

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
26 mars 2020
Français
Original : anglais

Évaluation des méthodes de travail du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux**Rapport du Bureau des services de contrôle interne***Résumé*

Par sa résolution [1966 \(2010\)](#), le Conseil de sécurité a créé le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux et lui a attribué les compétences, les fonctions essentielles, les droits et obligations du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Dans le présent rapport d'évaluation, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) évalue la suite donnée aux recommandations issues de l'évaluation de 2018, les prévisions concernant l'achèvement des travaux, les économies, la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes parmi le personnel et l'application d'une politique en matière des ressources humaines compatible avec le caractère temporaire du mandat. Pour mener à bien son analyse, il s'est appuyé sur des données qualitatives et quantitatives.

Quatre recommandations issues de l'évaluation de 2018 (les recommandations 3, 4, 5 et 6) ont été totalement appliquées et deux autres (les recommandations 1 et 2) l'ont été partiellement. Le Mécanisme a réduit les coûts et modulé les effectifs en fonction de la charge de travail et il a dépassé les objectifs fixés pour ce qui est d'augmenter la proportion des femmes dans l'ensemble du personnel, bien qu'il s'efforce encore d'améliorer la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes à tous les niveaux. En ce qui concerne les nouvelles questions examinées dans la présente évaluation, il a été estimé que des efforts redoublés doivent être faits pour renforcer la coordination et la mise en commun des informations entre les trois organes du Mécanisme sur les questions qui les touchent dans la même mesure et pour présenter des prévisions claires et ciblées concernant l'achèvement des travaux.

Le BSCI formule deux recommandations importantes, tendant à ce que le Mécanisme :

* Nouveau tirage pour raisons techniques (17 avril 2020).



- a) assure une réflexion et une planification systématiques quant à son avenir et une vision partagée du renforcement des institutions ;
- b) présente, dans les meilleurs délais, des prévisions claires et ciblées concernant l'achèvement des travaux dans son rapport annuel ou ses rapports sur l'avancement des travaux.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Cadre de l'évaluation : portée, objectif et méthode	3
A. Portée et objectif	3
B. Méthode	3
III. Résultats de l'évaluation	4
A. Compte tenu de la forte réduction en 2018 des engagements autorisés, le Mécanisme a retardé les activités jusqu'à ce que le budget révisé ait été approuvé, après quoi les opérations ont repris comme prévu	4
B. Le Mécanisme a géré les ressources humaines avec souplesse et a amélioré la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes parmi son personnel	6
C. Le Mécanisme n'a pas été méthodique dans la présentation de prévisions ciblées sur l'achèvement des travaux, bien que les prévisions se soient améliorées depuis le deuxième semestre de 2018, et il est peu probable que des gains d'efficacité supplémentaires en matière de procédure soient obtenus grâce à l'utilisation de diverses approches des systèmes de droit civil et de <i>common law</i>	9
D. Quatre recommandations issues de l'évaluation menée en 2018 (recommandations 3, 4, 5 et 6) ont été totalement appliquées et deux autres (recommandations 1 et 2) l'ont été partiellement	17
IV. Conclusion	25
V. Recommandations	25
Annexes	
I. Observations présentées par le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux	27
II. Observations de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne sur la réponse de l'administration figurant à l'annexe I	29

I. Introduction

1. Dans sa résolution [2256 \(2015\)](#), le Conseil de sécurité a chargé la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) d'évaluer les méthodes de travail du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux. L'Assemblée générale a souscrit à cette demande dans sa résolution [70/227](#).
2. L'objectif général de l'évaluation était de vérifier la suite donnée aux recommandations formulées par le BSCI dans l'évaluation de 2018 et d'évaluer quatre autres questions énoncées au paragraphe 8 de la résolution [2422 \(2018\)](#) du Conseil de sécurité. L'évaluation a été réalisée dans le respect des normes et des règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.
3. La direction du Mécanisme a été invitée à présenter ses observations sur le projet de rapport et celles-ci ont été prises en considération lors de l'établissement de la version définitive du rapport. On trouvera la réponse du Mécanisme dans l'annexe I du présent document et les observations du BSCI dans l'annexe II.

II. Cadre de l'évaluation : portée, objectif et méthode

A. Portée et objectif

4. L'évaluation a consisté à déterminer : a) la mesure dans laquelle les recommandations issues de l'évaluation 2018 avaient été appliquées (ainsi que les effets mesurables qu'avait pu avoir leur application et les raisons de la non-application ou de l'application partielle des recommandations) ; b) si des prévisions ciblées concernant l'achèvement des travaux avaient été établies et si le Mécanisme s'y était tenu, notamment en utilisant au mieux les diverses approches des systèmes de droit civil et de *common law* ; c) si le Mécanisme avait amélioré la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes parmi son personnel, tout en maintenant les compétences professionnelles ; d) si une politique en matière de ressources humaines compatible avec le caractère temporaire du mandat du Mécanisme avait été mise en place ; e) si le Mécanisme avait procédé à de nouvelles réductions des coûts, y compris en optant pour la modulation des effectifs. Conformément au mandat qui lui est dévolu, le BSCI a évalué seulement les méthodes de travail du Mécanisme et non les aspects de fond du droit pénal international tels que l'équité, la motivation juridique, les régimes jurisprudentiels, la prise de décisions ou l'issue des décisions.
5. L'évaluation porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019.

B. Méthode

6. Les résultats ont été obtenus par recoupement de diverses données qui ont été collectées à l'aide des méthodes qualitatives et quantitatives suivantes :
 - a) 30 entretiens collectifs semi-structurés avec des membres du personnel du Mécanisme¹ ;
 - b) visites à la division de La Haye et à la division d'Arusha ;
 - c) analyse des effectifs, des budgets et de la structure organisationnelle ;
 - d) analyse des comptes rendus d'entretiens ;

¹ En tout 60 personnes ont été interrogées.

e) analyse de régression à variables multiples ;

f) analyse de la documentation, y compris les priorités stratégiques, les programmes de travail, les descriptifs de projet, les rapports annuels sur l'exécution du budget et les rapports sur l'avancement des travaux du Mécanisme, les rapports pertinents du BSCI et du Comité des commissaires aux comptes, et les politiques, les pratiques et les mémorandums du Mécanisme.

7. Dans le cadre de l'évaluation, la priorité a été donnée aux questions mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus ; tous les aspects du mandat du Mécanisme n'ont donc pas été examinés avec la même minutie.

8. Le BSCI a consulté le Mécanisme au cours de l'évaluation et salue sa coopération et son aide. On trouvera dans l'annexe I du présent rapport les observations du Mécanisme sur le rapport.

III. Résultats de l'évaluation

A. Compte tenu de la forte réduction en 2018 des engagements autorisés, le Mécanisme a retardé les activités jusqu'à ce que le budget révisé ait été approuvé, après quoi les opérations ont repris comme prévu

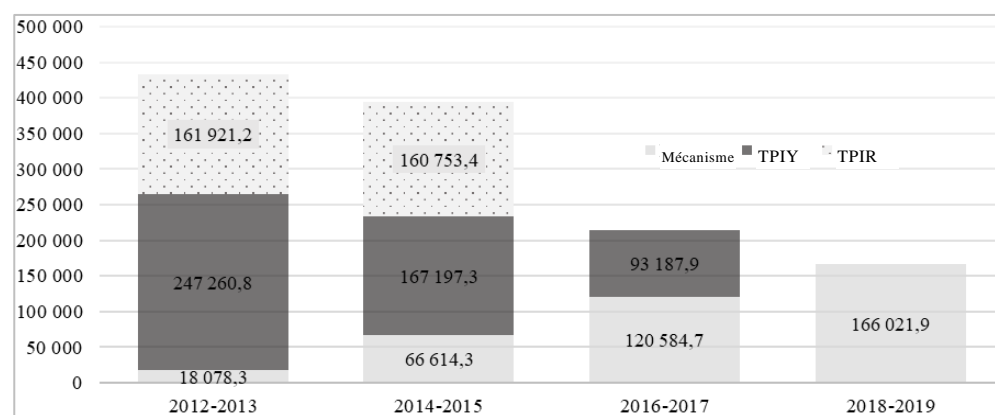
9. Le financement du Mécanisme est assuré grâce aux contributions des États Membres selon un barème des quotes-parts mixte. Le budget est ainsi financé, pour une moitié, selon le barème du budget ordinaire et, pour l'autre moitié, selon celui du budget des opérations de maintien de la paix. Le Mécanisme rend compte directement à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de la Cinquième Commission.

10. Les ressources financières du Mécanisme ont régulièrement augmenté au cours des trois derniers exercices biennaux, en raison du transfert progressif des fonctions du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (voir fig. I).

Figure I

Ressources financières du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, 2012-2019

(En milliers de dollars des États-Unis)



Source : Montant définitif des crédits, déduction faite des contributions du personnel. Pour le Mécanisme, voir [A/68/594](#), [A/70/558](#), [A/72/604](#) et [A/74/566](#) ; pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, voir [A/68/582](#), [A/70/554](#) et [A/72/603](#) ; pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda, voir [A/68/579](#) et [A/70/553](#).

11. Le Mécanisme a commencé l'année 2018 avec des ressources en baisse de 33,6 % par rapport au montant définitif net des crédits ouverts pour l'exercice biennal 2016-2017. Dans sa résolution [72/258](#), l'Assemblée générale a autorisé l'engagement de dépenses jusqu'à concurrence d'un montant brut de 87 796 600 dollars (montant net : 79 993 400 dollars) destiné à financer le fonctionnement du Mécanisme pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018. Le montant initial des ressources demandées pour le Mécanisme pour l'exercice biennal 2018-2019 était de 58,9 % supérieur au montant des crédits ouverts pour 2016-2017, ce qui serait allé à l'encontre de la décision de fermer le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de le remplacer par le Mécanisme². En mars 2018, le Mécanisme a révisé son projet de budget pour l'exercice biennal 2018-2019 dont le montant brut a été ramené à 183 969 220 dollars (montant net : 164 374 400 dollars), en affirmant que les engagements autorisés ne lui permettraient pas d'exercer les fonctions prescrites par le Conseil de sécurité (notamment la conduite de procès en première instance et en appel)³. À la différence de l'exercice biennal 2016-2017, aucun montant n'a été demandé dans le projet de budget révisé pour l'exercice biennal 2018-2019 au titre de la comparution en justice de fugitifs inculpés par le Tribunal pénal international pour le Rwanda⁴.

12. Compte tenu de la forte réduction des engagements autorisés, le Mécanisme a retardé ses activités, tout en réduisant et en maîtrisant les dépenses. Le budget révisé a été approuvé par l'Assemblée générale en juillet 2018, après quoi les opérations ont repris comme prévu⁵. Toutefois, à la fin de décembre 2018, la réduction des engagements autorisés, les efforts de maîtrise des dépenses et l'approbation du budget révisé ont produit un excédent de 12 millions de dollars, qui est resté inutilisé⁶.

