

**Quatorzième session**

La Haye, 18-26 novembre 2015

Rapport intérimaire sur l'examen des incidences financières du Plan stratégique du Bureau du Procureur pour la période 2016-2018 sur le Bureau du Procureur et sur les autres organes de la Cour pénale internationale**Résumé analytique*

Le présent rapport a été établi à la demande du Comité du budget et des finances (« le Comité ») et de l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») qui souhaitent être informés de l'incidence financière de la mise en œuvre du Plan stratégique pour la période 2016-2018 du Bureau du Procureur (« le Bureau ») sur son propre budget et sur celui des autres organes de la Cour.

Dans la mesure où le Plan stratégique pour la période 2016-2018 sera finalisé d'ici à la fin du mois de juin 2015, le présent document constitue un rapport intérimaire sur la méthodologie adoptée pour évaluer les *activités* et les *ressources nécessaires* pour que le Bureau du Procureur puisse remplir sa mission d'une façon effective et conforme à son Plan stratégique et au Statut de Rome.

Deux approches ont été identifiées pour évaluer la capacité de base que devrait avoir le Bureau du Procureur : a) une *approche basée sur la demande*, qui permettrait au Bureau de répondre immédiatement à toute demande reçue mais qui aurait comme inconvénient d'entraîner une incertitude financière, et b) une *approche basée sur une estimation de la demande*, qui permettrait d'obtenir un budget plus stable mais qui impliquerait un classement des affaires par ordre de priorité pour les trois exercices suivants.

Si l'approche basée sur une estimation de la demande est adoptée, le volume escompté des activités du Bureau du Procureur et les ressources nécessaires seront déterminés en fonction des données historiques relatives aux examens préliminaire, aux enquêtes et aux poursuites, compte tenu de la nouvelle stratégie. Ces données seront associées aux informations disponibles sur les situations et les affaires en cours et probables.

La *capacité de base* obtenue pour les examens préliminaires, les enquêtes, les procès et les appels sera discuté avec les Chambres et le Greffe afin d'évaluer son incidence sur les autres organes de la Cour. L'incidence financière finale de telles activités sera basée sur 1) le coût des opérations de la Cour lors des deux derniers exercices, qui illustre le mieux l'incidence qu'a la mise en œuvre de la nouvelle stratégie du Bureau du Procureur, et 2) les exigences découlant du nouveau Plan stratégique.

Un calendrier des prochaines étapes de l'évaluation figure à la fin du présent rapport.

* Précédemment publié sous la cote CBF/24/8.

I. Introduction

1. Dans son rapport final sur les travaux de sa vingt-troisième session en octobre 2014, le Comité a recommandé que le coût du Plan stratégique du Bureau du Procureur qui est proposé pour la période 2016-2018 soit évalué correctement, sur la base des connaissances et de l'expérience les plus pertinentes disponibles à la Cour (par exemple, résultats de l'exercice de comptabilité par activité et indicateurs de la charge de travail)¹.

