félicité des efforts du Comité de trouver des « coordonnateurs » responsables de chaque question budgétaire d'entre ses membres (y compris pour les questions de ressources humaines et de locaux permanents) afin de faciliter des contacts intersessionnels plus nombreux et utiles entre l'Assemblée et le Comité. Le Groupe d'étude s'est également félicité de l'initiative du Comité de créer un Manuel de politiques et procédures<sup>10</sup> couchant sur papier les pratiques de travail du Comité, offrant de la sorte un aperçu utile de la procédure budgétaire de la Cour et des recommandations et observations du Comité sur les questions clés de la politique budgétaire.

11. Le Groupe d'étude a discuté de la nature et fréquence des échanges entre le Comité et l'Assemblée et ses Groupes de travail et **a relevé l'utilité d'une intensification des échanges entre le Comité et l'Assemblée.**

12. Le Groupe d'étude s'est félicité de la diffusion précoce de l'ordre du jour de la session d'avril 2012 du Comité. Le Groupe d'étude a relevé l'importance d'un **dialogue entre le Comité et le Groupe de travail de La Haye afin que celui-ci puisse connaître l'ordre du jour du Comité avant ses sessions conjointes avec la Cour. Le Groupe d'étude a également souligné l'utilité d'une intensification des échanges entre le Comité et l'Assemblée suivant la publication des rapports du Comité.** Ceci faciliterait l'étude, par l'Assemblée, du projet de budget-programme de la Cour, des autres questions budgétaires et financières, et des recommandations connexes du Comité.

13. Le Groupe d'étude a insisté sur le fait que de tels échanges avec le Comité doivent se faire dans le respect de la nature indépendante des évaluations et recommandations du Comité.

14. Il a été souligné qu'il serait particulièrement utile que le Comité échange avec l'Assemblée et ses Groupes de travail à la suite de ses délibérations sur le projet de budget-programme de la Cour pendant sa session de la seconde moitié de l'exercice. Le Groupe d'étude a mis en relief la nature très technique et détaillée des travaux du Comité et, à cet égard, **a souligné l'importance d'échanger avec le Comité, après la parution de son rapport sur le projet de budget-programme de la Cour, sur la teneur des recommandations qui s'y trouvent.** Le Groupe d'étude était d'avis qu'un tel échange permettrait au Comité de clairement expliquer les motifs et raisonnements sous-tendant les

<sup>9</sup> Rapport de la Cour sur la procédure budgétaire (ICC-ASP/11/11).

<sup>10</sup> Comité du budget et des finances : Manuel de politiques et procédures.

recommandations contenues dans le rapport et autoriserait un dialogue plein et entier entre les États Parties et le Comité.

15. Le Groupe d'étude a pris note de la création d'un poste de secrétaire exécutif (de niveau P-5) au sein du Comité. Le Groupe d'étude a estimé que ce poste permettrait au Comité de renforcer ses échanges avec la Cour et l'Assemblée, notamment en période intersessionnelle. **Le Groupe d'étude a reconnu que le Secrétaire exécutif, qui assisterait à toutes les réunions du Comité avec la Cour, pourrait aussi assister l'Assemblée dans l'étude des rapports du Comité au stade de la considération du budget par l'Assemblée.**

16. Le Groupe d'étude a réitéré son appréciation du travail du Comité. Le Groupe d'étude a relevé les pressions considérables qu'exerce sur les membres du Comité le processus d'analyse des budgets-programmes vastes et détaillés de la Cour et des autres questions budgétaires, financières et de dotation. Certains participants du Groupe d'étude ont proposé que le Comité envisage, au besoin, **de raccourcir sa première session annuelle et de prolonger son séjour à La Haye dans la seconde moitié de l'année, quand il analyse le projet de budget-programme de la Cour. Il a également été proposé que le facilitateur du Groupe de travail de La Haye pour le budget assiste, selon que de besoin, aux sessions conjointes du Comité et de la Cour.**

17. Le Groupe d'étude a proposé que **le Comité fournisse à l'Assemblée, en 2013, ses réflexions sur la structure, la composition et les pratiques actuelles du Comité.** Le Groupe d'étude a proposé que **le Comité consacre sa session du mois d'avril à l'étude de questions plus stratégiques qui ne sont pas nécessairement reliées au budget-programme de l'année suivante, ceci afin de faciliter un échange sur ces points, plus tôt dans l'année, entre les États Parties et la Cour.**