13. Les Chambres ont enregistré une diminution des émoluments des non-fonctionnaires (diminution de 1 000 300 dollars, dont 48 500 dollars à la division d'Arusha et 951 800 dollars à la division de La Haye) par rapport au montant révisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 2018-2019, qui tient au fait que le nombre moyen de jours requis par un juge pour examiner une affaire est inférieur aux prévisions et que l'arrêt de révision *Ngirabatware* a été rendu trois mois plus tôt que prévu à la division d'Arusha (en partie compensée par les coûts liés à l'affaire *Turinabo et consorts*)⁷. À la division de La Haye, le nombre de jours nécessaires aux débats sur les affaires *Mladić*, *Karadžić* et *Šešelj* a été réduit.

14. Le Bureau du Procureur a enregistré une diminution des autres dépenses de personnel (diminution de 1 593 900 dollars, dont 1 040 000 dollars à la division d'Arusha et 553 900 dollars à la division de La Haye) par rapport au montant révisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 2018-2019, qui tient au fait qu'une plus grande prudence a été observée en matière de recrutement compte tenu du montant limité des engagements autorisés par l'Assemblée générale⁸.

15. Le Greffe a enregistré une baisse des frais généraux de fonctionnement (diminution de 2 952 400 dollars) par rapport au montant révisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 2018-2019, qui tient au fait que les dépenses de maintenance

² [A/72/654](#), par. 16.

³ Voir [A/72/813](#).

⁴ Ibid., par. 20.

⁵ Le BSCI s'est vu communiquer une copie des projets de budget pour l'exercice biennal 2018-2019 et pour 2020 et une note sur la politique de réduction des effectifs, mais n'a pas reçu de plan de réduction des dépenses.

⁶ [A/74/5/Add.15](#), chap. V, état financier II : état des résultats financiers pour l'année terminée le 31 décembre 2018.

⁷ [A/74/566](#), par. 9.

⁸ Ibid., par. 12.

du matériel de traitement des données ont été inférieures aux prévisions, que les coûts afférents aux communications ont été plus faibles que prévu et que, à La Haye, les demandes de services médicaux pour les détenus et les témoins ont été moins nombreuses⁹. Les autres dépenses de personnel du Greffe ont également baissé (diminution nette de 1 737 500 dollars). Le dépassement de crédits à la division d'Arusha était imputable à la charge de travail supplémentaire liée à l'affaire *Turinabo et consorts* et la sous-utilisation des crédits à la division de La Haye était due à la baisse des dépenses d'appui liées à l'examen des appels des affaires *Mladić, Karadžić et Šešelj*¹⁰.

B. Le Mécanisme a géré les ressources humaines avec souplesse et a amélioré la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes parmi son personnel

16. Comme suite à la réduction du budget en 2018, le Greffe a supprimé de nombreux postes de chef de service (P-5) et a adopté une politique de réduction des effectifs en vue de procéder à d'autres suppressions¹¹.

17. Au 1^{er} novembre 2019, le Mécanisme comptait 186 postes continus approuvés, dont 175 étaient occupés, et 452 postes de personnel temporaire (voir tableau 1).

Tableau 1

Personnel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, par catégorie

Catégorie	Ensemble du Mécanisme			
	1 ^{er} mai 18	1 ^{er} nov. 18	1 ^{er} mai 19	1 ^{er} nov 19
Ensemble du personnel	509	495	516	627
Personnel occupant des postes continus	158	167	168	175
Personnel temporaire	351	328	348	452
Personnel recruté sur le plan international (agents du Service mobile, administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur)	235	231	247	282
Personnel recruté sur le plan local (agents des services généraux)	274	264	269	345

Source : Rapports sur l'avancement des travaux de 2018 et 2019 du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux.

18. L'augmentation des effectifs par rapport à novembre 2018 s'explique par le fait que les effectifs de la division d'Arusha ont été augmentés en vue d'équilibrer les effectifs et la charge de travail entre les divisions de La Haye et d'Arusha (voir tableau 2).

⁹ Ibid., par. 25.

¹⁰ A/74/593, par. 4.

¹¹ S/2018/347, par. 112 à 115.

Tableau 2

Personnel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, par catégorie et division

Catégorie	Division d'Arusha				Division de La Haye			
	1 ^{er} mai 18	1 ^{er} nov. 18	1 ^{er} mai 19	1 ^{er} nov. 19	1 ^{er} mai 18	1 ^{er} nov. 18	1 ^{er} mai 19	1 ^{er} nov. 19
Ensemble du personnel	155	165	184	283	354	330	332	344
Personnel occupant des postes continus	98	111	112	119	60	56	56	56
Personnel temporaire	57	54	72	164	294	274	276	288
Personnel recruté sur le plan international (agents du Service mobile, administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur)	82	88	104	133	153	143	143	149
Personnel recruté sur le plan local (agents des services généraux)	73	77	80	50	201	187	189	195

Source : Rapports sur l'avancement des travaux de 2018 et 2019 du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux.

19. Au 1^{er} novembre 2019, le Mécanisme comptait 452 fonctionnaires recrutés à titre temporaire pour répondre à des besoins ponctuels, notamment ceux liés aux activités judiciaires. Ces postes temporaires cadraient avec le régime de modulation des effectifs instauré par le Mécanisme. L'effectif de personnel temporaire variait en fonction de la charge de travail.

20. Les Chambres et le Bureau du Procureur étaient dotés d'un faible effectif compte tenu du caractère ponctuel des activités judiciaires. En outre, le Bureau du Procureur a établi que l'équipe de recherche des fugitifs avait été envisagée comme une structure provisoire qui serait supprimée si aucun résultat n'était obtenu d'ici à 2021. Le Greffe regroupait les fonctions les plus diverses et comptait le plus grand nombre de postes, par rapport aux Chambres et au Bureau du Procureur. Il y avait également un grand nombre de postes de personnel temporaire à la division de La Haye.

Pour une institution dotée d'un mandat provisoire qui réduit ses effectifs, le Mécanisme a réussi plutôt bien à équilibrer la représentation géographique

21. Seules les entités des Nations Unies qui sont dotées de postes permanents sont soumises au principe de la répartition géographique équitable. Compte tenu du caractère temporaire de son mandat, le Mécanisme n'est pas doté de postes permanents mais ne compte que des postes temporaires de durée déterminée et des emplois de temporaire financés à la rubrique Personnel temporaire (autre que pour les réunions). Ni les postes temporaires ni les emplois de temporaire ne sont soumis au principe de la répartition géographique équitable. Toutefois, le Mécanisme veille attentivement à la répartition géographique lors du recrutement¹². En novembre 2019, 77 nationalités d'États Membres de l'Organisation des Nations Unies étaient représentées parmi le personnel du Mécanisme (voir tableau 3).

22. Au 1^{er} novembre 2019, le Mécanisme comptait presque deux fois plus de fonctionnaires originaires des États d'Europe occidentale et autres États que de fonctionnaires originaires des États d'Europe orientale. La région la moins représentée parmi son personnel était l'Amérique latine et les Caraïbes (voir tableau 3)¹³. Au 1^{er} novembre 2019, le Mécanisme comptait également parmi son

¹² Entretien et correspondance avec le personnel du Greffe.

¹³ En décembre 2018, la ventilation des effectifs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies par groupe régional se présentait comme suit : Afrique (39,3 %) ; Asie et Pacifique (20,4 %) ;

personnel des ressortissants des 10 États Membres sous-représentés dans le système des Nations Unies.

Tableau 3
Représentation géographique par groupe régional (au 1^{er} novembre 2019)

	<i>Division d'Arusha</i>	<i>Division de La Haye</i>	<i>Ensemble du Mécanisme^a</i>
Nationalités	39	63	77 (en pourcentage)
Ensemble du personnel			
Afrique	228	24	252 (40,2)
Asie et Pacifique	9	25	34 (5,4)
Europe orientale	4	85	89 (14,2)
Amérique latine et Caraïbes	3	8	11 (1,8)
Europe occidentale et autres États	39	202	241 (38,4)
Personnel international (agents du Service mobile, administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur)			
Afrique	78	8	86 (30,5)
Asie et Pacifique	9	9	18 (6,4)
Europe orientale	4	34	38 (13,5)
Amérique latine et Caraïbes	3	4	7 (2,5)
Europe occidentale et autres États	39	94	133 (47,2)

Source : S/2019/888.

^a Les pourcentages ayant été arrondis à la valeur décimale la plus proche, le total n'est peut-être pas équivalent à 100 %.

23. Les proportions des fonctionnaires originaires des États d'Afrique et des États d'Europe occidentale et autres États sont plus élevées parce que le Mécanisme a une division à Arusha et une division à La Haye.

Les effectifs féminins ont dépassé les effectifs masculins dans l'ensemble du Mécanisme, mais il y a encore des lacunes dans les catégories des agents du Service mobile et des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et dans les divisions

24. Dans la catégorie des administrateurs, le Mécanisme comptait 52 % de femmes contre 48 % d'hommes (voir tableau 4). La parité a été atteinte à la classe FS-3 et dépassée aux classes P-2 à P-4¹⁴. Au niveau des postes de cadre, elle était, à quelques points de pourcentage près, atteinte à la classe P-5, et il n'y avait qu'un poste D-1, qui était occupé par un homme. Toutefois, dans la catégorie des agents du Service mobile, aux classes FS-4 à FS-6, les hommes étaient plus nombreux que les femmes. En outre, dans la catégorie des agents des services généraux, on trouvait 41 % de femmes contre 59 % d'hommes. Par ailleurs, on trouvait deux fois plus d'hommes

Europe orientale (6,1 %) ; Amérique latine et Caraïbes (7 %) ; Europe occidentale et autres États (26,8 %) (A/74/82, tableau 4).

¹⁴ Organisation des Nations Unies, Tableau de bord sur la parité hommes-femmes au Secrétariat, disponible à l'adresse : www.un.org/gender/fr/content/tableau-de-bord-par-sexe-du-secretaire-des-nations-unies (consulté le 13 février 2020).

que de femmes à la division d'Arusha et à peu près l'inverse à la division de La Haye. Les questions de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes et de la parité hommes-femmes sont examinées plus avant aux paragraphes 57 et 58.

25. En ce qui concerne les nominations aux postes les plus élevés sur lesquelles le Mécanisme n'a pas de contrôle direct, la situation est restée à la fin de 2019 à peu près la même qu'au cours de l'année précédente, avec 6 femmes juges sur un total de 24 juges exerçant à distance ; en 2017, 5 des 25 juges exerçant à distance étaient des femmes. Il n'y avait aucune femme parmi les trois hauts responsables élus.

Tableau 4
Répartition hommes/femmes

	Division d'Arusha		Division de La Haye		Mécanisme
	Arusha	Antenne de Kigali	La Haye	Antenne de Sarajevo	Ensemble du Mécanisme (en pourcentage)
Administrateurs (toutes classes)	69	1	147	2	219
Hommes	46	1	56	2	105 (47,9)
Femmes	23	0	91	0	114 (52,1)
Administrateurs (P-4 et plus)	21	0	50	1	72
Hommes	16	0	21	1	38 (52,8)
Femmes	5	0	29	0	34 (47,2)
Agents du Service mobile (toutes classes)	58	5	0	0	63
Hommes	34	3	0	0	37 (58,7)
Femmes	24	2	0	0	26 (41,3)
Agents des services généraux (toutes classes)	135	15	192	3	345
Hommes	76	12	114	2	204 (59,1)
Femmes	59	3	78	1	141 (40,9)
Ensemble du personnel	262	21	339	5	627
Hommes	156	16	170	4	346 (55,2)
Femmes	106	5	169	1	281 (44,8)

Source : S/2019/888.