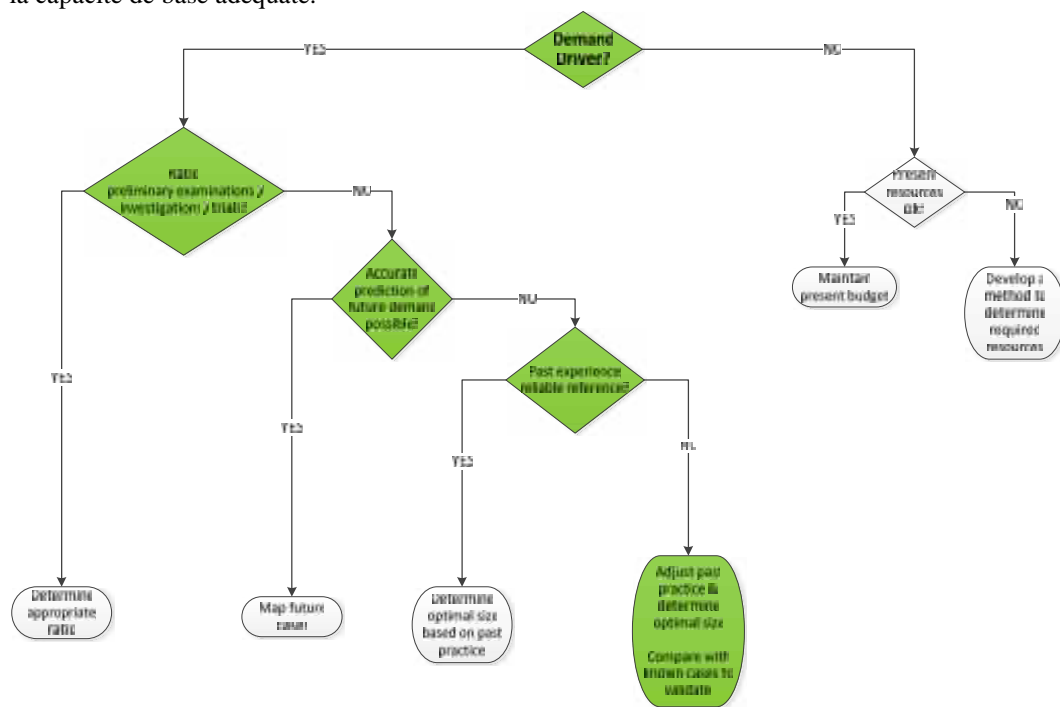
2. À la fin de sa treizième session à New York en décembre 2014, l'Assemblée a demandé au Bureau du Procureur d'examiner attentivement les incidences financières de son Plan stratégique pour la période 2016-2018, en tenant compte de l'impact financier, non seulement pour le Bureau du Procureur, mais également pour les autres organes ainsi que pour les sections concernées par les travaux de la vingt-troisième session du Comité, et de faire rapport intérimaire aux vingt-quatrième et vingt-cinquième sessions du Comité ainsi qu'à l'Assemblée².

3. Le présent rapport vise à informer le Comité des progrès enregistrés. Les informations seront présentées comme suit :

- (a) Méthodologie utilisée pour évaluer le volume d'activités du Bureau du Procureur
- (b) Prochaines étapes

II. Déterminer la capacité de base

4. Le schéma décisionnel suivant illustre le *modus operandi* permettant de déterminer la capacité de base adéquate.



¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome, treizième session, 8-17 décembre 2014, New York (ICC-ASP/13/20), vol. II, partie B.2, paragraphe 51.

² Documents officiels... treizième session ... 2014 (ICC-ASP/13/20), vol. I, partie III, Résolution sur le budget-programme pour 2015, le Fonds de roulement pour 2015, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépenses pour 2015 et le Fonds en cas d'imprévis, ICC-ASP/13/Res.1.

Capacité basée sur la demande ?	
OUI	NON
Ratio examens préliminaires/enquêtes/procès ?	Ressources existantes suffisantes ?
OUI	OUI
Déterminer le ratio approprié	Conservé le même budget
NON	NON
Estimation correcte de l'éventuelle demande future ?	Élaborer une méthode pour déterminer les ressources nécessaires
OUI	
Identifier les affaires à venir	
NON	
Expérience passée élément fiable ?	
OUI	
Déterminer la taille optimale en fonction de l'expérience passée	
NON	
Adapter les pratiques du passé et déterminer la taille optimale	
Comparer avec des affaires connues pour valider	

5. Dans un premier temps, le Bureau du Procureur a opté pour l'approche basée sur la demande de la Cour. La Cour est chargée « des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Les États Parties ont également confirmé par le passé qu'il s'agissait d'un postulat de base adapté. Toute autre approche que celle basée sur la demande irait à l'encontre de l'objet et de l'objectif du Statut. En effet, le Bureau du Procureur manquerait aux devoirs qui lui incombent en vertu du Statut s'il refusait d'enquêter sur des crimes relevant incontestablement de sa compétence renvoyés par un État Partie aux motifs qu'un « quota » de situations pouvant être traitées avec les ressources existantes aurait été atteint. Il est, par conséquent, impératif pour le Bureau du Procureur de disposer d'une structure de base capable de répondre de façon adaptée à des demandes supplémentaires tout en faisant face à la charge de travail existante.