### 3. Prévisions budgétaires à moyen terme

18. Le Groupe d'étude a parlé du concept des prévisions budgétaires à moyen terme. Le Groupe d'étude a rappelé l'importance des prévisions budgétaires détaillées comme outil tendant à favoriser la prévisibilité budgétaire à la Cour et à fournir un aperçu stratégique des inducteurs de coûts connus et potentiels pour les exercices à venir. Le Groupe d'étude a pris note de la reconnaissance de la Cour de l'utilité de cerner et de prévoir les répercussions budgétaires à long terme.<sup>11</sup>

19. L'on a également reconnu la difficulté de fournir des prévisions à moyen terme tout à fait précises. Toutefois, **le Groupe d'étude a souligné l'importance des estimations comme outil de planification pour les États Parties, surtout lorsqu'elles sont assorties d'un chiffre estimatif total pour chaque année, ainsi que, pour chacune des estimations, des explications aussi détaillées que possible sur les inducteurs de coûts clés (dont les coûts de dotation, des locaux et des immobilisations) ainsi que leur incidence sur le budget.**

20. Étant donné la nature imprévisible des activités judiciaires de la Cour, l'on a insisté sur l'importance et l'utilité d'établir des prévisions budgétaires alternatives, assorties de chiffres alternatifs, pour les inducteurs de coûts connus (en particulier les procès), ainsi que les inducteurs de coûts qui peuvent être raisonnablement estimés. L'on a également mis en relief l'utilité de permettre au Comité de donner son opinion sur les prévisions avant leur inclusion dans le budget définitif de la Cour. **Le Groupe d'étude a souligné, à cet égard, l'utilité d'élaborer un calendrier prospectif des procès en instance à la Cour.** Le Groupe d'étude a justifié **l'utilité des discussions détaillées sur les prévisions à moyen terme de la Cour, en tandem avec un dialogue entre l'Assemblée et la Cour sur les hypothèses, objectifs et priorités de la Cour et ce, plus tôt dans l'année, comme il est expliqué plus haut.**

### 4. Considération du projet de budget-programme par l'Assemblée

21. Le Groupe d'étude a reconnu que la Cour doit répondre à de nombreuses questions sur le projet de budget-programme de la part d'États Parties. Or, des questions semblables

<sup>11</sup> Rapport de la Cour sur la procédure budgétaire (ICC-ASP/11/11).

peuvent déjà avoir été posées lors de sessions précédentes du Comité, voire dans des années antérieures. **Il a été convenu qu'il serait bénéfique de mettre en place un processus d'interrogations allégé et rationalisé, en collaboration avec le Comité, comme il a déjà été préconisé.** Le Groupe d'étude a pris note du fait que le Comité est en cours de normalisation de son processus d'interrogations à la Cour pour en assurer la prévisibilité et une meilleure perspective comparative dans le temps.

(a) **Développement d'un processus normalisé d'interrogations budgétaires**

22. De surcroît, le Groupe d'étude a reconnu **l'utilité de développer des procédures normalisées d'interrogations budgétaires de la part des États Parties de la Cour, y compris, éventuellement, des formulaires d'interrogation et de réponse.** Eu égard aux questions détaillées sur le budget-programme de la part des États Parties, le Groupe d'étude a préconisé **la présentation de telles interrogations par écrit plutôt qu'à l'oral. Les questions écrites devraient être transmises au Comité afin de permettre à ce dernier de se prononcer, s'il y a lieu. Les réponses de la Cour à ces interrogations devraient également être couchées sur papier et transmises au Comité.**

23. Si un État Partie devait poser des questions impliquant la possibilité de réaliser des économies supplémentaires, **cet État Partie devrait fournir son argumentaire détaillé par écrit à la Cour, qui le transmettrait au Comité. L'on consultera le facilitateur du budget approprié avant de finaliser et de transmettre telle question à la Cour. Sur réception de la demande, la Cour devra indiquer le délai dont elle aura besoin pour répondre à la question par écrit. La réponse écrite de la Cour devrait inclure : une explication de l'incidence de l'économie sur les activités de la Cour; une estimation de l'ampleur de l'économie; et le nom d'un coordonnateur au sein de la Cour pour communication. La réponse écrite de la Cour devrait également être communiquée au Comité pour que celui-ci puisse compléter, s'il y a lieu.**

(b) **Évaluations des incidences budgétaires des programmes**

24. Le Groupe d'étude a insisté sur l'importance d'appuyer la Cour dans ses efforts pour mener ses activités dans les limites d'un cadre budgétaire prévisible. Par conséquent, **le Groupe d'étude a rappelé que les États Parties doivent éviter des prendre des actions, y compris des résolutions de l'Assemblée, qui imposeraient des pressions inattendues sur le budget de la Cour. À cet égard, il a été convenu d'étudier les leçons tirées de la pratique d'autres organisations, en particulier les Nations Unies.**