C. Le Mécanisme n'a pas été méthodique dans la présentation de prévisions ciblées sur l'achèvement des travaux, bien que les prévisions se soient améliorées depuis le deuxième semestre de 2018, et il est peu probable que des gains d'efficacité supplémentaires en matière de procédure soient obtenus grâce à l'utilisation de diverses approches des systèmes de droit civil et de *common law*

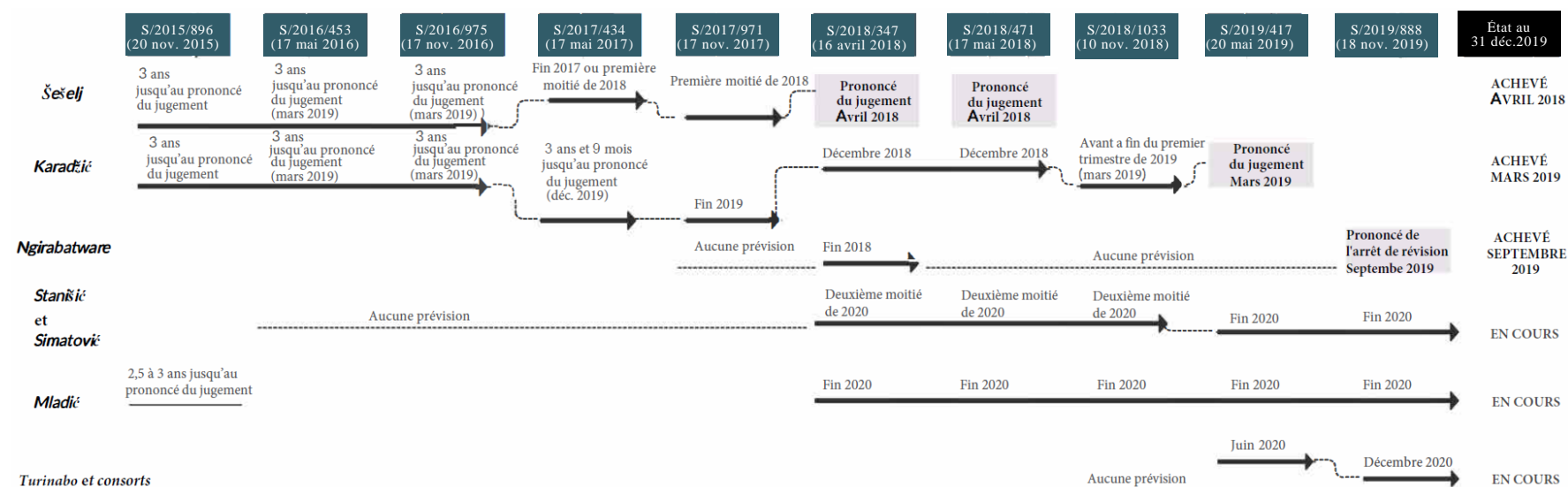
26. Il ressort d'une analyse des six affaires dont le Mécanisme était saisi en 2018 et 2019 (*Šešelj, Karadžić, Mladić, Ngirabatware, Stanišić et Simatović*, et *Turinabo et consorts*) et dont il a été rendu compte dans les rapports sur l'avancement des travaux

présentés au Conseil de sécurité¹⁵, que le Mécanisme n'a pas présenté systématiquement des prévisions ciblées, dans la mesure où il ne prévoyait pas de façon méthodique l'avancement d'un procès ni la durée estimative des procédures (voir fig. II)¹⁶. Des prévisions globales ont été données durant la période considérée concernant la durée des procédures d'appel dans les affaires *Karadžić*, *Mladić* et *Šešelj*, y compris avant l'ouverture des procédures, alors que pour les affaires *Ngirabatware*, *Stanišić et Simatović* et *Turinabo et consorts*, le Mécanisme s'est montré peu pressé à établir des délais clairs dès le début et même au fur et à mesure qu'avancait la procédure, bien qu'il n'en donne pas les raisons. Dans le nouveau procès de l'affaire *Stanišić et Simatović* et la procédure en révision de l'affaire *Ngirabatware*, les premières prévisions concernant les délais d'achèvement ont été données 11 mois après l'ouverture des procédures.

¹⁵ [S/2016/453](#), [S/2016/975](#), [S/2017/434](#), [S/2017/971](#), [S/2018/347](#) (rapport périodique), [S/2018/471](#), [S/2018/1033](#), [S/2019/417](#) et [S/2019/888](#). Le rapport en date du 20 novembre 2015 ([S/2015/896](#)) n'a pas été pris en compte en raison de l'insuffisance des informations sur les prévisions ciblées – les jugements en première instance dans les trois affaires pertinentes, dont le Mécanisme devait être saisi, n'avaient pas encore été rendus. Il ressort d'une analyse comparative des informations contenues dans les rapports sur l'avancement des travaux et les rapports annuels qu'on trouve moins d'informations dans ces derniers.

¹⁶ Soit des prévisions claires et exactes avec, dans ce contexte, une date d'achèvement estimative pour chaque affaire.

Figure II
Prévisions concernant les délais d'achèvement



Source : Rapports sur l'avancement des travaux de 2015 à 2019 du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux.

27. Il semblerait que le Mécanisme ne voulait pas établir et présenter des délais plus précis pour les procès et les procédures de révision parce qu'il estimait ne pouvoir le faire que quand les procédures seraient plus avancées et il y aurait plus d'informations¹⁷. Selon les parties concernées, des délais moyens ont été donnés et ils étaient bien utiles, mais ce serait mieux d'avoir des délais précis et des estimations quant à la durée des procédures¹⁸. Cela étant, il était possible d'établir les premières prévisions très rapidement, en consultation avec les parties, compte tenu du degré de complexité et d'importance établi par les juges pour une affaire.

28. Les recherches ont démontré que le plus important facteur permettant de prévoir la durée d'une procédure en appel est la complexité du procès¹⁹. Bien que les facteurs tels que le nombre de motifs d'appel et la durée du procès influent sur la durée de l'appel, leur incidence est moins importante que la complexité du procès²⁰. La relation entre la complexité du procès et la durée de l'appel donne à penser qu'il serait possible de prévoir de manière relativement précise, une fois qu'un procès est terminé, quand l'arrêt d'appel sera rendu.

29. Le Conseil de sécurité a demandé à deux reprises au Mécanisme de présenter des prévisions plus ciblées²¹. Comme suite à la demande faite par le Conseil en 2018, il semblerait que, durant la période considérée, on a trouvé dans les rapports sur l'avancement des travaux des informations un peu plus claires et précises. Une amélioration notable a été l'inclusion d'un tableau dans le rapport sur l'avancement des travaux d'avril 2018²² et d'un diagramme montrant l'état d'avancement des activités judiciaires dans les deux rapports sur l'avancement des travaux de 2019²³. Ces représentations graphiques permettent de se faire une idée plus claire de la durée générale des activités judiciaires et les délais d'achèvement prévus.

Les procédures judiciaires ad hoc du Mécanisme se déroulaient à peu près au même rythme que celles du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, mais avec des gains d'efficacité notables

30. Le Mécanisme étant de dimension réduite et fonctionnant dans un contexte spécial, une comparaison de la durée des procédures qui y ont cours avec celle des

¹⁷ S/2018/347, par. 14, dans lequel le document A/70/873-S/2016/441 est cité.

¹⁸ Entretiens avec le personnel et les parties, décembre 2019.

¹⁹ Selon une nouvelle analyse de régression à variables multiples qui a été menée en 2020 et qui n'est pas encore publiée. La complexité d'un procès s'entend tout à la fois : de la complexité factuelle (qui est établie lorsque les éléments nécessaires à l'examen d'un dossier sont nombreux, techniques, contradictoires ou incompatibles) ; de la complexité juridique (qui est établie lorsque la loi applicable est complexe, difficile à définir ou que les précédents existants sont contradictoires) ; de la complexité liée aux participants (qui est établie lorsque les parties en présence peuvent rendre l'affaire plus complexe).

²⁰ La complexité du procès est un élément d'appréciation subjectif qui peut se mesurer par une variable de substitution appelée l'indice de complexité, lequel tient compte du nombre de jours d'audience, du nombre de témoins et du nombre de pièces à conviction utilisées comme indice composite. L'indice va de 0 à 3, du degré de complexité le plus faible au degré le plus fort. L'utilisation de cet indice permet de comparer systématiquement les affaires. Pour le calcul des indices pour 2014-2015, voir Stuart Ford, « Complexity and efficiency at international criminal courts », *Emory International Law Review*, vol. 29, n° 1 (2014) ; pour comprendre pourquoi les trois facteurs susmentionnés ont été retenus plutôt que d'autres, voir Stuart Ford, « The complexity of international criminal trials is necessary », *The George Washington International Law Review*, vol. 48, n° 1 (2015), tableau 2. En février 2020, ces indices ont été actualisés en prenant en compte des données factuelles concernant les affaires *Mladić* et *Karadžić* ; ils sont utilisés dans le cadre du présent rapport.

²¹ Résolutions du Conseil de sécurité 2256 (2015), par. 19, et 2422 (2018), par. 8.

²² S/2018/347, pièce jointe 3.

²³ S/2019/417, appendice 3, et S/2019/888, pièce jointe 3.

procédures des tribunaux pénaux internationaux ne conviendrait pas. Les affaires pénales internationales sont d'une complexité exceptionnelle ; c'est pourquoi la complexité du procès a une incidence directe sur la durée des procédures et sur le plan de l'efficacité. Toutefois, on a jugé utile d'analyser les affaires dont le procès aux tribunaux précédents était d'une complexité analogue afin d'évaluer le rythme d'avancement des affaires dont le Mécanisme était saisi (voir les tableaux 5 à 10 ci-après). Les six affaires ont été comparées avec les affaires d'une complexité analogue au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et au Tribunal pénal international pour le Rwanda (et, dans un cas, à la Cour pénale internationale)²⁴. Il ressort de la comparaison que la procédure d'appel de l'affaire *Šešelj* s'est déroulée au même rythme que les procédures équivalentes au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et que le nouveau procès de l'affaire *Stanišić et Simatović* pourrait être plus rapide²⁵. Les deux affaires aux indices de complexité les plus élevés, *Karadžić* et *Mladić*²⁶, ont été achevées beaucoup plus rapidement que les deux affaires à accusés multiples les plus complexes jugées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Prlić et consorts* et *Popović et consorts*, bien qu'elles soient plus complexes.