6. Si le Bureau du Procureur était capable d'appliquer un ratio permettant de calculer le nombre d'examen préliminaires débouchant sur des enquêtes et le nombre d'enquêtes débouchant sur des poursuites, le fait de chiffrer le nombre d'examen préliminaires suffirait à prévoir le nombre exact d'enquêtes et de poursuites à venir. Toutefois, le Bureau du Procureur est parvenu à la conclusion qu'un tel ratio est aléatoire dans la mesure où les examens préliminaires ne débouchent pas systématiquement sur un nombre identique d'enquêtes dans une situation donnée³. Cette conclusion s'applique également s'agissant des enquêtes débouchant sur des poursuites. Le nombre de personnes accusées suite aux enquêtes est également variable, et il est impossible de prévoir le moment où aura lieu l'arrestation ou la remise de ces personnes⁴. Par conséquent, il convient d'évaluer séparément la capacité nécessaire pour chaque activité essentielle.

7. Dans la mesure où une approche basée sur un ratio n'est pas possible, le Bureau du Procureur a identifié deux possibilités pour définir sa capacité de base à venir :

- a) Une approche basée sur la demande, selon laquelle le Bureau du Procureur traiterait les affaires au fur et à mesure de leur survenance.
- b) Une approche basée sur une estimation de la demande, selon laquelle le Bureau du Procureur essaierait de déterminer le nombre d'affaires prévu chaque année en fonction des années précédentes.

³ La récente situation en République centrafricaine illustre ce point. Après avoir mené un examen préliminaire, le Procureur a décidé d'ouvrir deux enquêtes sur des crimes qui auraient été commis entre 2010 par a) la Séléka et b) les milices anti-balaka.

⁴ La remise de Dominic Ongwen a conduit à des changements dans l'affaire relative aux crimes qui auraient été perpétrés par l'Armée de résistance du Seigneur (« l'ARS ») en Ouganda. La Chambre préliminaire II a décidé de scinder l'affaire à l'encontre de M. Ongwen de celles des autres responsables de l'ARS (*Kony et al.*) afin de ne pas retarder la procédure préliminaire à l'encontre de M. Ongwen. Par conséquent, il peut y avoir plusieurs procès pour une même affaire, dès lors que les autres responsables sont finalement traduits devant la Cour.

8. Pour examiner l'approche basée sur la demande, le Bureau du Procureur a dû évaluer s'il était possible d'obtenir une indication précise de la demande à venir sur la base de ce que nous savons actuellement. Toutefois, les estimations qu'il est possible d'établir sont aléatoires et ne pourraient concerner que les situations déjà connues par le Bureau. Le Bureau du Procureur est, par conséquent, incapable de prévoir à l'avance le nombre de nouvelles situations qui surviendront ou la nature et le nombre des crimes qui seront identifiés dans les situations existantes.

9. Si l'approche basée sur la demande était adoptée, il conviendrait d'augmenter immédiatement et de façon substantielle les ressources allouées au Bureau du Procureur afin de pouvoir traiter pleinement toutes les affaires, sans avoir à établir un ordre de priorité favorisant certaines affaires au détriment d'autres. Cette approche rendrait imprévisible la gestion des ressources à court et à long terme. Selon le début et la fin des examens préliminaires, des enquêtes ou des procès, le budget devrait varier d'une année à l'autre.

10. L'alternative à l'approche basée sur la demande serait de calculer une « demande escomptée ». Avec cette méthode, le Bureau du Procureur calculerait la capacité de base en fonction des expériences passées afin d'établir des prévisions aussi réalistes que possible. Il convient de tenir compte des réserves suivantes au moment d'adopter cette approche :