25. Le Groupe d'étude s'est entendu sur l'importance que l'Assemblée soit consciente des incidences sur le budget-programme de ses décisions, y compris ses résolutions. Le Groupe d'étude a convenu que, **lorsque cela est opportun, la Cour, en consultation avec le facilitateur ou coordonnateur approprié, entreprendra une évaluation de l'incidence sur le budget-programme des ébauches de résolutions de l'Assemblée. Conformément à la pratique établie, cette évaluation devrait détailler les changements administratifs, financiers et programmatiques que l'adoption de l'ébauche de résolution supposerait. L'évaluation finalisée devrait être transmise au Comité, lorsque le temps le permet, afin que celui-ci puisse se prononcer sur l'évaluation, s'il y a lieu.**

26. Le Groupe d'étude a discuté de la façon par laquelle le Groupe de travail de La Haye et l'Assemblée des États Parties, s'appuyant sur les recommandations du Comité, analysent et arrêtent le budget-programme de la Cour. Le Groupe d'étude a reconnu l'importance de la tâche du facilitateur du budget-programme. Le Groupe d'étude a reconnu que la façon de structurer les discussions budgétaires au sein du Groupe de travail de La Haye et de l'Assemblée est une décision qu'il appartient à l'Assemblée et ses Groupes de travail de prendre chaque année. Toutefois, le Groupe d'étude estime que les Assemblées et Groupes de travail futurs auraient intérêt à tenir compte des suggestions suivantes.

(c) **Format des discussions budgétaires**

27. Le Groupe d'étude a fait remarquer que la considération du projet de budget-programme de la Cour par l'Assemblée serait allégée et précisée par **l'adoption d'une**

**approche thématique aux délibérations.** Sous ce modèle, ce sont les recommandations du Comité, plutôt que les grands programmes de la Cour, qui dicteraient les sujets de discussion et de décision. D'autres sujets de discussion et points de considération pourraient toujours se rajouter à l'ordre du jour, sur demande du Groupe de travail de La Haye ou de l'Assemblée.

28. Le Groupe d'étude a rappelé la nature pluridimensionnelle de l'analyse du projet de budget par l'Assemblée, qui implique une attentive évaluation de toute une gamme de questions budgétaires et politiques délicates. Le Groupe d'étude a souligné que **l'Assemblée ne doit pas tenter de trop aller dans les détails du budget de la Cour, ni de reproduire le travail du Comité.** À cet égard, il a été rappelé que **la raison d'être du Groupe de travail sur le budget est de cerner des sujets de discussion, y compris le montant des crédits, en se fondant sur les questions soulevées dans les rapports pertinents du Comité.**

29. Une fois arrêtées les questions pour discussion, il peut être utile de **prévoir des réunions périodiques pour établir, pour chaque réunion, un ordre du jour indiquant clairement les sujets de discussion, et ce, bien à l'avance.** Un grand nombre de participants ont souligné que le travail d'analyse du budget peut être très technique et qu'un grand nombre de délégations ne peuvent y consacrer beaucoup de temps, ni bien se préparer pour les réunions, sans savoir quels sujets précis seront discutés aux réunions des Groupes de travail.

30. Il a également été noté que les membres des Groupes de travail appropriés pourraient bénéficier de la **préparation et circulation de documents préparatoires, comme de l'information contextuelle (y compris des extraits de rapports du Comité) et, le cas échéant, les points de discussion sur les sujets de discussion et de décision.** À cet égard, il a été indiqué que le facilitateur du budget aurait besoin d'un soutien renforcé. Il a été proposé de **nommer des co-facilitateurs ou facilitateurs adjoints pour chacun des thèmes du budget sur une base annuelle,** étant donné la nature technique des questions discutées et le court délai entre la diffusion des recommandations du Comité et la tenue de l'Assemblée. Le Groupe d'étude a souligné **l'importance de conclure les discussions budgétaires dans les plus brefs délais, pour donner plus de temps à l'Assemblée d'étudier des questions plus stratégiques.**

31. Dans son étude du budget-programme de la Cour, le Groupe d'étude a indiqué qu'il **serait utile que le Comité, lorsqu'il estimait que cela était possible du point de vue technique, propose plusieurs options d'économies à divers postes du budget de la Cour. L'incidence de ces économies sur les activités de la Cour devrait être quantifiée par le Comité.**