Tableau 5
Appel des affaires *Mladić* et *Karadžić*

Affaire	Complexité du procès	Du jugement à l'audience en appel	De l'audience en appel au prononcé de l'arrêt	Durée totale : du jugement au prononcé de l'arrêt
<i>Karadžić</i> (Mécanisme)	2,94	2 ans 1 mois	11 mois	3 ans
<i>Mladić</i> (Mécanisme)	2,51	2 ans 4 mois (estimation)	9 mois (estimation)	3 ans 1 mois
<i>Prlić et consorts</i> (TPIY)	2,08	3 ans 9 mois	8 mois	4 ans 6 mois
<i>Popović et consorts</i> (TPIY)	1,81	3 ans 7 mois	1 an 1 mois	4 ans 7 mois

Tableau 6
Appel de l'affaire *Šešelj*

Affaire	Complexité du procès	Du jugement à l'audience en appel	De l'audience en appel au prononcé de l'arrêt	Durée totale : du jugement au prononcé de l'arrêt
<i>Šešelj</i> (Mécanisme)	0,59	1 an 8 mois	4 mois	2 ans
<i>Haradinaj et consorts</i> (TPIY)	0,46	1 ans 6 mois	9 mois	2 ans 3 mois
<i>Milošević (Dragomir)</i> (TPIY)	0,54	1 ans 7 mois	4 mois	1 an 11 mois

²⁴ L'indice de complexité permet une comparaison systématique des affaires.

²⁵ À condition que le jugement soit rendu dans les délais prévus.

²⁶ À condition que l'arrêt soit rendu dans les délais prévus. On a retenu comme hypothèse que les audiences d'appel sur l'affaire *Mladić* se tiennent en mars 2020 et que l'arrêt sera rendu en décembre 2020.

Tableau 7
Nouveau procès de l'affaire *Stanišić et Simatović*²⁷

<i>Affaire</i>	<i>Accusation</i>	<i>Plaidoirie de la défense</i>	<i>Du début du procès au prononcé du jugement</i>
<i>Stanišić et Simatović</i> (Mécanisme)	1 an 8 mois	À confirmer (6 mois – décembre 2019)	3 ans 6 mois (estimation)
<i>Stanišić et Simatović</i> (TPIY)	1 an 9 mois	1 an 3 mois	3 ans 11 mois

31. L'affaire *Ngirabatware* a été seulement la deuxième affaire dans laquelle un arrêt de révision d'un dernier arrêt en appel a été rendu dans toute l'histoire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Mécanisme. La première affaire dans laquelle un arrêt de révision a été rendu était l'affaire *Šljivančanin* au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui était beaucoup moins complexe et qui ne se prêtait donc guère à une comparaison. Les retards intervenus dans les procédures concernant l'affaire *Ngirabatware* étaient dus à des événements imprévisibles, dont beaucoup échappaient au contrôle du Mécanisme. Il s'agissait notamment : de l'arrestation d'un membre de la Chambre d'appel dans son pays ; du changement de conseil de la défense à un stade tardif des procédures ; de la mise en accusation de cinq personnes dans l'affaire *Turinabo et consorts* (et par la suite de *Ngirabatware* lui-même) concernant des allégations de pressions exercées sur des témoins dans le cadre de la procédure en révision. Les audiences de révision ont été ajournées plusieurs fois en raison du changement de conseil de la défense et de la révélation de nouveaux éléments dans l'affaire *Turinabo et consorts*. L'arrêt de révision a été rendu très rapidement – seulement quatre jours après l'achèvement des débats. Compte tenu des circonstances uniques de l'affaire *Ngirabatware*, il est difficile de généraliser sur la capacité du Mécanisme de respecter les délais prévus, étant donné la longueur de cette procédure de révision.

Tableau 8
Révision de l'affaire *Ngirabatware*

<i>Affaire</i>	<i>De la présentation de la demande de révision jusqu'au moment où il est statué sur la demande</i>	<i>Des débats au prononcé de l'arrêt de révision</i>	<i>Du moment où il est statué sur la demande au prononcé de l'arrêt de révision</i>
<i>Ngirabatware</i> (Mécanisme)	11 mois	4 jours	3 ans 2 mois
<i>Šljivančanin</i> (TPIY)	5,5 mois	5 mois	11 mois

32. Bien que les tribunaux précédents aient connu de plusieurs affaires d'outrage, l'affaire *Turinabo et consorts* (récemment jointe avec l'affaire *Ngirabatware*) a été sans précédent par sa complexité, les nouvelles questions juridiques à examiner (comme l'opportunité d'un renvoi des affaires d'outrage aux tribunaux rwandais), son

²⁷ Le calcul prend comme point de départ le début du nouveau procès en juin 2009 (le procès devait à l'origine s'ouvrir en avril 2008 mais a été reporté en raison de la non-comparution et de la mauvaise santé de l'un des accusés, M. Stanišić).

ampleur et le nombre de prévenus. Aucun élément de comparaison n'a pu être trouvé au Mécanisme même ou aux tribunaux précédents. L'affaire devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda qui pourrait à peu près se prêter à une comparaison est celle concernant *Nshogoza*, qui avait été reconnu coupable de violation d'une ordonnance de protection de témoins dans l'affaire *Kamuhanda*. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie avait connu de deux affaires à accusés multiples concernant des tentatives de pression sur des témoins, mais celles-ci étaient loin d'être aussi complexes que l'affaire *Turinabo et consorts*.

Tableau 9

L'affaire d'outrage *Turinabo et consorts*

Affaire	Nombre d'accusés	De la mise en accusation au prononcé du jugement
<i>Turinabo et consorts</i> (Mécanisme)	6	À confirmer (1 an 4 mois jusqu'au 31 décembre 2019) ; encore à la phase préalable à l'audience)
<i>Nshogoza</i> (TPIR)	1	1 an 6 mois
<i>Simić et Avramović</i> (TPIY)	2	8 mois
<i>Haraqija et Morina</i> (TPIY)	2	11 mois

33. En fait, l'affaire qui se prêterait le mieux à la comparaison serait l'affaire *Bemba et consorts* devant la Cour pénale internationale, étant donné les nombreuses similitudes entre les deux affaires. Si on se base sur la durée de l'affaire *Bemba et consorts*, les délais d'achèvement prévus pour l'affaire *Turinabo et consorts* semblent être raisonnables. Les deux affaires concernent de multiples accusés qui auraient exercé des pressions sur des témoins. Le profil des prévenus, qui comprenaient des enquêteurs de l'équipe de la défense et l'accusé du procès principal, était une autre similitude. Dans les deux affaires, il y a eu de nombreux éléments de preuve et questions juridiques nouveaux et complexes, y compris des preuves extraites d'appareils électroniques²⁸. L'affaire *Bemba et consorts* se prêtait donc bien à une comparaison avec l'affaire *Turinabo et consorts*. Toutefois, étant donné les différences entre la phase de confirmation des charges à la Cour pénale internationale et la phase de confirmation de l'acte d'accusation au Mécanisme, ainsi que les différences de procédure entre les deux systèmes de façon générale, toute comparaison des délais d'achèvement doit être traitée avec prudence. Il convient de noter que la jonction de l'affaire *Turinabo et consorts* avec l'affaire *Ngirabatware* en décembre 2019 aurait probablement une incidence sur la date d'ouverture prévue du procès²⁹.

²⁸ *Le Procureur c. Bemba et consorts*, première demande d'admission des éléments de preuve de l'Accusation, affaire n° ICC-01/05-01/13-1013-Red (16 juin 2015) ; et *Le Procureur c. Turinabo et consorts* ; *Le Procureur c. Ngirabatware*, décision sur la requête de l'Accusation concernant la jonction des affaires d'outrage *Ngirabatware* et *Turinabo et consorts*, affaires n°s IRMCT-18-116-PT et IRMCT-19-121-PT, 10 décembre 2019.

²⁹ S/2019/888, par. 54.

Tableau 10
Affaires d'outrage *Turinabo et consorts*

Affirmation	Confirmation ^a	Ouverture du procès	Prononcé du jugement et de la peine	Prononcé de l'arrêt	Durée : de la confirmation au prononcé de la peine
Turinabo et consorts (Mécanisme)	24 août 2018 (acte d'accusation)	Première moitié de l'année 2020 (estimation) ^b	31 décembre 2020 (estimation)	À confirmer	2 ans 4 mois (estimation)
Bemba et consorts (Cour pénale internationale)	11 novembre 2014 (charges)	29 septembre 2015	22 mars 2017 ^c	8 mars 2018	2 ans 4 mois

^a Confirmation de l'acte d'accusation au Mécanisme ; confirmation des charges à la Cour pénale internationale.

^b Dans le rapport de novembre 2019, il a été prévu que le procès débiterait dans la première moitié de 2020 (S/2019/888, pièce jointe 3). Au 12 janvier 2020, le procès ne s'était pas encore ouvert.

^c Dans le rapport de novembre 2019, il a été prévu que le procès débiterait dans la première moitié de 2020 (S/2019/888, pièce jointe 3). Au 12 janvier 2020, le procès ne s'était pas encore ouvert.

Le Mécanisme appliquait un modèle procédural mixte qui combinait différents aspects des systèmes accusatoire et inquisitoire

34. Comme les tribunaux précédents, le Mécanisme appliquait un modèle procédural mixte qui combinait différents aspects des systèmes accusatoire et inquisitoire³⁰. La théorie et la pratique ont dépassé la dichotomie des modèles accusatoire et inquisitoire pour deux raisons. Les traditions procédurales ont convergé à un point tel qu'il n'existe pas d'approche purement civile ou de *common law* de la procédure pénale dans la plupart des juridictions nationales³¹. En outre, le modèle mixte de procédure pénale internationale a atteint un tel degré de maturité qu'il peut être considéré comme un système procédural à part entière³².

35. Il y peu d'éléments qui permettent de dire qu'en adoptant une approche plus accusatoire ou plus inquisitoire, le Mécanisme obtiendrait des gains d'efficacité et traiterait les affaires d'une façon plus juste ou plus efficace. Le Mécanisme a tenu des séances plénières à distance pour examiner la question³³, mais les études ont démontré que l'adoption de certaines réformes procédurales (recours aux juges gestionnaires et utilisation de témoignages écrits au lieu de témoignages oraux) et des procédures

³⁰ Fausto Pocar, « Common and civil law traditions in the ICTY criminal procedure: does oil blend with water? », in *Common Law, Civil Law and the Future of Categories*, Janet Walker and Oscar. G. Chase, eds. (Markham, Ontario, LexisNexis, 2010) ; O-Gon Kwon, « The challenge of an international criminal trial as seen from the bench », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 5, n° 2 (mai 2007) ; Yvonne McDermott, « International criminal procedure and the false promise of an ideal model of fairness », in *Obstacles to Fairness in Criminal Proceedings*, John Jackson and Sarah Summers, eds. (Portland, Oregon, Hart Publishing, 2018) ; Alex Whiting, « The ICTY as a laboratory of international criminal procedure », in *The Legacy of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Bert Swart, Alexander Zahar and Göran Sluiter, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2011).

