

**Assemblée générale  
Conseil de sécurité**

Distr. générale  
2 juin 2016  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale  
Soixante-dixième session**

Points 127, 128 et 129 de l'ordre du jour

**Tribunal international chargé de juger les personnes  
accusées d'actes de génocide ou d'autres violations graves  
du droit international humanitaire commis sur le territoire  
du Rwanda et les citoyens rwandais accusés de tels actes  
ou violations commis sur le territoire d'États voisins  
entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994**

**Tribunal international chargé de juger les personnes  
accusées de violations graves du droit international  
humanitaire commises sur le territoire  
de l'ex-Yougoslavie depuis 1991**

**Mécanisme international appelé à exercer  
les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux**

**Conseil de sécurité  
Soixante et onzième année**

## **Évaluation des méthodes de travail du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie**

### **Rapport du Bureau des services de contrôle interne**

#### *Résumé*

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a été créé par la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité, en vue de juger les personnes accusées de graves violations du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, et ainsi de contribuer au rétablissement et au maintien de la paix dans la région.

Dans le présent rapport d'évaluation, le Bureau des services de contrôle interne évalue l'intérêt, l'efficacité et l'efficience des méthodes de travail du Tribunal dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux durant la période 2010-2015, en mettant l'accent sur l'achèvement en temps voulu des activités judiciaires, la rétention du personnel et les départs volontaires dans le contexte de la réduction des effectifs. Pour mener à bien son analyse, il s'est appuyé sur un large éventail de données qualitatives et quantitatives.



De 2010 à 2015, le Tribunal a systématiquement rendu compte de ses résultats et de ses activités au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale et a accompli des progrès constants dans le suivi de ses activités judiciaires. Il a également assuré la mise en œuvre et le suivi d'un certain nombre de réformes d'ordre opérationnel et procédural afin de mener à bien la stratégie d'achèvement des travaux, et ce, tout en procédant à une réduction de 53 % de l'ensemble de ses effectifs.

Toutefois, il s'est avéré difficile de rassembler des éléments permettant d'apprécier la réalité des résultats obtenus. Non seulement les échéances fixées dans la stratégie d'achèvement des travaux donnent lieu à différentes interprétations, mais en outre on ne dispose pas d'indicateurs précis permettant de vérifier en toute transparence que les travaux ont été menés dans les délais impartis. Les mesures d'efficacité ont été fondées pour l'essentiel sur les réalisations passées du Tribunal lui-même et non sur la comparaison avec d'autres institutions internationales ou tribunaux nationaux. Les cadres de gestion axés sur les résultats sont ambigus. Fait plus important, on ne dispose d'aucun élément permettant de déterminer si les réformes d'ordre opérationnel et procédural engagées au fil des années ont contribué à un accroissement de l'efficacité. S'il est vrai que le Tribunal rend compte de ses activités et des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux, il se contente néanmoins de faire le point de l'état d'avancement de ses travaux au lieu de mettre en évidence les résultats obtenus.

Le Bureau des services de contrôle interne adresse au Tribunal les quatre grandes recommandations suivantes :

- a) Adopter des normes de délai de traitement des affaires fondées sur les différentes méthodes de gestion des affaires et suivre les progrès au regard de ces objectifs internes;
- b) Veiller à ce que les mécanismes de planification et de contrôle soient bien appliqués au suivi des résultats en matière d'efficacité;
- c) Élaborer un code de déontologie et un mécanisme disciplinaire applicable au comportement professionnel des juges;
- d) Mettre en place un système centralisé d'information sur les cessations de service du personnel et améliorer l'analyse des ressources humaines pour fonder la prise de décisions sur des données.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Considérations générales . . . . .	4
A. Historique et mandat . . . . .	4
B. Structure et gouvernance . . . . .	6
C. Ressources . . . . .	6
III. Cadre de l'évaluation : portée, objectif et méthode . . . . .	7
A. Portée et objectif . . . . .	7
B. Méthode . . . . .	8
IV. Résultats de l'évaluation . . . . .	9
A. Le Tribunal a correctement mis en place les structures, mécanismes et activités opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux . . . . .	9
B. Le Tribunal a été relativement efficace dans la planification et l'exécution de ses travaux . . . . .	11
C. le Tribunal a mis en œuvre d'importantes mesures pour accélérer les activités judiciaires dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux mais il n'y a pas suffisamment de données pour affirmer qu'il a fonctionné de la manière la plus efficace de 2010 à 2015 et la responsabilisation des juges est insuffisante . . . . .	16
D. Les départs volontaires, et non la réduction des effectifs, ont fait que le Tribunal a eu beaucoup de mal à tenir les délais de ses travaux judiciaires . . . . .	19
V. Conclusion . . . . .	25
VI. Recommandations . . . . .	26
Annexes	
I. Observations reçues du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie . . . . .	27
II. Observations de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne . . . . .	39

## 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 Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TIPY). L'Assemblée générale a repris cette demande dans sa résolution 70/227.

2. Les évaluations du BSCI sont effectuées conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies et aux résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale, ainsi qu'à la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, aux termes de laquelle le Bureau des services de contrôle interne est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus. Les activités d'évaluation du BSCI sont organisées par la circulaire intitulée « Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation » (ST/SGB/2000/8, art. 7.1).

3. L'évaluation a pour objet de déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible l'intérêt, l'efficacité et l'efficience des méthodes de travail du Tribunal dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux découlant de la résolution 1966 (2010), en mettant l'accent sur l'achèvement des procès dans les délais prévus, la rétention du personnel et les départs volontaires dans le contexte de la réduction des effectifs (voir par. 45 ci-après). La portée et l'objet de l'évaluation ont été définis à l'issue d'un examen préliminaire sur pièces et d'entretiens exploratoires visant à déterminer les difficultés auxquelles continue de se heurter le Tribunal ainsi que les considérations liées au calendrier. L'évaluation a été menée à bien dans le respect des normes et des règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

4. La direction du Tribunal a été invitée à présenter des observations sur le projet de rapport et ces observations ont été prises en considération lors de l'établissement de la version définitive du rapport. La réponse officielle du Tribunal figure dans l'annexe jointe au présent rapport.

## II. Considérations générales

### A. Historique et mandat

5. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) est une juridiction spéciale créée par la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité. Il est chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, et contribue ainsi au rétablissement et au maintien de la paix dans la région<sup>1</sup>. Il est compétent pour juger les auteurs d'infractions aux Conventions de Genève, de violations des lois et coutumes de la guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité.

---

<sup>1</sup> Voir résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité. Il résulte de l'article 8 du Statut que la compétence du Tribunal n'est pas limitée dans le temps. Le texte du Statut est consultable à l'adresse : [www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute\\_sept09\\_fr.pdf](http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_fr.pdf).

6. Le Tribunal est la première juridiction internationale créée depuis les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. À la différence de ces derniers tribunaux qui ont été institués à la fin d'un conflit armé, il a été mis en place par l'ONU durant la guerre en Bosnie. Les crimes poursuivis et jugés devant lui s'étendent sur une période allant de 1991 (en Croatie) à 2001 (en Macédoine) et ont notamment été commis de 1992 à 1995 (en Bosnie-Herzégovine), en 1995 (en Croatie) et 1998-1999 (au Kosovo). Il s'agit en outre du premier tribunal créé en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au total, 161 personnes ont été mises en accusation par le Tribunal.