32. Le Groupe d'étude, reconnaissant que la Cour respecte en tous points le cadre actuel du règlement et règles financières, a néanmoins relevé le problème qui se pose à l'Assemblée lorsque celle-ci reçoit des propositions de budget supplémentaires tard dans ses délibérations sur le projet de budget. Le Groupe d'étude a stipulé qu'il fallait une plus grande clarté quant au montant total demandé (budget-programme plus autres engagements) dans les demandes de crédits supplémentaires. Le Groupe d'étude a également estimé que **les États Parties nécessitent une plus grande transparence dans la fourniture d'information sur les passifs potentiels découlant du mandat et des activités de la Cour qui ne sont pas encore arrivés au stade de l'hypothèse, au cas où ces passifs se convertiraient (ou non) en demandes de crédits supplémentaires ou en demandes d'accès au Fonds en cas d'imprévu. La liste des passifs potentiels devrait inclure une explication de la nature du passif potentiel et une estimation de son incidence financière et de sa probabilité de se réaliser.**

33. Le Groupe d'étude a recommandé que **la Cour songe à adopter une meilleure pratique utilisée dans le contexte du projet des Locaux permanents, à savoir celle de dresser et d'actualiser une liste de passifs pouvant avoir une incidence budgétaire, y compris les passifs liés aux activités judiciaires. Cette liste devrait être mise à la disposition de l'Assemblée.**

## 5. Le Fonds en cas d'imprévus

34. Le Groupe d'étude s'est entretenu avec la Cour des pratiques et processus actuels relativement au Fonds en cas d'imprévus. Le Groupe d'étude a relevé la nécessité d'améliorer le niveau de certitude financière et budgétaire relativement à la reconstitution du Fonds par l'Assemblée. Le Groupe d'étude a pris note de l'explication de la Cour selon laquelle le montant des ressources puisées à même le Fonds en cas d'imprévus n'est connu que lorsque la Cour boucle ses comptes, soit environ six mois après l'adoption du budget-programme. Le Groupe d'étude a également pris note du fait que la Cour dépensera les crédits non utilisés du budget-programme ordinaire avant de puiser dans le Fonds en cas d'imprévus.

35. Le Groupe d'étude a discuté de deux options pour répondre au besoin de l'Assemblée d'une plus grande certitude budgétaire relativement à la reconstitution du Fonds en cas d'imprévus. Premièrement, l'Assemblée pourrait établir un montant maximal<sup>12</sup> de reconstitution du Fonds en cas d'imprévus au moment de l'adoption du budget par l'Assemblée. Si les demandes d'accès au Fonds devaient être inférieures à ce montant, les contributions des États Parties seraient réduites d'autant. Par contre, si les demandes d'accès au Fonds devaient être supérieures aux prévisions, il n'y aurait pas pour autant d'augmentation des contributions.

36. Deuxièmement, le Groupe d'étude a proposé que l'activité de reconstitution du Fonds en cas d'imprévus soit reportée jusqu'au moment de l'établissement du budget-programme de l'année suivante afin d'assurer la certitude et l'exactitude de cette reconstitution. Ceci dit, le Groupe d'étude a noté le risque que pose telle démarche pour les flux de trésorerie; aussi, si l'idée devait être adoptée, il faudrait apporter des amendements aux règles financières pertinentes afin d'autoriser une augmentation de l'utilisation du Fonds de roulement. Le Groupe d'étude a convenu de renvoyer ces deux options au Comité pour que celui-ci le conseille sur ces deux suggestions, ou en fasse d'autres. Le Groupe d'étude a demandé à la Cour d'élaborer des directives, en 2013, en consultation avec le Comité, précisant quels éléments du budget peuvent ou non être touchés par l'entremise du Fonds.

37. Le Groupe d'étude a pris note de la recommandation du Comité que toutes les demandes d'accès au Fonds en cas d'imprévus et observations connexes de la Présidence du Comité « soient distribuées à l'Assemblée pour discussion à sa prochaine réunion. »<sup>13</sup> Le Groupe d'étude a également relevé le besoin d'un maximum de transparence et de visibilité relativement aux préavis de demandes d'accès au Fonds en cas d'imprévus, sous réserve de la protection des renseignements sensibles, étant donné les répercussions budgétaires potentielles de telles demandes. **Le Groupe d'étude a fait sienne la recommandation du Comité que les demandes de ressources pluriannuelles soient pleinement justifiées dans le projet de budget-programme pertinent de la Cour. Le Groupe d'étude a convenu que les demandes de ressources de la Cour et les observations connexes de la Présidence devraient être distribuées, via le Secrétariat, à tous les États Parties dès leur soumission.**

## 6. Le cycle budgétaire: option annuelle et biennale

38. Le Groupe d'étude a écouté des exposés de représentants de la Cour et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie sur les avantages et inconvénients de la budgétisation biennale. Les avantages d'une telle option incluent une réduction du temps consacré à la préparation et l'approbation du budget. Parmi les désavantages, le fait qu'un niveau d'incertitude plus élevé se traduit par une plus grande imprécision des hypothèses, ce qui se solde par le besoin d'un plus grand coussin du Fonds en cas d'imprévus, voire des budgets-programmes révisés.