³¹ Craig Bradley, « The convergence of the continental and the *common law* model of criminal procedure », *Criminal Law Forum*, vol. 7, n° 2 (1996) ; John Jackson and Sarah Summers, *The Internationalisation of Criminal Evidence* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012).

³² Gideon Boas, *The Milošević Trial: Lessons for the Conduct of Complex International Criminal Proceedings* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007) ; Goran Sluiter and others, eds., *International Criminal Procedure: Principles and Rules* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

³³ D'après des entretiens, la séance plénière a été tenue le 9 avril 2018.

inquisitoires dans les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens avait eu peu d'effets, voire aucun³⁴.

D. Quatre recommandations issues de l'évaluation menée en 2018 (recommandations 3, 4, 5 et 6) ont été totalement appliquées et deux autres (recommandations 1 et 2) l'ont été partiellement

36. En 2018, le BSCI a adressé six recommandations au Mécanisme. La première recommandation est ainsi libellée :

Recommandation 1 : Élaborer des plans de gestion prévisionnelle des besoins en personnel fondés sur divers cas de figure afin de mieux gérer les surcroûts de travail. Compte tenu de la compression budgétaire prévue pour l'exercice biennal 2018-2019, le Mécanisme devrait planifier divers cas de figure destinés à éclairer les décisions relatives à l'affectation des ressources, à la formation du personnel et à la préparation aux événements imprévus et imprévisibles (par exemple, des procès ou des demandes d'assistance) et à lui permettre de s'adapter rapidement et efficacement au volume de travail, notamment : a) en analysant les conséquences des différents cas de figure sur les fonctions du Mécanisme ; b) en élaborant des plans d'action visant à atténuer les risques.

Indicateur(s) de succès : Les cas de figure sont définis et des plans et des protocoles sont mis en place pour répondre aux variations de la charge de travail.

37. Un plan de gestion prévisionnelle des besoins en personnel définissant trois cas de figure et prévoyant les plans et les protocoles à mettre en place pour atténuer les risques liés aux variations de la charge de travail, ainsi que les procédures relatives à la préparation des procès pour le Greffe de la division d'Arusha, ont été soumis au BSCI en février 2019. Un examen préliminaire sur dossier a permis d'établir à première vue que la recommandation avait été mise en œuvre³⁵. Le plan de gestion prévisionnelle a été élaboré à partir de diverses charges de travail découlant de trois niveaux différents d'activité judiciaire (du moins élevé au plus élevé) et précise les risques et les mesures d'atténuation correspondants. Toutefois, il est ressorti d'entretiens menés au cours de l'évaluation en décembre 2019 que le plan a été élaboré sans procéder à des consultations dans l'ensemble du Mécanisme³⁶.

38. Comme le Mécanisme n'est pas une juridiction unifiée au sens où ses différents organes – le Greffe, les Chambres et le Bureau du Procureur – fonctionnent de manière relativement indépendante les uns des autres, la recommandation avait délibérément pour objet l'ensemble du Mécanisme, l'idée étant de renforcer la coordination, le partage d'informations et la cohérence entre les organes et les

³⁴ Maximo Langer and Joseph Doherty, « Managerial judging goes international, but its promise remains unfulfilled: an empirical assessment of the ICTY reforms », *Yale Journal of International Law*, vol. 36, n° 2 (2011) ; Yvonne McDermott, « The admissibility and weight of written witness testimony in international criminal law: a socio-legal analysis », *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, n° 4 (décembre 2013) ; Sergey Vasiliev, « Trial process at the ECCC: the rise and fall of the inquisitorial paradigm in international criminal law », in *The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: Assessing their Contribution to International Criminal Law*, Simon Meisenberg and Ignaz Stegmiller, eds. (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2016).

³⁵ La recommandation a par la suite été qualifiée de « close » dans les rapports du Mécanisme sur l'avancement des travaux (S/2019/417, par. 137, et S/2019/888, par. 134).

³⁶ Selon une correspondance échangée avec le Greffe le 13 novembre 2019, seuls cinq membres du personnel du Greffe ont participé à l'élaboration du plan. Il résulte d'entretiens menés en décembre 2019 avec des fonctionnaires du Bureau du Président, des Chambres et du Bureau du Procureur que le personnel n'était pas au courant du plan.

divisions, ainsi que de donner de la crédibilité au plan de gestion prévisionnelle et aux décisions en découlant. Le plan se voulait également un document vivant, amené à être régulièrement mis à jour et destiné à aider tous les hauts responsables et la direction à prendre collégialement des décisions éclairées sur la meilleure façon d'affecter stratégiquement et méthodiquement les ressources existantes, et de recruter, former et retenir le personnel en prévision de divers aléas. Toutefois, en décembre 2019, le plan n'avait fait l'objet d'aucune mise à jour³⁷.

39. La recommandation a été partiellement appliquée.

40. La deuxième recommandation est rédigée comme suit :

Recommandation 2 : Soutenir et relever le moral des fonctionnaires en menant une enquête destinée à cerner leurs principales inquiétudes et à gérer ainsi la réduction et l'augmentation des effectifs. Le Bureau du Procureur devrait s'employer à déterminer les causes de la baisse du moral du personnel afin de mieux se préparer aux répercussions potentielles de ces changements.

Indicateur(s) de succès : Une analyse de la motivation du personnel est effectuée et des stratégies de gestion des changements institutionnels sont mises au point et appliquées en consultation avec le personnel du Bureau du Procureur.

41. Les équipes de première instance et d'appel étaient réduites. Toute situation entraînant un manque de personnel conjugué à une charge de travail judiciaire intense pesait sur la productivité et le moral³⁸. Lorsque la procédure pour outrage inattendue s'est présentée, le Bureau du Procureur y a affecté du personnel avec souplesse. Toutefois, cette mesure a entraîné le report d'autres activités, notamment l'archivage des affaires après le jugement et les activités de transition. Étant donné le niveau dynamique de l'activité judiciaire ad hoc, le Bureau du Procureur a manqué de moyens pour faire face aux activités courantes³⁹.

42. Le Bureau du Procureur a procédé à une enquête comportant 166 questions pour sonder le moral du personnel de fin octobre à novembre 2019. Le taux de réponse a été de 90 %. Les résultats de l'enquête ont été communiqués à la direction du Bureau du Procureur en décembre 2019, puis à l'ensemble du personnel de cet organe en janvier 2020. Par la suite, des discussions ont eu lieu entre la direction et le personnel. Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête indiquent que le moral du personnel semble s'être amélioré par rapport aux années précédentes, même si la réduction des effectifs et l'insécurité de l'emploi sont les principaux facteurs pesant sur le moral dans les deux divisions et sont exacerbés par la crise budgétaire que le Mécanisme a connu en 2018, le retard qui en a découlé dans la prolongation des contrats et le manque de perspectives de perfectionnement professionnel⁴⁰.

43. La haute direction du Bureau du Procureur a organisé une retraite fin janvier 2020 pour réfléchir certaines mesures. La retraite a débouché sur l'établissement d'une liste de 25 mesures préliminaires à mettre en œuvre dans quatre domaines : a) la réduction des effectifs, le budget et la sécurité de l'emploi ; b) le perfectionnement professionnel ; c) les questions intéressant les deux divisions ; d) les communications. Toutefois, à la date de l'évaluation, seules des mesures relatives au perfectionnement professionnel avaient été mises en œuvre.

³⁷ Entretiens menés avec des cadres du Greffe en décembre 2019.

³⁸ L'équipe d'appel a connu le plus grand nombre de départs, provoqué par la perspective d'une réduction des effectifs à la fin d'une affaire. Entretiens menés avec des cadres du Greffe en décembre 2019.

³⁹ Discussions menées avec le personnel du Bureau du Procureur en janvier 2020.

⁴⁰ Correspondance échangée avec le personnel du Bureau du Procureur le 18 janvier 2020.

44. La recommandation a été partiellement appliquée.
45. La troisième recommandation est libellée ainsi :

Recommandation 3 : Redoubler d'efforts pour harmoniser et unifier les bureaux, de manière à ce qu'ils forment une seule et même institution. Le Greffe devrait procéder à une planification plus stratégique : a) en offrant les mêmes services de qualité à l'échelle de tout le Mécanisme. Les services d'appui administratif devraient se recentrer sur la fonction de prestataire de services et fournir des services de qualité aux deux divisions, en restant attentifs à la diversité de l'environnement commercial ; b) en renforçant les efforts déployés en interne, en particulier dans la Section des archives et des dossiers et la Section des services linguistiques du Greffe, pour assurer la coordination entre les bureaux correspondants des deux divisions et ainsi favoriser l'instauration d'une institution unique.

Indicateur(s) de succès : Les plans stratégiques et les procédures opérationnelles, élaborés en consultation avec le personnel du Greffe, rendent compte de l'intensification de la coordination entre les divisions et de l'harmonisation des opérations de prestation de services.

46. Pour renforcer la qualité des services d'appui administratif dans les deux divisions, le Directeur de l'Administration a été transféré de La Haye à Arusha en 2019. Le Mécanisme a également obtenu un financement pour six postes supplémentaires au sein de l'Administration afin d'équilibrer la fonction dans la division d'Arusha. La plupart des problèmes administratifs que le personnel de la division d'Arusha rencontrait depuis 2017 semblent avoir été résolus⁴¹. En outre, l'intranet, Tribunet, a été remanié dans le souci d'harmoniser le contenu des deux divisions et de fournir des informations adaptées aux besoins de chaque division.

47. L'organisation hiérarchique de la Section des services linguistiques a été restructurée de telle sorte que la Section soit gérée séparément dans les deux divisions par un réviseur P-4, chacun relevant de son chef du Greffe respectif. Par le passé, la Section était chapeautée par le chef P-5 de la Section des services linguistiques et de conférence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à La Haye. Les politiques, les procédures et les normes de productivité ont été harmonisées entre les deux divisions⁴². Les objectifs de performance en matière de gestion de la Section dans les deux divisions comprenaient la coopération entre les divisions et l'élaboration commune de plans de travail. En 2019, les chefs de groupe de la Section ont évalué l'incidence du changement de structure hiérarchique dans le cadre de consultations avec leur personnel respectif. Le personnel d'Arusha a confirmé que les relations s'étaient resserrées avec la direction et que les décisions relatives à la prolongation des contrats, au recrutement et à la planification des ressources étaient prises plus rapidement⁴³. Le personnel de La Haye n'a subi aucun changement ni aucun préjudice dans son travail.

48. L'organisation hiérarchique de la Section des archives et des dossiers du Mécanisme a été restructurée de sorte qu'au lieu de deux chefs distincts dans chaque division, la Section est dirigée par un archiviste en chef P-5 en poste à La Haye qui est chargé de superviser les activités des deux divisions et auquel est rattaché un chef P-4 à Arusha. Cette organisation ressemble à la structure organisationnelle de la

⁴¹ Entretiens menés à la division d'Arusha et à celle de La Haye en décembre 2019.

⁴² Les deux divisions ont une norme de productivité journalière moyenne de 5,5 pages de traduction et de 13 pages de révision.