7. Conformément à l'objet de la résolution qui l'a institué, le Tribunal a pour mission de : a) juger les personnes accusées de violations graves du droit humanitaire international; b) rendre justice aux victimes; c) prévenir la commission d'autres crimes; d) faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire répondent de leurs actes.

8. Dans ses résolutions 1503 (2003) et 1534 (2004), le Conseil de sécurité a approuvé la stratégie d'achèvement des travaux présentée par le Président du Tribunal en juin 2002 (S/2002/678) et fixant au 31 décembre 2004 la date de l'achèvement des nouvelles enquêtes, au 31 décembre 2008 celle de l'achèvement des procès en première instance et au 31 décembre 2010 celle de l'achèvement des procès en appel. Dans le cadre de sa stratégie d'achèvement des travaux, le Tribunal a concentré son action sur la poursuite et le jugement des plus hauts responsables tout en renvoyant devant les juridictions nationales compétentes les accusés de rang intermédiaire ou subalterne. Dans sa résolution 1534 (2004), le Conseil de sécurité a également prié le Président et le Procureur du Tribunal d'expliquer dans leurs rapports semestriels au Conseil comment ils envisageaient d'appliquer leurs stratégies d'achèvement des travaux.

9. Tout en approuvant le projet de stratégie d'achèvement des travaux, le Conseil de sécurité a relevé que la mise en œuvre de cette stratégie était tributaire de facteurs externes échappant au contrôle du Tribunal. Ainsi, dans sa résolution 1503 (2003), le Conseil a noté avec préoccupation que certains États ne coopéraient toujours pas pleinement et qu'il était d'une importance cruciale, pour le respect de l'état de droit en général et la réalisation des stratégies d'achèvement des travaux du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda en particulier, de renforcer les systèmes judiciaires nationaux. Dès 2004, il a constaté qu'il ne serait peut-être pas possible aux tribunaux de mener à bien les stratégies d'achèvement des travaux arrêtées dans la résolution 1503 (2003). Dans sa résolution 1966 (2010), il a noté que les échéances prévues par les résolutions susmentionnées n'avaient pas été tenues et a demandé au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour terminer ses travaux le 31 décembre 2014 au plus tard. Alors que les deux derniers accusés encore en fuite ont été arrêtés en mai et juillet 2011, le Tribunal a poursuivi ses travaux au-delà du 31 décembre 2014. Il prévoit que les activités en cours seront menées à bien avant la fin de 2017.

## **B. Structure et gouvernance**

10. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est dirigé par un président secondé par un vice-président. Le président et le vice-président sont tous les deux élus parmi les juges permanents du Tribunal, à la majorité des voix.

11. Le Tribunal est constitué de trois organes : les Chambres, le Bureau du Procureur et le Greffe. Organe juridictionnel du Tribunal, les Chambres sont au nombre de quatre : trois Chambres de première instance et une Chambre d'appel. Le Bureau du Procureur est un organe distinct et indépendant du Tribunal qui comprend : le Cabinet du Procureur, la Division des poursuites et la Division des appels. Le Greffe est au service des Chambres et du Procureur. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il était organisé comme suit : la Section des avis du Greffe, la Division des services d'appui judiciaire (dont la Section d'appui juridique aux Chambres), la Division de l'administration, le Service des communications, la Section de sécurité et de protection et la Section des services linguistiques et de conférence (voir A/70/397, annexe I).

12. Le Tribunal est un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, dont il est indépendant mais qui est responsable en dernier ressort de ses activités et de la continuité de ses opérations. L'Assemblée générale, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, contrôle le budget du Tribunal<sup>2</sup>. C'est la raison pour laquelle ce dernier fait rapport une fois par an au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale et rend compte deux fois par an au Conseil de la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux. Le Tribunal est également soumis au contrôle du BSCI, du Comité des commissaires aux comptes et du Corps commun d'inspection.

13. Le Tribunal a son siège à La Haye et dispose d'antennes locales à Sarajevo et à Belgrade.

## **C. Ressources**

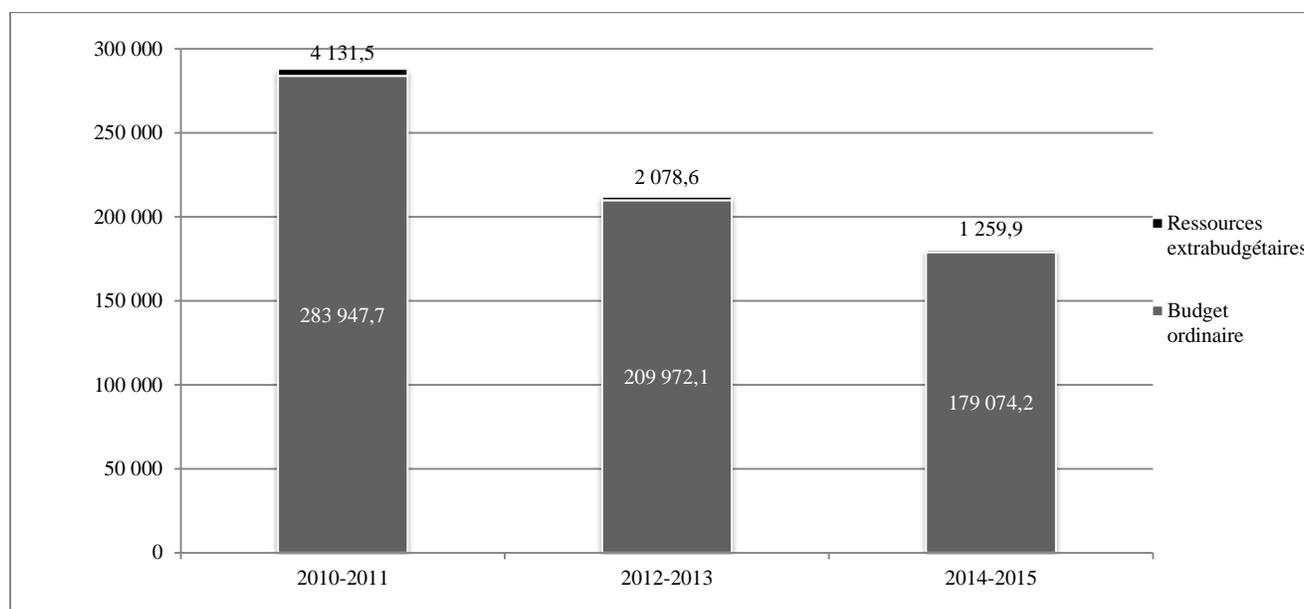
14. Le financement du Tribunal est assuré au moyen des contributions des États Membres selon un barème de quotes-parts mixte. Le budget est ainsi financé, pour une moitié, selon le barème du budget ordinaire et, pour l'autre moitié, selon celui du budget des opérations de maintien de la paix. Le Tribunal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

---

<sup>2</sup> Conformément à l'article 32 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui renvoie à l'Article 17 de la Charte des Nations Unies.

Figure I  
**Ressources financières du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 2010-2015<sup>a</sup>**

(En milliers de dollars des États-Unis)



Source : voir A/64/476, A/66/386, A/68/386 et A/70/397, catégorie des dépenses, déduction faite des contributions du personnel.

<sup>a</sup> Pour l'exercice biennal 2014-2015, les chiffres du budget ordinaire correspondent à ceux du budget approuvé, après actualisation du taux de change. Ceux relatifs aux fonds extrabudgétaires sont des estimations.