- a) Depuis 2004, le fonctionnement de la Cour a évolué de façon significative. En outre, l'environnement dans lequel elle opère depuis sa création a profondément changé au fil des années. Ce point a été évacué en adaptant nos expériences passées à la nouvelle stratégie et aux pratiques actuelles ;
- b) Le nombre d'examen préliminaires, d'enquêtes et de poursuites est relativement bas. Cela limite la fiabilité de l'utilisation des moyennes ;
- c) Le nombre estimé ne tient pas compte de circonstances exceptionnelles, pour lesquelles le Fonds en cas d'imprévus reste en place ;
- d) Il n'existe aucun plafond s'agissant du nombre escompté de procès. Compte tenu de la nécessité de garantir aux suspects une procédure rapide et appropriée une fois qu'ils sont en détention, il conviendrait d'aller au-delà de la capacité de base estimée ;
- e) Le volume d'activités est basé sur le postulat qu'il existe les circonstances optimales suivantes :
 - (i) Conditions de sécurités adéquates
 - (ii) Coopération suffisante
 - (iii) Mise à disposition des ressources nécessaires

11. Le Bureau du Procureur a conclu que sa capacité de base – et par conséquent le volume de ses activités – peut être déterminée en utilisant soit une approche basée sur la demande, soit une approche basée sur une estimation de la demande. Si l'approche basée sur une estimation de la demande est retenue, les estimations feront alors l'objet d'un réexamen tous les trois ans, à chaque élaboration d'un nouveau plan stratégique.

12. Le fait de disposer d'une capacité de base stable au sein du Bureau du Procureur offre d'autres avantages importants : tout d'abord, le modèle actuel basé sur une croissance spasmodique et sur l'utilisation croissante de personnel temporaire peut laisser place à un modèle prévisible basé sur une croissance linéaire associé à un plafond déterminé à l'avance, au-delà duquel toute croissance ultérieure revêt à la fois un caractère exceptionnel et temporaire (et, dans ce cas, est couverte par les fonds alloués au personnel temporaire). De même, la grande majorité des postes prévus dans la structure de base sont des postes permanents, à l'exception de ceux qui, par essence, devraient être considérés comme transitoires, comme les services linguistiques pour des langues relatives à une situation spécifique. Cela permet d'utiliser de nouveau à bon escient les contrats au titre du personnel temporaire : ces contrats ne seraient plus établis pour remplir les fonctions de base du Bureau du Procureur mais serviraient uniquement à combler ou à faire face à une charge de travail supplémentaire de la structure créée (« capacité de base »), lorsque les données reçues sont supérieures aux capacités de traitement et de réponse du Bureau. Dans ce cas, le module financé au titre du personnel temporaire est autonome, associé à la situation ou à

l'affaire concernée, et dissocié du Bureau dès lors que la situation ou l'affaire a été traitée de façon adéquate⁵ ou que les postes ne sont plus nécessaires pour ladite situation ou affaire (par exemple, si des mandats d'arrêt sont émis, mais qu'après un laps de temps, il devient évident qu'une arrestation n'est pas sur le point d'avoir lieu, les postes supplémentaires peuvent être supprimés après la phase de mise en sommeil adéquate).

III. Conclusions

13. Des calculs provisoires ont été réalisés pour évaluer le volume requis d'activités essentielles. Ces chiffres resteront provisoires en attendant la fin des discussions au sein du Bureau du Procureur visant à évaluer leur exactitude et leur incidence.

14. Il est possible de calculer une capacité de base pérenne de deux façons :

- a. *Une approche basée sur la demande*, qui permettrait au Bureau de répondre immédiatement à toute demande reçue mais qui aurait comme inconvénient d'entraîner une incertitude financière.
- b. *Une approche basée sur une estimation de la demande*, qui permettrait d'obtenir un budget plus stable mais qui impliquerait un classement des affaires par ordre de priorité pour les trois exercices suivants.

15. Le calendrier suivant sera utilisé lors de la détermination de la capacité de base pérenne du Bureau du Procureur et son incidence sur les autres organes de la Cour :

Observations sur le modèle	mars-avril 2015
Calcul des ressources requises pour une capacité de base en coordination avec les autres organes afin de déterminer également l'incidence sur ces organes	mars-avril 2015
Décision finale sur la capacité optimale proposée par le Procureur	avril 2015
Intégration dans le Plan stratégique du Bureau du Procureur et le projet de budget pour 2016	avril-mai 2015
Rapport sur l'incidence sur les autres organes	30 juin 2015

⁵ Le Bureau du Procureur prépare actuellement des documents sur la sélection des situations et des affaires et sur des stratégies de sortie.