⁴³ Réponses données aux questions de suivi par la Section des services linguistiques le 8 janvier 2020.

Section de 2012 à 2014⁴⁴. Afin d'harmoniser davantage la structure et les modes de fonctionnement entre les divisions, la fonction de dépôt judiciaire et la gestion de la bibliothèque ne relèvent plus de la responsabilité de la Section des archives et des dossiers du Mécanisme à la division d'Arusha, conformément aux dispositions mises en place à la division de La Haye. Si les attributions diffèrent dans les deux divisions, plusieurs mesures supplémentaires ont néanmoins été prises pour approfondir la coordination et l'harmonisation entre les divisions, conformément à l'objectif 5 du plan stratégique de la Section pour la période 2017-2021. Ces mesures consistaient notamment en des outils destinés à faciliter les communications internes et des pratiques visant à améliorer la coordination, la coopération et la collaboration entre les divisions (formation, groupes de projet conjoints).

49. La recommandation a été appliquée.

50. Toutefois, une question qui a été soulevée lors de l'évaluation est celle de l'harmonisation du Bureau des relations extérieures. Si la coordination entre les divisions fonctionnait bien au sein de ce service, le double rattachement hiérarchique de ce dernier au Greffe et au Bureau du Président a entraîné des lacunes dans les résultats, dans le contrôle et dans la communication interne⁴⁵. La fonction des relations extérieures était gérée séparément par le chef P-4 de chaque division et les ressources de la division de La Haye étaient supérieures à celles d'Arusha. La structure hiérarchique n'a pas été harmonisée pour assurer la cohérence à l'échelle du Mécanisme et ainsi optimiser l'efficacité et l'efficacité.

51. La quatrième recommandation est rédigée comme suit :

Recommandation 4 : Faire en sorte que la direction apporte un appui sans faille aux projets de renforcement du Mécanisme, que l'ensemble du personnel y soit associé et que les services d'experts indépendants soient mis à profit s'il y a lieu. Pour vaincre la résistance au changement et améliorer la satisfaction des utilisateurs finaux, le Greffe devrait : a) concernant les installations d'Arusha : accorder la priorité à certains secteurs du bâtiment Lakilaki qui nuisent aux conditions de travail des fonctionnaires et trouver les moyens d'y faire face sans délai ; b) concernant la base de données judiciaires unifiée : charger un organisme neutre de procéder à une évaluation indépendante de l'état actuel du projet et de la possibilité d'y intégrer les applications mises au point par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Le Greffe devrait également ouvrir le dialogue à toutes les parties impliquées dans le projet et l'approfondir.

Indicateur(s) de succès : Le Mécanisme est bien représenté dans les équipes de gestion de projet ; le dialogue est ouvert aux parties prenantes du Mécanisme à toutes les étapes, de la conception du projet à sa mise en œuvre et à son évaluation ; il est procédé à un transfert rapide et structuré afin que la direction et la gestion des projets puissent se poursuivre durant les périodes de transition, le cas échéant.

52. Le Greffier a accordé la priorité aux secteurs du bâtiment Lakilaki où les conditions présentaient un risque pour la santé et la sécurité, notamment l'exposition à la poussière, la pluie, l'accumulation d'eau dans les bureaux, l'exposition intense au soleil, l'insuffisance des cloisons acoustiques entre les bureaux et autres défauts structurels. En 2018 et 2019 ont notamment été apportées les améliorations suivantes : a) l'installation de stores dans tous les bureaux et salles de réunion pour les protéger

⁴⁴ Note interne du Greffier sur la poursuite de l'harmonisation des travaux de la Section des archives et des dossiers du Mécanisme. Le changement de structure hiérarchique étant intervenu en avril 2019, il était trop tôt pour constater une évolution tangible.

⁴⁵ Entretiens menés avec le personnel du Greffe et du Bureau du Président en décembre 2019.

de la lumière directe du soleil ; b) la prise de mesures correctives sur les balcons pour éviter l'accumulation d'eau de pluie et l'infiltration d'eau de pluie dans les immeubles de bureaux ; c) l'installation de tentes de safari avec plancher en bois destinées à servir de salles de réunion et de formation temporaires ; d) le détournement de la conduite d'eau du centre de données ; e) la modification des conteneurs de stockage, des bureaux de la défense et des cellules de détention ; f) la création de murs de soutènement et l'installation de plantations pour éviter la poussière ; g) la modification des bureaux de la Section des archives et des dossiers du Mécanisme ainsi que des vestiaires et salons des services de sécurité ; h) l'amélioration de la voie de desserte. Si quelques problèmes mineurs subsistent, les travaux semblent avoir été hiérarchisés et organisés, fait l'objet de consultations et été menés en temps utile.

53. Dans le sillage de l'évaluation indépendante menée en 2019 sur la base de données judiciaires unifiée dans le cadre d'un audit du BSCI, le mandat du Comité de projet et celui du Directeur de projet ont été définis⁴⁶, les membres du Comité de projet et le Directeur de projet ont été nommés, le Comité de l'informatique et des communications a examiné les besoins fonctionnels et techniques de quatre options et notamment apprécié l'opportunité même de mettre en place une base de données judiciaires unifiée⁴⁷. Le Comité de l'informatique et des communications a finalement choisi d'étendre à la division d'Arusha l'utilisation de la Base de données judiciaires en usage à la division de La Haye⁴⁸. En approuvant cette recommandation, le Greffier a ensuite revalidé le bien-fondé du projet.

54. La recommandation a été appliquée.

55. Toutefois, alors que le projet d'unification des bases de données judiciaires était en cours au moment de l'évaluation, le BSCI invite le Mécanisme à accorder une attention particulière à la maîtrise des coûts et aux risques informatiques. Aucun des documents qui lui ont été communiqués, dont le tableau exposant les options techniques envisagées de 2019, ne contenait une analyse rigoureuse des coûts de nature à éclairer concrètement la prise de décision. Il est également relevé que, selon le tableau des options techniques de 2019, l'option « Base de données judiciaires de La Haye » devait permettre d'utiliser le système avec toutes ses fonctionnalités presque immédiatement. Or, après examen des documents et lors des entretiens, il est apparu que, si nombre des logiciels judiciaires personnalisés mis au point à La Haye fonctionnaient bien, d'autres fonctionnalités (à savoir la fonction de recherche pour les recherches internes, l'accès du public et la tenue des dossiers) n'étaient toujours pas opérationnelles au 31 décembre 2019⁴⁹. Ce qui a le mieux fonctionné à la suite de l'extension à Arusha de la Base de données judiciaires de La Haye, c'est l'automatisation du système de dépôt électronique des documents judiciaires, et ce, malgré le volume inattendu de l'activité judiciaire à Arusha. Tous les principaux utilisateurs interrogés dans les deux divisions ont loué les gains d'efficacité permis par le système de dépôt électronique. Seul un petit nombre de membres du personnel a regretté le choix d'utiliser la Base de données judiciaires de La Haye et l'éventuelle perte de certaines fonctions de recherche qui étaient disponibles dans l'ancien système

⁴⁶ BSCI, Audit sur le projet de base de données judiciaires unifiée au Mécanisme appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, rapport 2019/009 (5 mars 2019).

⁴⁷ Trois options techniques ont été envisagées : option 1 : suspension du projet de base de données judiciaires unifiée ; option 2 : utilisation du système électronique de gestion des dossiers judiciaires Trim ; option 3 : utilisation de la Base de données judiciaires de La Haye ; option 4 : statu quo.

⁴⁸ Les résultats de l'audit du BSCI sur l'analyse comparative des solutions utilisées par le Tribunal spécial pour le Liban, la Cour pénale internationale et les Chambres spécialisées pour le Kosovo et le Bureau du procureur spécialisé ont également contribué à cette décision.

⁴⁹ D'après une comparaison des calendriers de projet figurant dans les documents de lancement de projet de juillet et de décembre 2019.

utilisé à Arusha pour l'accès externe⁵⁰. En revanche, les risques liés à l'utilisation d'un ancien système de gestion des dossiers comme base de données unifiée ne disposant pas d'une technologie à jour et la prise en compte de l'étendue et du coût de l'assistance informatique nécessaire dans la durée n'ont pas été abordés⁵¹. Ce sont là des considérations essentielles pour une institution dont les effectifs sont en cours de réduction. Le coût du projet initial de base de données judiciaires unifiée était estimé à 466 023 dollars, mais une valorisation au mois de décembre 2017 a fait apparaître une dépense de 1 810 037 dollars, soit un dépassement de 1 344 014 dollars par rapport à l'estimation initiale. La transformation de la Base de données judiciaires de La Haye en base de données judiciaires unifiée a coûté 110 000 dollars au Mécanisme⁵².

56. La cinquième recommandation est ainsi conçue :

Recommandation 5 : Contrôler l'égalité et la parité des sexes en procédant à une analyse dans les divisions et les bureaux, et nommer des candidates qualifiées à Arusha durant l'exercice biennal 2018-2019. Afin de promouvoir la mise en œuvre de la stratégie sur la parité des sexes, lancée en 2017 par le Secrétaire général, le Mécanisme devrait utiliser un tableau de bord concernant les ressources humaines, en vue de disposer d'informations actualisées sur la répartition du personnel par sexe et par lieu d'affectation. Inclure dans la Directive relative aux services d'appui et de protection fournis aux victimes et aux témoins un aperçu général des approches suivies pour sensibiliser le personnel aux comportements sexistes. Le Greffe devrait veiller à ce que, dans les deux divisions, la Directive relative aux services d'appui et de protection fournis aux victimes et aux témoins offre des informations et des orientations actualisées et pertinentes quant aux démarches qui prennent en compte les disparités entre les sexes, en restant attentive aux aspects sociaux et culturels liés à l'appui et à la protection des victimes et des témoins.

Indicateur(s) de succès : Le Mécanisme est bien représenté dans les équipes de gestion de projet ; le dialogue est ouvert aux parties prenantes du Mécanisme à toutes les étapes, de la conception du projet à sa mise en œuvre et à son évaluation ; il est procédé à un transfert rapide et structuré afin que la direction et la gestion des projets puissent se poursuivre durant les périodes de transition, le cas échéant.

57. Le Mécanisme a élaboré un tableau de bord sur l'équilibre et la parité entre les sexes. Lancé en mars 2019, cet outil fait l'objet de mises à jour mensuelles affichées sur la page intranet du point focal pour le genre. Les données du tableau de bord sont ventilées par sexe, lieu d'affectation, catégorie de personnel (Services généraux, Services extérieurs, Administrateurs) et organe. Le tableau met à la disposition du personnel et des recruteurs des informations claires et détaillées sur l'équilibre entre les sexes au sein de l'entité. Le Mécanisme a connu une modeste augmentation du nombre de femmes nommées à tous les niveaux à la division d'Arusha, lieu d'affectation où la proportion de personnel féminin à différents niveaux et par organe est inférieure à celle des hommes par rapport à La Haye (voir figure III)⁵³. La principale augmentation qui a marqué l'ensemble des effectifs de la division d'Arusha

⁵⁰ Entretiens menés à Arusha et par Skype en décembre 2019.