15. Comme le montre la figure I, les ressources financières du Tribunal n'ont cessé de diminuer au cours des trois derniers exercices biennaux. Le montant brut des crédits demandés pour le Tribunal pour l'exercice biennal 2016-2017, avant actualisation des coûts et après ajustement au titre d'autres recettes, s'élève à 113 429 500 dollars, ce qui représente une diminution nette en termes réels de 87 625 300 dollars (ou 43,6 %) par rapport aux crédits ouverts pour l'exercice biennal 2014-2015 (voir A/70/397, tableau 2). Cette baisse s'explique par le repli des dépenses prévues au titre des Chambres (2 420 700 dollars), du Bureau du Procureur (21 847 000 dollars) et du Greffe (63 463 100 dollars), l'activité relative aux procès (première instance et appel) étant appelée à ralentir au cours de l'exercice 2016-2017. Le budget du Tribunal pour 2016-2017 devrait être le dernier.

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

#### A. Portée et objectif

16. La présente évaluation porte sur les questions opérationnelles relatives aux méthodes de travail du Tribunal pour la période 2010-2015, en particulier sur l'achèvement en temps voulu des activités judiciaires et sur la rétention du personnel et les départs volontaires dans le cadre de la réduction des effectifs. Afin

de respecter la primauté de l'indépendance de la justice<sup>3</sup>, le rapport ne traite pas des aspects de fond du droit pénal international (motivation juridique, prise de décisions, régimes jurisprudentiels, issue des décisions). En raison de contraintes de temps, la présente évaluation est centrée sur l'achèvement en temps voulu des activités judiciaires ainsi que sur les départs volontaires et la rétention du personnel, deux domaines essentiels à l'efficacité et à l'efficience opérationnelles du Tribunal dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux. Par conséquent, l'impact et l'héritage du Tribunal, les travaux du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux et le transfert des dossiers et des archives au Mécanisme résiduel n'y sont pas abordés.

## B. Méthode

17. Les résultats ont été obtenus par recoupement de diverses sources de données. Dans son évaluation, le Bureau s'est servi des méthodes suivantes de collecte de données qualitatives et quantitatives :

- a) Un total de 39 entretiens semi-dirigés avec des juges et des hauts fonctionnaires du Tribunal;
- b) Une visite au siège du Tribunal (observations au Centre de détention, simulation d'audience, exposé sur les outils technologiques);
- c) Enquêtes en ligne auprès d'un échantillon aléatoire stratifié de fonctionnaires du Tribunal et une enquête non aléatoire auprès de parties prenantes<sup>4</sup>;
- d) Une analyse méthodique du contenu des principaux rapports et autres documents, y compris les rapports annuels du Tribunal, ses rapports sur la stratégie d'achèvement des travaux, les rapports d'audit du BSCI, les procès-verbaux de séance du Conseil de sécurité et les documents d'orientation et de réunion du tribunal;
- e) Un examen des travaux de recherche et de réflexion consacrés au fonctionnement et au rôle du Tribunal<sup>5</sup>;
- f) Une analyse du volume d'affaires en appel;
- g) Une analyse quantitative de la durée des procédures en première instance et en appel, du rendu des jugements, une mesure multivariée de l'indice de complexité<sup>6</sup> et une analyse de régression de la durée et de la complexité des procès en première instance et en appel;

---

<sup>3</sup> Symbole de l'équité de la procédure et d'une prise de décisions professionnelle et impartiale.

<sup>4</sup> L'enquête menée auprès du personnel a récolté 197 réponses, soit un taux de réponse de 66 %. L'enquête réalisée auprès des parties prenantes a reçu un total de 49 réponses, soit un taux de réponse de 40 %.

<sup>5</sup> Au total, 50 sources ont fait l'objet d'un examen approfondi, dont 27 ont été incluses à l'évaluation sur la base de leur pertinence et de leur qualité.

<sup>6</sup> L'indice de complexité a été mis au point grâce à des informations communiquées par le Juriste en chef des Chambres et les responsables des services juridiques. La complexité factuelle est établie lorsque les éléments nécessaires à l'examen d'un dossier sont nombreux, techniques, contradictoires ou incompatibles. La complexité juridique est établie lorsque la loi applicable est difficile à définir et que les précédents existants sont contradictoires. Ces définitions ont été reprises de Stuart Ford, « Complexity and efficiency at International Criminal Courts », *Emory International Law Review*, vol. 29, 2014.

h) Une analyse quantitative des cessations de service, du taux de rotation du personnel et du taux de départs volontaires.

18. L'un des principaux obstacles rencontrés pendant l'évaluation a été l'arrivée tardive des données primaires communiquées par le Tribunal pénal international pour le Rwanda et nécessaires pour réaliser une étude de cas exhaustive permettant de comparer les deux tribunaux. En dernière analyse, le court délai (2 mois) accordé pour élaborer l'évaluation, collecter et analyser les données et rédiger le rapport a eu pour effet d'en limiter l'étendue.

19. Le Bureau a consulté le Tribunal pendant la conduite de l'évaluation et le remercie de son aide et de sa coopération. La réponse du Tribunal au rapport figure à l'annexe I.

#### **IV. Résultats de l'évaluation**

##### **A. Le Tribunal a correctement mis en place les structures, mécanismes et activités opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux**

20. Le Tribunal a présenté des rapports semestriels sur la stratégie d'achèvement des travaux, le Président et le Procureur intervenant devant le Conseil de sécurité tous les six mois pour exposer les progrès accomplis conformément aux dispositions du paragraphe 6 de la résolution 1534 (2004) du Conseil. Il a soumis son premier rapport semestriel le 24 mai 2004. Il a en outre présenté des rapports annuels au Conseil.

21. D'après les informations recueillies lors des entretiens, dans les documents de politique générale et dans les rapports sur la stratégie d'achèvement des travaux, la majorité des réformes de fond (opérationnelles et procédurales) visant à mener à bien les activités judiciaires du Tribunal dans les meilleurs délais ont été engagées avant 2010. Un Groupe de travail chargé de la planification des procès en première instance et en appel, présidé par le Vice-Président du Tribunal, a été créé en 2005 pour suivre la progression des procès et fournir les informations qui servent de base à la présentation du budget. Pour accélérer les activités judiciaires, le Tribunal a concentré ses activités sur la poursuite des principaux criminels<sup>7</sup> et a renvoyé les affaires concernant des criminels mineurs à des juridictions nationales afin que les procès en première instance puissent s'achever avant la fin de 2008. Des juges *ad litem* ont été désignés afin de renforcer les capacités du Tribunal et d'accélérer l'achèvement des affaires. Ces juges ont été affectés à des affaires d'outrage afin de permettre une répartition équitable de la charge de travail parmi tous les juges.

22. Le Tribunal a également réaménagé les salles d'audience pour pouvoir accueillir les affaires mettant en cause plusieurs accusés. La mise en place du système électronique de gestion des salles d'audience eCourt a permis de gagner du temps lors de la présentation des preuves à l'audience, facilité la recherche de preuves et réduit le recours aux dossiers papier. Un bureau de gestion des documents a été créé pour analyser et gérer les demandes de traduction et suivre le taux de réalisation des projets. Le système eDisclosure a permis au Bureau du

---

<sup>7</sup> Voir résolutions 1329 (2000), 1503 (2003) et 1534 (2004) du Conseil de sécurité.

Procureur de communiquer plus aisément de grandes quantités de documents à la défense. Il permet d'équilibrer les capacités de recherche pour favoriser l'équité de la procédure. Un ensemble concerté de mesures ont été prises pour réduire la portée, la complexité et le nombre des procès en première instance : multiplication des demandes de jonction d'affaires et de chefs d'accusation, mise en place d'un système d'accord sur les chefs d'accusation, réduction de la portée et de la complexité des actes d'accusation, recours aux faits convenus entre les parties et aux faits admis lors d'autres affaires, admission de preuves écrites, imposition de délais aux parties et mesures visant à dissuader les parties de présenter des moyens de preuve redondants.