39. **Le Groupe d'étude a demandé à la Cour de préparer, à moyen terme, un document de réflexion sur la budgétisation biennale incluant une liste exhaustive des incidences positives et négatives du passage d'un cycle budgétaire annuel à biennal. Le**

<sup>12</sup> Le montant de reconstitution correspond au montant nécessaire pour « renflouer » le Fonds en cas d'imprévus jusqu'à concurrence du seuil minimum applicable.

<sup>13</sup> *Documents officiels... Troisième session... 2004* (ICC-ASP/3/25), partie II.A.8 (b), par. 31.

**Groupe d'étude a exhorté la Cour à tirer parti des leçons apprises par d'autres organisations, y compris les autres tribunaux et cours internationales.**

## 7. Examen des programmes et politiques actuels

40. Le Groupe d'étude a reconnu la nécessité de ré-évaluer périodiquement l'efficacité et l'efficacité des politiques, programmes et structures de la Cour. À cet égard, le Groupe d'étude s'est félicité des efforts de la Cour pour revoir intégralement son système d'aide judiciaire, ainsi que de sa décision d'en faire autant pour ses autres programmes.<sup>14</sup>

41. Le Groupe d'étude a reconnu la nécessité d'éviter la duplication des efforts et d'intégrer les activités de la Cour<sup>15</sup>, et **a mis en relief l'utilité des révisions régulières et ciblées des politiques, programmes et cadres administratif et judiciaire de la Cour, y compris ceux fondés sur le mandat qui lui est dévolu par le Statut de Rome et l'Assemblée des États Parties, ceci en vue d'en assurer, voire de rehausser, leur efficacité.** Le Groupe d'étude a félicité la Cour de ses efforts pour dégager des économies à même ses programmes et a remercié la Cour d'en faire rapport à l'Assemblée. **Le Groupe d'étude a exhorté la Cour à persévérer dans ses efforts en vue de dégager des économies à même ses programmes et à en faire rapport à l'Assemblée et au Comité.**

42. Le Groupe d'étude a relevé que ces ré-évaluations pouvaient se faire sur la base d'expertise interne (Bureau de l'audit interne, Comité), ou avec le concours de consultants externes lorsque les compétences requises n'étaient pas disponibles à la Cour. Le Groupe d'étude a indiqué que l'Assemblée, son **Groupe de travail et le Comité profiteraient avantageusement de mises à jour et communications régulières avant et pendant la tenue de telles ré-évaluations.**

43. À cet égard, le Groupe d'étude a trouvé intéressante la proposition de la Cour de solliciter le concours d'un consultant externe pour **réaliser une évaluation structurelle exhaustive de la dotation de la Cour et de ses besoins en la matière.** Le Groupe d'étude a rappelé son désir d'une grande transparence et d'un dialogue permanent avec le Comité et l'Assemblée sur cette évaluation et ce, plus tôt dans le processus, y compris sur le mandat du consultant.

44. Le Groupe d'étude sur la gouvernance a remarqué les efforts de la Cour de **mettre à l'essai la budgétisation base zéro dans certaines sections de la Cour, dont les sections de prestation de services (y compris les TIC).** Le Groupe d'étude a exprimé le souhait **d'étudier la faisabilité d'étendre cette technique à d'autres sections de la Cour, s'il y a lieu, et a souhaité le maintien d'un dialogue entre la Cour, le Comité et l'Assemblée à cet égard en vue d'améliorer la coordination des demandes de ressources.**

45. Le Groupe d'étude **a prié la Cour de poursuivre à moyen terme son travail de développement d'un Modèle de capacité de la Cour** permettant de présenter les capacités maximales de la Cour, en termes d'activités judiciaires, pour ses locaux permanents. Le Groupe d'étude a également **avalisé les travaux continus de la Cour en vue d'obtenir de meilleurs modèles de comptabilité analytique permettant de mieux comprendre et donc prévoir les coûts des poursuites et d'autres activités de base de la Cour.**

<sup>14</sup>Ébauche du Plan stratégique de la Cour pénale internationale 2013-2017, 19 septembre 2012, présentée oralement par la Cour à la sixième réunion du Groupe de travail de La Haye le 20 septembre 2012.

<sup>15</sup>Rapport de la Cour sur la procédure budgétaire (ICC/ASP/11/11).