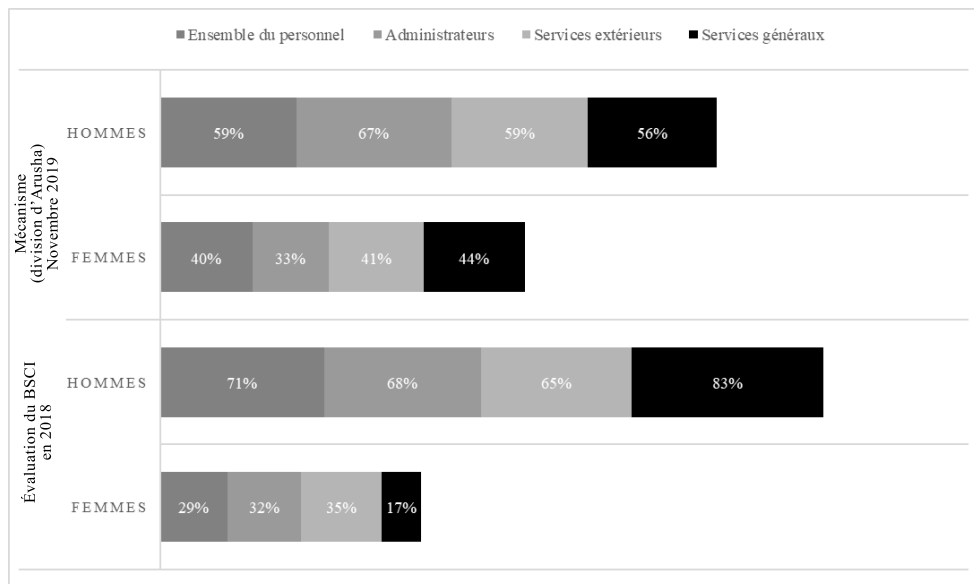
⁵¹ Objet de la phase II du projet, le rafraîchissement technologique n'entrait pas dans le champ temporel de la présente évaluation. On ne sait pas trop bien si le coût supplémentaire de la phase II a été pris en compte dans le tableau des options techniques.

⁵² Correspondance échangée avec le Greffe en février 2020.

⁵³ À Arusha, des femmes ont été nommées à la tête du Greffe, du Bureau du Président et du Bureau du Procureur.

a été l'adjonction de 15 agentes de sécurité à court terme dans la catégorie des Services généraux, dont les contrats ont expiré fin 2019.

Figure III
Équilibre entre les sexes à la division d'Arusha



Source : S/2019/888

58. Ensuite, dans le rapport annuel présenté en août 2019 et dans les rapports sur l'avancement des travaux publiés en mai et novembre 2019, on trouve un tableau sur la représentation des sexes et les taux de parité par lieu d'affectation et par catégorie (voir tableau 4). Par le passé, il n'était rendu compte de la représentation et de la parité des sexes dans les deux types de rapports que sous la forme de taux généraux hommes/femmes dans l'ensemble de l'entité, masquant ainsi les déséquilibres entre les sexes par division et par organe⁵⁴. Les rapports sur l'avancement des travaux de 2019 offrent un examen plus détaillé de l'équilibre entre les sexes, en soulignant les points forts, les faiblesses et les progrès réalisés pour remédier à ces dernières.

59. Alors que la Directive relative aux services d'appui et de protection fournis aux victimes et aux témoins mise à jour en janvier 2019 était muette sur la prise en compte de la dimension de genre, la Directive pratique sur la fourniture de services d'appui et de protection aux victimes et aux témoins prise en 2019⁵⁵ mentionne et définit la notion de sensibilité aux questions de genre dans l'introduction (article premier), le mandat (article 5) et les responsabilités du Service (article 6). Le contenu de la formation sur le genre, organisée en décembre 2018, et le projet de norme de services d'appui font apparaître des progrès dans l'intégration et l'adaptation d'approches sensibles aux questions de genre dans la protection des témoins. L'article 7 du projet de norme de services d'appui est entièrement consacré aux mesures de protection des témoins tenant compte de la dimension de genre. Il est essentiel de rendre compte de l'actualisation et de l'évolution des pratiques sur les approches de la protection des

⁵⁴ Le rapport annuel de 2018 et les rapports sur l'avancement des travaux de 2018 (avril, mai et novembre) ne rendent compte que de l'équilibre global entre les sexes.

⁵⁵ Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, Directive pratique sur la fourniture de services d'appui et de protection aux victimes et aux témoins (MICT/40).

témoins sensibles aux questions de genre en utilisant une analyse approfondie des formes prédominantes d'inégalité, de discrimination et de violence fondées sur le sexe et le genre, et en veillant à ce que les besoins de prise en charge psychologique soient adaptés aux spécificités culturelles des communautés auxquelles appartiennent les victimes et les témoins et soient exempts de stéréotypes sexistes préjudiciables. Le BSCI préconise que le Mécanisme prévoie un examen périodique de ses politiques et normes en la matière.

60. La recommandation a été appliquée.

61. La sixième recommandation est libellée comme suit :

Recommandation 6 : Adopter une approche dynamique en vue de renforcer la supervision et la prise en charge des soins médicaux des détenus et des paiements effectués pour le compte de ces derniers. Le Mécanisme devrait éliminer les frais encourus par les détenus, notamment : a) en garantissant la couverture universelle des soins médicaux ou en améliorant le suivi et l'évaluation lorsque d'autres mesures sont utilisées, y compris lorsque les détenus assument eux-mêmes les frais médicaux ; b) en procédant à un examen global des besoins médicaux de la population carcérale vieillissante en vue d'établir un plan solide visant à répondre à ces besoins lorsque les frais médicaux sont pris en charge par le Mécanisme.

Indicateur(s) de succès : Suivi et analyse des frais encourus par les détenus ; évaluation des besoins médicaux de la population carcérale vieillissante et établissement d'un plan pour y répondre.

62. Cinq personnes condamnées par le Mécanisme exécutent leur peine au Sénégal, 7 au Mali et 116 au Bénin⁵⁶. En 2018, le Mécanisme a reçu une évaluation d'experts externes indépendants sur les besoins des prisonniers vieillissants du Tribunal pénal international pour le Rwanda au Bénin et au Mali. La recommandation 3 issue de l'évaluation externe, qui tend à ce que le Mécanisme améliore la rapidité de paiement et de remboursement des factures médicales (comparable à la recommandation 6 du BSCI) a été autoévaluée par le Mécanisme comme pleinement mise en œuvre en décembre 2019. Le Mécanisme a utilisé un outil de suivi pour vérifier l'état des demandes de remboursement de factures médicales présentées et des factures payées aux prestataires de services médicaux. Le Greffe a chargé deux membres de son personnel de s'occuper des condamnés exécutant leur peine dans les États d'Afrique subsaharienne. L'un d'eux était un juriste adjoint de 1^{re} classe qui assurait la liaison avec le Programme des Nations Unies pour le développement, les directeurs de prison et l'administration financière et suivait la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation externe. Le second était un agent administratif chargé des autorisations financières relatives aux dépenses engagées. Le Greffier a également autorisé la présentation de toutes les factures médicales en suspens de janvier 2015 à décembre 2018, accompagnées des pièces justificatives appropriées, en vue de leur remboursement, afin d'éliminer tout arriéré. Si l'outil de suivi a permis de suivre les factures depuis leur réception jusqu'au paiement final, il n'a pas toujours permis d'effectuer les paiements plus efficacement. La raison en tient au fait que le Mécanisme s'est appuyé sur des partenaires extérieurs pour que le décaissement effectif ait lieu. Selon le Cabinet du Greffier à Arusha, si le progiciel Umoja enregistre le paiement au moment où les fonds sont débloqués, il s'écoule parfois un délai d'un mois entre le moment où le partenaire extérieur débourse les montants autorisés et celui où l'action est prise en compte dans le système. Le BSCI propose que l'auditeur résident évalue périodiquement le contrôle interne de l'outil de suivi afin de veiller à

⁵⁶ D'après les entretiens menés, cinq prisonniers ont été transférés du Mali au Bénin par l'ancien Président du Mécanisme.

ce qu'il n'y ait pas d'arriérés de paiement importants et que le volume des dépenses engagées par les prisonniers diminue.

63. La recommandation a été appliquée.

IV. Conclusion

64. Entre 2018 et 2019, le Mécanisme a mis en œuvre la plupart des recommandations issues de l'évaluation menée le BSCI en 2018. Institution autonome, il a fait de nouveaux progrès vers la réalisation de la vision du Conseil de sécurité d'une entité efficace de petite taille, à vocation temporaire et dotée d'un personnel d'administrateurs caractérisé par la diversité géographique et l'équilibre entre les sexes. Alors que le Mécanisme devrait connaître une période d'activité judiciaire intense en 2020 avant de faire face à une importante compression des effectifs en 2021, la gestion prévisionnelle des besoins en personnel fondée sur divers cas de figure, la projection claire et précise des délais d'achèvement et une vision commune de l'harmonisation et du renforcement institutionnel sont autant d'activités qui deviennent essentielles pour planifier les situations imprévues ou inattendues.

V. Recommandations

65. Le BSCI adresse deux grandes recommandations au Mécanisme.

Recommandation 1 (voir section III, résultat D, en particulier les recommandations 1 et 3 de 2018)

66. **Assurer une réflexion et une planification systématiques sur l'avenir et une vision commune du renforcement institutionnel.** Les chefs des organes du Mécanisme devraient renforcer la coordination et le partage d'informations entre eux et latéralement entre les différents organes sur les questions qui les concernent de manière égale, afin d'actualiser en permanence la planification de la charge de travail à l'échelle du Mécanisme, ainsi que de rationaliser l'organisation hiérarchique de la fonction des relations extérieures.

Indicateur(s) de succès : Mise en place d'une instance inter-organes chargée d'actualiser en permanence le plan de gestion prévisionnelle des effectifs fondé sur divers cas de figure à l'échelle du Mécanisme ; désignation d'un responsable clair de la mise en œuvre de ce plan ; restructuration de la structure hiérarchique de la fonction des relations extérieures pour en optimiser l'efficacité.

Recommandation 2 (voir sect. III, résultat C)

67. **Fournir des projections claires et ciblées sur les délais d'achèvement au stade le plus précoce possible dans les rapports annuels et les rapports d'avancement.** Les Chambres devraient déterminer les principaux facteurs influant sur les projections et appliquer une méthode systématique pour analyser les délais et en rendre compte, ainsi que partager les calendriers et les projections détaillés des activités judiciaires avec les parties.

Indicateur(s) de succès : Mise au point et respect de critères clairs pour élaborer des projections ciblées ; fourniture de projections claires et ciblées concernant les délais d'exécution au début des activités judiciaires et mise à jour régulière ; présentation d'informations, rédigées et présentées avec cohérence, sur le déroulement, la durée et l'achèvement prévu des activités judiciaires dans tous les rapports ; élaboration de stratégies visant à accroître le partage en temps utile des calendriers judiciaires détaillés.