23. En 2007, la division des temps d'audience a permis d'optimiser l'utilisation des prétoires et d'y organiser plus de deux audiences par jour, dépassant ainsi les horaires de travail normaux (voir A/64/476, par. 35). Cette initiative a permis au Tribunal d'accroître sa capacité et ainsi de pouvoir mener de front chaque jour, de 9 à 19 heures, six procès impliquant un total de 28 accusés. En 2007 et au premier semestre de 2012, il y a même eu jusqu'à sept procès simultanés, le Tribunal optimisant ainsi encore davantage l'utilisation des temps d'audience. En 2014, la Division des services d'appui judiciaire du Greffe a été restructurée : trois sections ont été fusionnées dans le but d'optimiser l'utilisation de ressources réduites. Le Président du Tribunal se réunit aussi avec les juges et les responsables des équipes chargés de rédiger les jugements et arrêts pour faire le point sur les éléments qui ralentissent leur travail. La Section des services linguistiques et de conférence a combiné avec souplesse ressources internes et externes pour s'acquitter des travaux de traduction. Tout au long de la mise en place de ces mesures, le Groupe de travail chargé de la planification des procès a continué à suivre la progression des procès en première instance et en appel.

24. En ce qui concerne les effectifs, le Tribunal a mis en œuvre des programmes de formation destinés aux rédacteurs juridiques des Chambres, modifié les étapes préliminaires à la rédaction des jugements et arrêts afin que ce travail puisse commencer plus tôt dans le procès en première instance ou en appel, affecté des fonctionnaires supplémentaires à plusieurs affaires, affecté des ressources supplémentaires à la traduction, en particulier dans les affaires où la traduction peut faire avancer les procédures, et affecté des fonctionnaires pour prêter main forte, à temps partiel, dans les affaires susceptibles de prendre du retard. Le Tribunal tient une liste de réserve pour veiller à ce que les fonctionnaires qui quittent l'institution soient remplacés au plus vite. Les accusés ont fait l'objet d'un suivi médical régulier afin que les informations relatives à leur état de santé soient à jour. Pour limiter les retards, les fonctionnaires du Greffe ont été formés à développer leur polyvalence dans tous les aspects touchant aux procès en première instance et en appel. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a autorisé par dérogation le Tribunal à recruter des stagiaires qualifiés directement à l'issue de leur stage sans attendre les six mois de délai réglementaire.

## **B. Le Tribunal a été relativement efficace dans la planification et l'exécution de ses travaux**

### **Malgré les divergences de vues sur la question du caractère contraignant ou non des échéances, le calendrier fixé dans la stratégie d'achèvement des travaux a permis au Tribunal de s'employer en priorité à mener à bien son mandat**

25. Les dates de la stratégie d'achèvement des travaux ont été fixées à l'occasion de dialogues entre les responsables du Tribunal et le Conseil de sécurité. C'est le Tribunal qui a, le premier, proposé au Conseil un calendrier pour l'achèvement de ses travaux, dans son rapport de juin 2002 sur sa situation judiciaire et sur les perspectives de déférer certaines affaires devant les juridictions nationales (S/2002/678, annexe). Les prévisions du Tribunal étaient fondées sur des estimations faites par le Procureur en 1999, lors de la publication du rapport du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (A/54/634, annexe). Dans une déclaration de son président en date de juillet 2002 (S/PRST/2002/21), le Conseil de sécurité a souscrit au projet de stratégie générale, après quoi il a approuvé le calendrier proposé pour l'achèvement des travaux dans sa résolution 1503 (2003), dans laquelle il a rappelé et réaffirmé ladite déclaration et demandé au Tribunal d'achever ses travaux au plus tard en 2010. Aucune des résolutions du Conseil de sécurité sur le Tribunal n'indique explicitement si les dates fixées dans la stratégie d'achèvement représentent des échéances ou des objectifs<sup>8</sup>.

26. Il est ressorti des entretiens que les hauts responsables du Tribunal s'accordaient globalement à penser que la stratégie d'achèvement devait être définie par rapport aux exigences de la procédure judiciaire, et leur être subordonnée<sup>9</sup>, tandis que les opinions des membres du Groupe de travail informel sur les tribunaux internationaux divergeaient quant à savoir si les dates prévues dans la stratégie constituaient des objectifs souples ou des échéances fixes. En de rares occasions, le Tribunal a utilisé l'expression « date butoir fixée par la stratégie d'achèvement des travaux » pour évoquer l'obligation incombant au Procureur d'avoir établi tous ses actes d'accusation à la fin de 2004<sup>10</sup>. Quel que soit le sens donné aux dates de la stratégie d'achèvement, celles-ci ont permis au Tribunal de donner la priorité à la clôture de ses travaux.

27. Il convient de noter que l'efficacité et l'efficience du Tribunal sont en grande partie évaluées par rapport à ses résultats antérieurs plutôt que par rapport à ceux d'autres institutions internationales ou de tribunaux nationaux, dont les affaires et procédures ne sont pas strictement équivalentes. Encore balbutiantes, les études comparatives menées par les chercheurs ne rendent pas bien compte de toute la complexité des affaires et ne s'appuient pas sur des facteurs de comparaison

---

<sup>8</sup> Voir les résolutions 808 (1993), 1503 (2003), 1534 (2004), 1931 (2010), 1966 (2010), 1993 (2011) et 2081 (2012) du Conseil de sécurité.

<sup>9</sup> Voir aussi Fausto Pocar, « Completion or continuation strategy? Appraising problems and possible developments in building the legacy of the International Tribunal for the former Yugoslavia » : *Journal of International Criminal Justice*, vol. 6, n° 4 (2008).

<sup>10</sup> Voir [www.icty.org/fr/cases/renvoi-daffaires](http://www.icty.org/fr/cases/renvoi-daffaires). Voir aussi S/2005/343, annexe II, par. 29 et 30.

appropriés<sup>11</sup>. L'absence d'objectifs de référence ou d'une méthode reconnue pour évaluer l'efficacité et l'efficacité du Tribunal a donné lieu à des différences d'interprétation en ce qui concerne les résultats qu'il a obtenus et son respect des délais. Il est ressorti d'un audit du Bureau du Procureur des Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie effectué par le BSCI en 2004 que l'information fournie était insuffisante pour confirmer que les mandats du Bureau du Procureur en matière d'enquêtes et de poursuites seraient bien menés à terme en 2004 et 2008, respectivement (A/58/677). Le Tribunal a cependant affirmé que l'objectif de 2004 était réaliste, et cette échéance a finalement été respectée [(ibid. par. 10 a)].

### **Le Tribunal a suivi avec diligence les progrès accomplis dans l'exécution de ses activités judiciaires**

28. Entre janvier 2010 et décembre 2015, le Tribunal était chargé d'examiner 12 affaires en première instance et 13 en appel. Pendant la même période, il a jugé 8 affaires en première instance et 10 en appel. La Chambre d'appel a mis fin à une procédure à la suite du décès de l'appelant. En décembre 2015, quatre affaires en première instance et deux en appel étaient encore en attente de jugement. Avec l'achèvement de deux procès supplémentaires en mars 2016, il ne reste plus que quatre affaires à juger (deux en première instance et deux en appel), mettant en cause 10 accusés. En avril 2016, 151 accusés avaient été jugés. Les deux derniers fugitifs recherchés ayant été arrêtés en 2011, toutes les personnes mises en examen se sont rendues ou ont été appréhendées.