Annexe I*

Observations présentées par le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux

1. Le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux se félicite de la contribution apportée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) à l'établissement d'un rapport destiné à être pris en considération par le Conseil de sécurité dans le cadre de son examen des travaux du Mécanisme conformément au paragraphe 17 de sa résolution 1966 (2010). Le Mécanisme salue également le professionnalisme dont le BSCI a fait preuve lors de l'évaluation de ses méthodes et de ses travaux et se réjouit d'avoir l'occasion de formuler des observations sur le rapport d'évaluation.

2. Le Mécanisme est satisfait des résultats de l'évaluation, et ce, non seulement parce qu'il a été constaté que la plupart des recommandations de l'évaluation de 2018 avaient été mises en œuvre, mais également parce qu'il a été relevé que le Mécanisme avait réalisé des progrès supplémentaires pour concrétiser la vision du Conseil de sécurité voulant qu'il soit une entité efficace de taille réduite et à vocation temporaire.

3. Le Mécanisme accepte les deux nouvelles recommandations formulées. Il s'engage à les mettre en œuvre et a déjà commencé à prendre des mesures en ce sens. Il continue de travailler à l'application intégrale des deux recommandations restantes de 2018 et se félicite des orientations supplémentaires formulées par le BSCI à cet égard lors de l'évaluation.

Résultats de l'évaluation : partie B

4. Comme il est indiqué dans l'évaluation, le Mécanisme a géré efficacement et avec souplesse les ressources humaines, avec à la clef de bons résultats en matière de diversité géographique et d'équilibre entre les sexes. Il reste déterminé à faire en sorte de combler les écarts constatés.

5. Le Bureau du Procureur et les Chambres sont reconnaissants au BSCI d'avoir relevé que leurs effectifs étaient réduits, conformément aux instructions du Conseil de sécurité. Il a également été constaté (par. 41) que, pendant la période d'évaluation, le Bureau du Procureur avait su faire face rapidement à un surcroît imprévu d'activité judiciaire ad hoc en réaffectant les ressources et en reportant certaines activités prévues, et que les Chambres avaient fait de même. Néanmoins, le personnel étant réduit, ce type de situation fait peser un fardeau immense sur le personnel du Bureau du Procureur et des Chambres.

Résultats de l'évaluation : partie C

6. Le Mécanisme a examiné attentivement les paragraphes 26 à 33 du rapport, ainsi que la recommandation 2 tendant à ce que des projections claires et ciblées des délais d'achèvement soient fournies au stade le plus précoce possible dans les rapports annuels et dans les rapports sur l'avancement des travaux.

7. Le Mécanisme ne souscrit pas à l'affirmation figurant dans le rapport, selon laquelle il fournit des dates d'achèvement approximatives pour ses affaires en appel.

* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne reproduit dans leur intégralité les observations présentées par le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, sur recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Comme l'indique le BSCI, il est possible de faire des projections raisonnablement précises pour les procédures en appel (par. 28), et c'est ce que le Mécanisme a fait. Conformément à la recommandation 2 de 2020, le Mécanisme fournira des projections claires et ciblées pour tous les affaires dont il est saisi.

8. En décembre 2015, alors que les affaires étaient encore en cours de jugement, le Mécanisme a calculé la durée estimative des procédures en appel dans les affaires *Karadžić, Šešelj et Mladić* et fourni des projections ciblées sur le nombre de mois nécessaires pour mener à bien les procédures dans chaque affaire. Le Mécanisme avait alors précisé les éléments pris en compte pour établir ces projections, notamment la complexité de l'affaire. Au cours des procédures en appel ultérieures, le Mécanisme a donné des explications périodiques pour justifier tel ou tel ajustement.

9. Les affaires *Stanišić et Simatović*, *Ngirabatware* et *Turinabo et consorts* sont trois affaires atypiques. En effet, la première constitue un tout nouveau procès ; la deuxième, un procès en révision lourd de complexités procédurales ; la troisième, une procédure pour outrage d'une complexité sans précédent. Pour ces affaires, des projections ont été faites dans la mesure du possible et, dans le cas contraire, des explications ont été données.

10. Le Mécanisme se félicite que le BSCI ait reconnu que des gains d'efficacité notables avaient été dégagés dans certaines de ses affaires par rapport aux tribunaux ad hoc. Malgré leur plus grande complexité, les procédures en appel dans les affaires *Karadžić* et *Mladić* ont progressé beaucoup plus rapidement que les affaires à appelants multiples les plus complexes jugées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Fait remarquable, le Mécanisme y est parvenu avec un personnel très réduit et grâce à la méthode de travail des Chambres consistant à affecter du personnel à plusieurs affaires simultanément. Si le BSCI admet dans son rapport que des gains d'efficacité devraient être réalisés dans le cadre du nouveau procès *Stanišić et Simatović*, lequel devrait se terminer cinq mois plus tôt que le premier procès, il ne relève pas les gains dégagés au cours de la phase de mise en état, laquelle s'est achevée trois ans et demi plus tôt que devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

11. En outre, s'il constate dans son rapport que la procédure en appel dans l'affaire *Šešelj* a progressé à un rythme similaire à celui d'affaires comparables jugées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le BSCI omet de relever que ce rythme a été atteint malgré les retards provoqués par le refus de M. Šešelj, qui assure sa défense seul, d'assister à l'audience et par le fait qu'il a donc fallu prolonger la procédure de plusieurs mois pour assurer la présence d'un conseil de permanence aux audiences. Faute d'une telle mesure, la durée de la procédure aurait dépassé le rythme des affaires similaires. Enfin, s'il reconnaît que l'affaire *Turinabo et consorts* était d'une ampleur sans précédent, le BSCI omet de noter que sa durée a été inférieure d'un an à celui d'une affaire similaire jugée par Cour pénale internationale, si l'on tient compte du temps écoulé depuis l'arrestation et les comparutions initiales.

12. En résumé, le Mécanisme a fait des projections ciblées et exactes pour les procédures d'appel et les a respectées, a expliqué les circonstances dans lesquelles il n'a pas pu le faire pour d'autres affaires, et a largement dépassé le rythme des tribunaux qui l'ont précédé dans les grandes affaires avec beaucoup moins de personnel. Sa méthode de travail souple et dynamique a permis de dégager des économies notables pour l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble.

Résultats de l'évaluation : partie D

13. Le Bureau du Procureur est reconnaissant au BSCI d'avoir constaté que le moral de son personnel s'était amélioré depuis la publication de sa recommandation. Le BSCI a également convenu avec le Bureau que les principaux facteurs pesant sur le moral étaient la réduction des effectifs et l'insécurité de l'emploi, lesquels ont été exacerbés par la crise budgétaire qu'a connue le Mécanisme en 2018. Les résultats de l'enquête sur le moral du personnel menée par le Bureau en 2019 ont montré que ses agents avaient une opinion positive de la gestion des changements institutionnels et avaient grandement confiance dans sa capacité de gérer avec succès les changements à l'avenir. Pour maintenir et améliorer encore le moral du personnel, le Bureau a déjà mis en œuvre un grand nombre des mesures décidées lors d'une retraite des membres de sa direction en janvier 2020 dans les quatre domaines recensés, en étroite consultation avec le personnel. Cette action se poursuivra. Le Bureau en tiendra le BSCI informé et compte que cette recommandation sera clôturée dans un avenir proche. Il remercie à nouveau le BSCI de son analyse et de son soutien fort utiles.

Recommandation 1 de 2018 et 2020

14. Notant que ces deux recommandations concernent un plan de gestion prévisionnelle des besoins en personnel fondé sur divers cas de figure (soit dans la recommandation soit dans les indicateurs de succès), le Greffe se félicite de la clarté apportée par la recommandation 1 de 2020. La mise en œuvre complète de la recommandation 1 de 2018 ouvrira la voie à l'application de la recommandation 1 de 2020, dans la mesure où l'instance inter-organes chargée d'élaborer le plan fondé sur divers cas de figure restera en place par la suite. Parfaitement au fait du plan, cette instance est la mieux placée pour le revoir régulièrement dans le but de le mettre à jour en permanence. Dans le cadre de l'instance, il est ainsi prévu de réexaminer le plan périodiquement, soit tous les six mois ou plus tôt si nécessaire ou sur demande.

15. Une réunion avec les représentants des trois organes tenue en février 2020 a permis de procéder à un premier échange de vues. Les discussions sur la voie à suivre se poursuivent entre les représentants des trois organes et un point sur la question a été fait à la réunion du Conseil de coordination en mars, autant d'efforts visant à renforcer la coordination et le partage d'informations comme envisagé au paragraphe 66 dans le cadre de la recommandation 1 de 2020.

16. En outre, afin de renforcer efficacement la coordination et l'échange d'informations latéralement entre les organes sur les questions qui les concernent de manière égale et ainsi d'actualiser en permanence le plan fondé sur divers cas de figure à l'échelle du Mécanisme, les représentants des trois organes sont collectivement responsables de la mise en œuvre du plan. Cette coresponsabilité traduit l'essence de la recommandation qui est d'utiliser le plan comme un moyen de concrétiser une vision partagée du renforcement institutionnel.

17. Enfin, en ce qui concerne la fonction des relations extérieures, les discussions auront lieu dans un premier temps avec les hauts responsables du Bureau des relations extérieures afin de déterminer clairement les domaines à améliorer. Dans un second temps, d'autres discussions se tiendront entre les services concernés afin de parvenir à un accord de nature à accroître l'efficacité.

Annexe II

Observations de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne sur la réponse de l'administration figurant à l'annexe I

1. Le BSCI remercie le Mécanisme des éclairages apportés dans sa réponse au rapport d'évaluation et prend note des préoccupations exprimées aux paragraphes 7 à 12 de la réponse de l'administration présentée à l'annexe I.
2. Tout au long de l'évaluation, le BSCI a examiné attentivement les observations présentées par le Mécanisme au cours de la rédaction du projet de rapport ainsi que les commentaires formulés sur les révisions apportées à la version finale du rapport. Il a également prévu suffisamment de temps pour les discussions à chaque étape. Le BSCI maintient qu'il a reconnu les gains d'efficacité judiciaire réalisés dans le présent rapport lorsque ces derniers étaient solidement étayés par des éléments probants et qu'il a salué la méthode de travail souple et dynamique du Mécanisme. Quand il n'a pas constaté de gains d'efficacité judiciaire dans telle ou telle affaire terminée ou en cours, c'est principalement en raison soit de l'insuffisance des éléments présentés à l'appui soit de la volonté de maintenir la rigueur méthodologique. De même, le terme « approximatif » a été retenu pour qualifier les délais d'achèvement des procédures en appel, car les projections variaient du point de vue de la précision et de la cohérence entre les rapports annuels et les rapports sur l'avancement des travaux du Mécanisme. Rien n'a été fait pour établir des comparaisons avec les projections antérieures dans un souci d'exactitude au fil des rapports successifs.
3. Ces remarques étant faites, le BSCI se réjouit que le Mécanisme souscrive pleinement à la recommandation 2 en s'engageant à fournir des projections ciblées, cohérentes et exactes dans tous ses rapports futurs.