29. Entre 2010 et 2015, le Tribunal a achevé ses procès en première instance en respectant plus ou moins les délais qu'il s'était lui-même fixés, sauf dans une affaire (voir fig. II). L'un des principaux outils utilisés afin de déterminer les ressources nécessaires et de suivre les progrès réalisés par le Tribunal pour ce qui est d'achever ses travaux en temps voulu a été le calendrier des procès en première instance et en appel. Ici, le respect des délais se définissait comme la complétion des procès en première instance et en appel selon les dates prévues pour la clôture des audiences et le dépôt du dernier mémoire en réplique, respectivement, d'après le calendrier du Groupe de travail chargé de la planification des procès en première instance et en appel. Le calendrier est un document évolutif, élaboré au stade de la mise en état et revu tous les mois compte tenu de l'évolution des affaires. En règle générale, le Tribunal communiquait ses premières prévisions concernant la durée d'un procès dans ses rapports annuels et dans ceux sur la stratégie d'achèvement. Par conséquent, le retard était mesuré en comparant les durées prévue et réelle du procès, par rapport aux objectifs fixés dans la stratégie d'achèvement des travaux. C'étaient les prévisions initiales qui servaient de point de référence, alors que c'étaient précisément celles qui manquaient le plus d'exactitude, vu qu'elles étaient établies au moment où l'on ne disposait que de très peu d'informations et où le degré d'incertitude était le plus fort. En outre, on a noté une tendance excessive à l'optimisme dans les estimations, dans l'optique de la stratégie d'achèvement des travaux (voir S/2010/270, annexe I, par. 87). « »

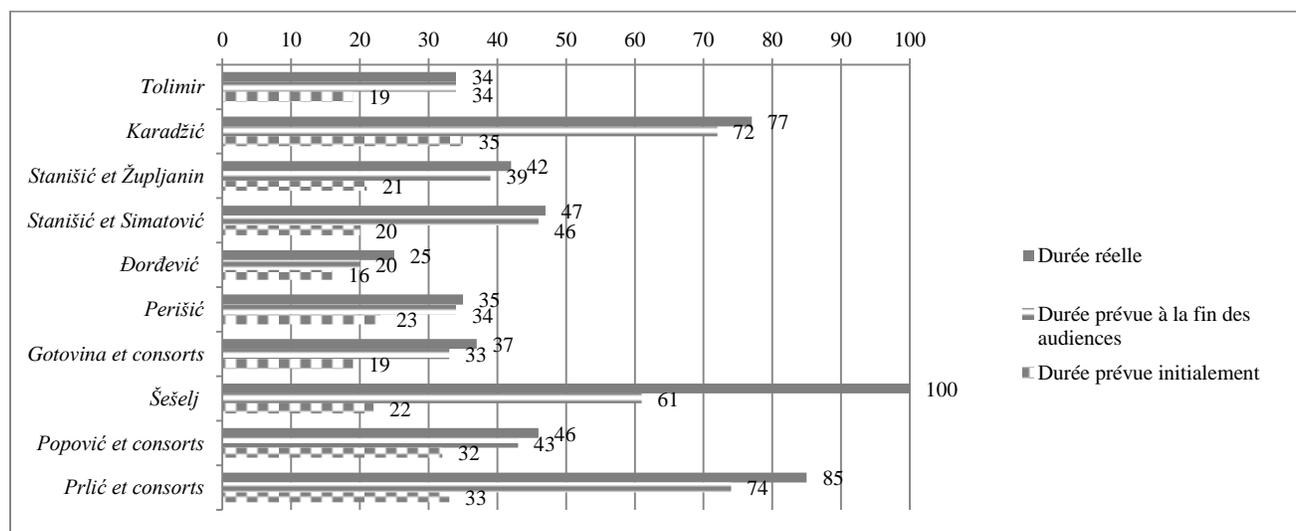
---

<sup>11</sup> Liliana A. Barria et Steven D. Roper, « How effective are international criminal tribunals? An analysis of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda », *The International Journal of Human Rights*, vol. 9, n° 3 (2005): 349-368; Ford, « Complexity and efficiency » (voir note de bas de page 6); Stuart Ford, « How much money does the International Criminal Court need? » dans *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Carsten Stahn, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2015).

30. Divers facteurs échappant au contrôle du Tribunal ont eu une influence sur la durée des procès, et ce, à différentes étapes. Le Tribunal en a fait une description détaillée dans ses rapports annuels et dans ses rapports sur la stratégie d'achèvement. Il s'agissait notamment des éléments suivants : coopération des États, accusés en fuite, accusés assurant leur propre défense, état de santé des accusés, décès d'un accusé, décès d'un conseil principal de la défense, intimidation de témoins et défaut de comparution de témoins. Lorsque la durée prévue des procès était évaluée à un stade plus avancé<sup>12</sup>, la différence entre durée prévue et durée réelle était relativement négligeable. Pour les procès en première instance, une fois que la défense et l'accusation avaient terminé la présentation de leurs moyens, on disposait d'informations permettant de prévoir de façon plus précise et plus juste la durée totale des audiences. Pour les appels, après la présentation de tous les mémoires, on était à même de donner des prévisions plus fiables. Ainsi, le Tribunal a été en mesure d'estimer de manière relativement fiable la durée des procès (en première instance et en appel) lorsqu'ils en étaient à un stade plus avancé et que leur déroulement était moins incertain.

31. L'exactitude des prévisions était grande à la fin des audiences<sup>13</sup>. Si l'on excluait un cas atypique (l'affaire *Šešelj*) des données présentées à la figure II, l'écart entre durée prévue et durée réelle était réduit. La complexité des affaires a joué un grand rôle dans la durée des audiences. On a également noté une forte corrélation entre la complexité et la longueur des procès lorsque l'on ne tenait pas compte du cas atypique<sup>14</sup>. Ainsi, dans 92 % des cas, le facteur expliquant les écarts entre les durées prévue et réelle des procès était la complexité des affaires<sup>15</sup>.

Figure II  
**Comparaison entre les durées réelle et prévue des procès en première instance, en nombre de mois (2010-2015)**



Source : BSCI, d'après le calendrier des procès du Tribunal (en première instance et en appel).

<sup>12</sup> En l'espèce, immédiatement après la fin des audiences.

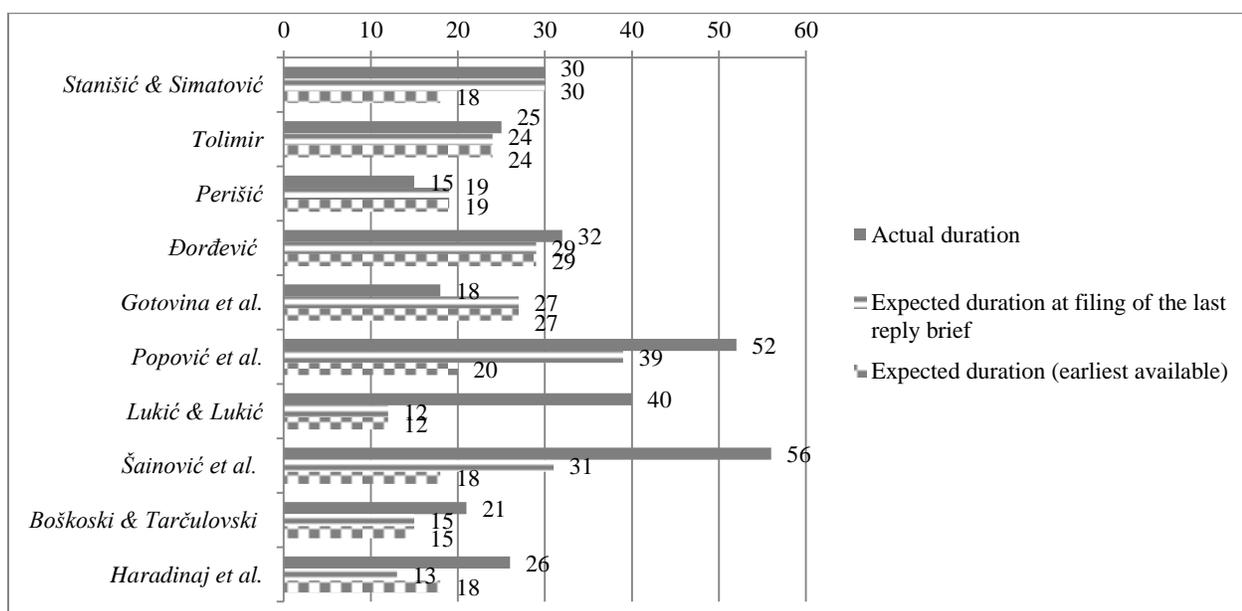
<sup>13</sup> L'erreur quadratique moyenne était de 13,5 %.

<sup>14</sup> En omettant l'affaire *Šešelj*, on obtenait un coefficient de corrélation de 0,96, contre 0,66 sinon.

<sup>15</sup> Ce pourcentage correspond au carré du coefficient de 0,96 obtenu.

32. Le respect des délais était plus tributaire des caractéristiques propres aux affaires dans les procès en appel que dans les jugements en première instance (voir fig. III). Il existait une forte corrélation entre la complexité des affaires jugées en appel et la durée du procès. Si l'on excluait deux cas atypiques (*Lukić et Lukić*, et *Šainović et consorts*), l'exactitude des prévisions augmentait considérablement. Dans deux cas, les travaux se sont achevés plus tôt que prévu, eu égard tant aux prévisions initiales qu'à celles établies à la fin des audiences. Dans les cas atypiques, les retards ne peuvent être directement imputés à l'augmentation de la charge de travail des présidents de la Chambre d'appel. La différence entre les durées réelle et prévue des procès en appel était comparable à celle des procès en première instance, quoique légèrement plus élevée<sup>16</sup>. Autrement dit, l'exactitude des prévisions pour les appels était légèrement inférieure à celle des procès en première instance.

Figure III  
**Comparaison entre les durées réelle et prévue des procès en appel, en nombre de mois (2010-2015)**



Source : BSCI, d'après le calendrier des procès du Tribunal (en première instance et en appel).

**L'indication des résultats obtenus dans l'optique d'un cadre de gestion axée sur les résultats manquait de clarté**

33. Malgré les progrès accomplis dans l'exécution de ses activités judiciaires, le Tribunal n'a pas fourni suffisamment d'éléments prouvant qu'il avait amélioré son efficacité. Même avec les réformes du cadre réglementaire, qui comprend le règlement de procédure et de preuves, des directives pratiques et des documents d'orientation, rien n'indiquait clairement que les procédures avaient été accélérées, comme indiqué au paragraphe 36 ci-dessous. En outre, d'après un examen des cadres logiques, que l'on retrouve dans les documents budgétaires et les plans de

<sup>16</sup> L'erreur quadratique moyenne était de 13,8 %.

travail pour la période 2010-2015, le Bureau du Procureur et le Greffe n'ont ni défini des objectifs clairs et mesurables, ni retenu des indicateurs destinés à évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des activités judiciaires dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux, ni fixé des cibles précises pour chaque indicateur de manière à évaluer les résultats. Il ressort également de cet examen que les réalisations escomptées et les produits ont été rédigés en des termes généraux. Par exemple, dans le cadre logique du Greffe, toute une série d'activités indéfinies ont été regroupées sous une même réalisation escomptée, à savoir « Mettre en œuvre dans les délais les mesures qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de fin de mandat du Tribunal » (voir fig. IV). L'indicateur de succès correspondant (« Pourcentage de mesures appliquées dans les délais ») est ambigu. Le cadre logique du Tribunal a été élaboré pour la première fois en 2004, avec l'appui du Siège de l'ONU (voir A/65/5/Add.12, par. 34), et les cadres logiques du Bureau du Procureur et du Greffe sont restés inchangés pendant trois exercices biennaux (voir A/64/476, A/66/386 et A/68/386). Ce n'est que dans le budget pour l'exercice biennal 2016-2017 qu'une amélioration a été apportée au cadre logique du Greffe, à savoir l'adoption d'un indicateur mesurable (« Pourcentage d'affaires dont le traitement est achevé dans les délais »)<sup>17</sup>. En outre, dans le cadre logique du Bureau du Procureur, le nombre d'affaires jugées en première instance au cours de l'exercice biennal 2016-2017 n'a pas été actualisé<sup>18</sup>.

Figure IV

#### Cadre logique du Greffe pour l'exercice biennal 2010-2011

Tableau 8

#### Objectifs de l'exercice biennal, réalisations escomptées, indicateurs de succès et mesure des résultats

**Objectif :** Gérer et soutenir efficacement le Tribunal en fournissant l'appui judiciaire, administratif et juridique nécessaire aux Chambres, au Bureau du Procureur et, dans une certaine mesure, aux conseils de la défense, conformément au Statut et au Règlement de procédure et de preuve du Tribunal, aux règlements et règles de l'ONU et à la stratégie de fin de mandat du Tribunal

#### Indicateurs de succès prévus

a) Mettre en œuvre dans les délais les mesures qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de fin de mandat du Tribunal

#### Indicateurs de succès effectifs

a) Pourcentage de mesures appliquées dans les délais

*Mesure des résultats*

2006-2007 : 95 %

2008-2009 (estimation) : 95 %

2010-2011 (objectif) : 95 %

Source : A/64/476.

<sup>17</sup> Même s'il ne couvre pas la même période que le présent rapport, le budget pour l'exercice biennal 2016-2017 (A/70/397) a été rédigé en 2015.

<sup>18</sup> Au tableau 7 du budget pour l'exercice biennal 2016-2017 (A/70/397), l'indicateur de succès a) précisait encore que six procès en première instance avaient été achevés au cours de l'exercice biennal 2012-2013, au lieu de quatre. Voir A/66/386, tableau 5, indicateur de succès a) pour l'exercice biennal 2012-2013; A/68/386, tableau 7, indicateur de succès a) pour l'exercice biennal 2012-2013; et A/70/397, tableau 7, indicateur de succès a) pour l'exercice biennal 2012-2013.

34. L'ambiguïté avec laquelle les objectifs et les indicateurs ont été énoncés se retrouve également dans les plans de travail par division, qui n'ont pas été adaptés au suivi des résultats. Il ressort de l'examen de plusieurs plans de travail annuels pour la période 2010-2015 qu'un certain nombre d'éléments indispensables à la planification et au suivi des résultats étaient manquants, notamment dans les plans pour la période 2010-2013. Les indicateurs de résultats, les échéances ou les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés n'étaient pas précisés. Ces plans de travail ne donnaient pas aux responsables les moyens de faire en sorte que les activités contribuent aux priorités générales du Tribunal. De 2010 à 2013, la possibilité que les objectifs et les réalisations fixés pour l'ensemble du Tribunal se traduisent par des objectifs au niveau des divisions était limitée. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2014-2015 que les plans de travail par division ont intégré une démarche de gestion axée sur les résultats. Comme on pouvait s'y attendre, le budget pour l'exercice biennal 2016-2017, établi en 2015, présente plus clairement les produits devant concourir à la réalisation des objectifs globaux.

**C. Le Tribunal a mis en œuvre d'importantes mesures pour accélérer les activités judiciaires dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux, mais il n'y a pas suffisamment de données pour affirmer qu'il a fonctionné de la manière la plus efficace de 2010 à 2015 et la responsabilisation des juges est insuffisante**

**La volonté d'accélérer les activités judiciaires a produit des effets incertains**

35. Les mesures visant à augmenter les gains d'efficacité et à optimiser l'utilisation des ressources se sont multipliées après la publication, en 1999, du rapport du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (voir A/54/634, annexe). Aux fins de la présente évaluation, il n'a pas été possible, faute d'éléments, de conclure avec certitude que les premières réformes ou celles engagées après 2010 pour rationaliser ou accélérer les procédures du Tribunal ont effectivement contribué à accélérer les procès en première instance et en appel<sup>19</sup>. Ces réformes n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation systématique déterminant si elles produisaient les résultats escomptés, si leurs effets imprévus étaient corrigés et combien de temps avait été économisé exactement. Le Tribunal a ignoré les premières suggestions visant à améliorer la collecte d'informations sur les gains d'efficacité, comme lorsque le BSCI, devant l'impossibilité de vérifier l'incidence des mesures d'efficacité et des jonctions d'instances sur la réduction de la durée des procès, a recommandé, dans un audit de 2008 (AA2008/270/01), la mise en place d'un système efficace de

---

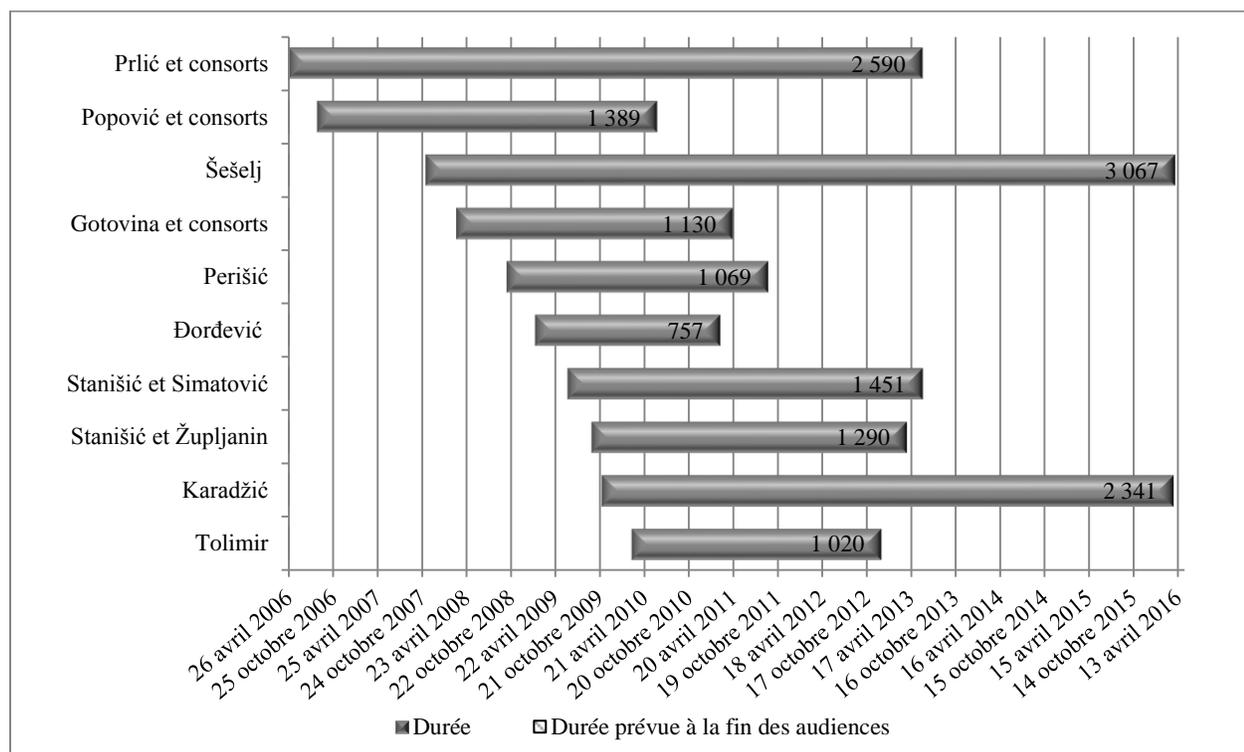
<sup>19</sup> Même en 1999, le Groupe d'experts n'était pas convaincu que l'adoption de toutes ses recommandations et d'une proposition émanant du Tribunal lui-même entraînerait une réduction spectaculaire de la durée des phases de mise en état et des procès en première instance et en appel (voir A/54/634, par. 262). Certains affirment que les réformes de fond ont allongé la durée des phases de mise en état et des procès en première instance. Voir également Máximo Langer et Joseph W. Doherty, « Managerial judging goes international, but its promise remains unfulfilled: an empirical assessment of International Tribunal for the Former Yugoslavia reforms », *Yale Journal of International Law*, vol. 36 (2011).

gestion de l'information afin de mesurer systématiquement les résultats obtenus sur des points critiques.

36. Environ 85 % des juges et des hauts fonctionnaires interrogés ne pouvaient dire avec certitude si les mesures d'efficacité adoptées pour améliorer le fonctionnement du Tribunal et ses procédures avaient produit avec le temps les effets souhaités. De l'avis de 41 % des fonctionnaires interrogés, on ne pouvait noter ni gain ni perte d'efficacité dans les travaux du Tribunal entre 2010 et 2015, contre 10 % qui faisaient état de gains d'efficacité. De ces 10 %, la plupart donnaient des exemples anecdotiques de situations où les mesures visant à accélérer les activités judiciaires avaient pu entraîner un gain de temps dans les affaires dont ils s'occupaient mais également une perte de temps dans d'autres parties du processus judiciaire.

37. La durée moyenne des procès en première instance conclus durant l'exercice biennal 2010-2011 a été de 1 086 jours; elle est passée à 1 588 jours en 2012-2013, en raison principalement de la longueur de procès complexes à accusés multiples, tels que l'affaire *Prlić et consorts*. Aucun procès en première instance ne s'est terminé au cours du dernier exercice biennal (voir fig. V). La durée moyenne de rédaction des jugements est de 411 jours, et la durée médiane de 240 jours.

Figure V  
Durée des procès en première instance, 2010-2015

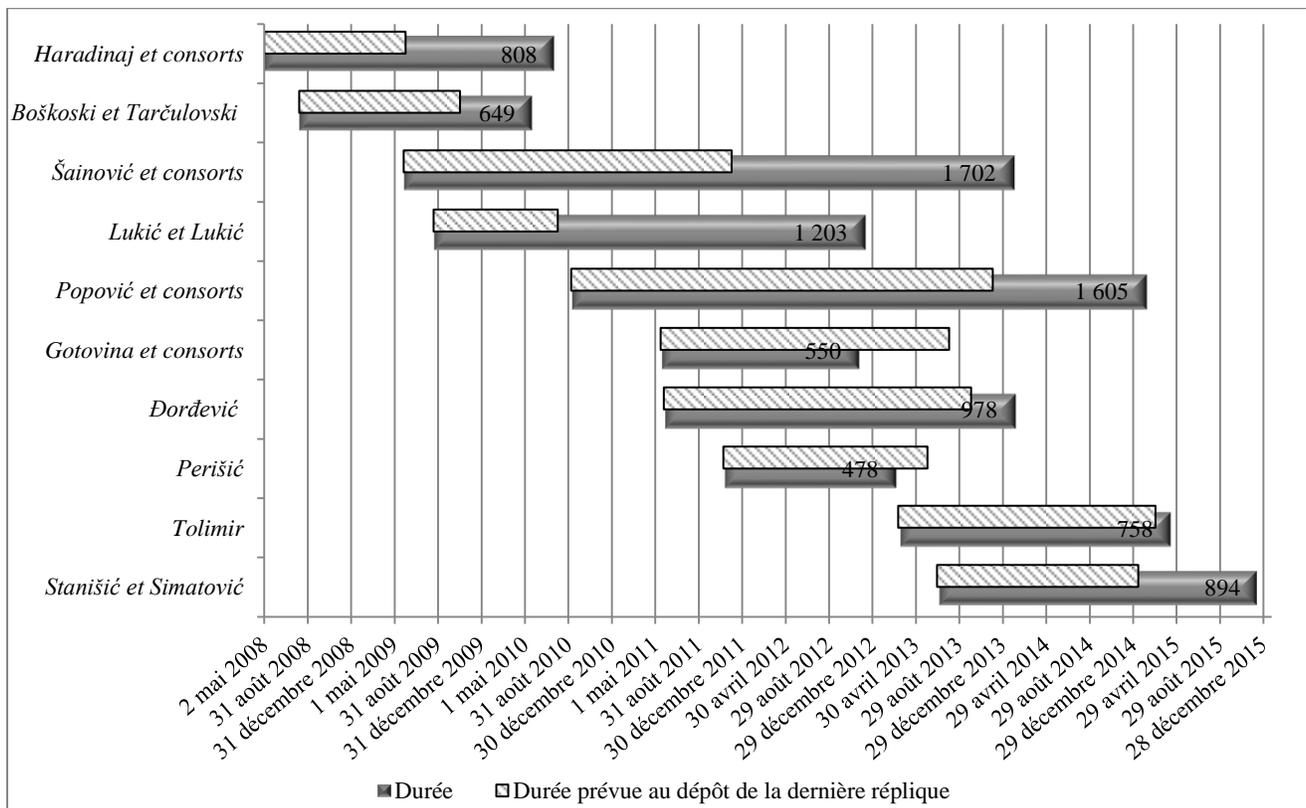


Source : BSCI, d'après les calendriers des procès en première instance et en appel du Tribunal.

38. S'agissant des travaux des Chambres de première instance, quatre procès se sont achevés lors des deux premiers exercices biennaux et aucun pendant le dernier exercice biennal. En mars 2016, deux instances étaient closes, deux procès étaient en cours et il n'y avait aucune nouvelle instance.

39. La durée moyenne des procès en appel a été de 728,5 jours pour l'exercice biennal 2010-2011, 744 pour l'exercice biennal 2012-2013 et d'environ 1 187,4 pour l'exercice biennal 2014-2015. L'augmentation de la durée moyenne des procès en appel s'explique principalement par la prorogation de délais dans des procès à accusés multiples tels que *Popović et consorts* et *Šainović et consorts* (voir fig. VI). Durant la période 2010-2015, le taux d'achèvement des instances en appel a augmenté de façon stable.

Figure VI  
Durée des appels, 2010-2015



Source : BSCI, d'après les calendriers du Tribunal pour les procès en première instance et en appel.

40. Le Manuel des pratiques établies du Tribunal (*Manual on Developed Practices*), élaboré conjointement en 2009 par le Tribunal et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, fournit des indications générales sur le temps que l'accusation, les équipes d'appui juridique et les juges devraient consacrer aux procédures et à la rédaction des décisions, sur la base d'affaires précédentes. Un suivi systématique est assuré par le Président du Tribunal, le Groupe de travail chargé de la planification des procès en première

instance et en appel, et lors de réunions entre le Président du Tribunal, le Juriste en chef des Chambres et d'autres hauts fonctionnaires; cependant, seuls les calendriers établis par le Groupe de travail sont publics. Le Tribunal ne semble pas recueillir d'informations qui permettraient d'examiner plus facilement les pratiques de traitement des affaires, de dégager un consensus sur des durées pouvant servir de référence dans différents types d'affaires, ni d'établir des comparaisons avec d'autres tribunaux ad hoc.

#### **Absence de code de déontologie précis et de mécanisme disciplinaire pour les juges**

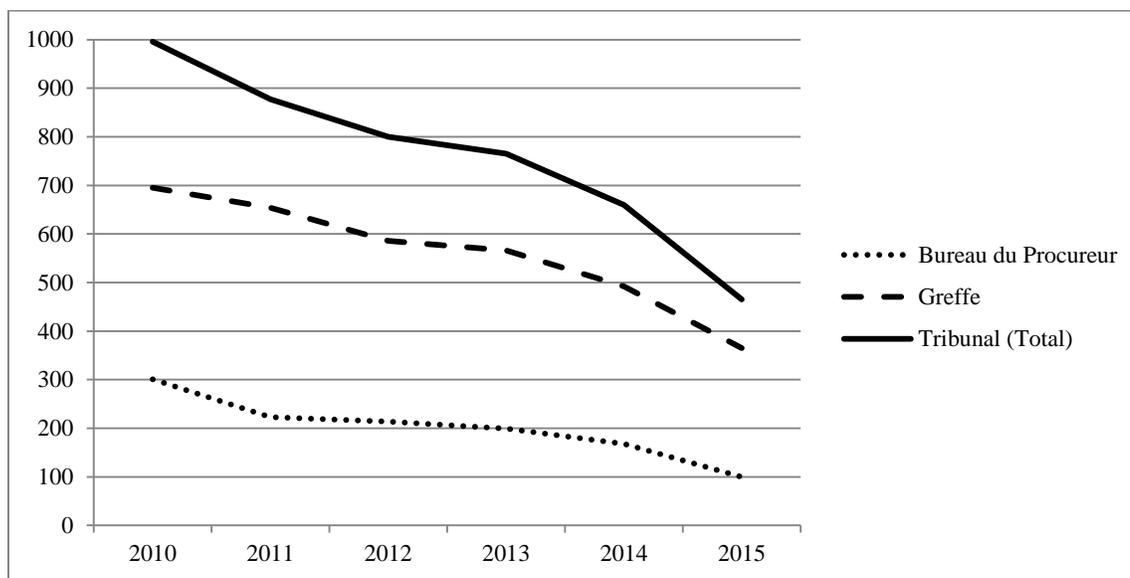
41. Le Tribunal ne dispose ni d'un code de déontologie ni d'un mécanisme formel garantissant le respect par les juges des règles de bonne conduite et d'éthique judiciaires, correspondant à ce qui a été fait pour les conseils de l'accusation et de la défense. Les juges du Tribunal ne sont pas membres du personnel de l'ONU, compte tenu de l'impératif d'impartialité et d'indépendance. Il n'existe véritablement ni régime disciplinaire ni système de supervision du comportement professionnel des juges du Tribunal. Ni les textes fondamentaux du Tribunal ni la Charte des Nations Unies ne comportent de disposition à cet effet, ni même d'indications sur les mesures disciplinaires qu'il pourrait prendre en cas de litige avec un juge. Dans un petit nombre de cas, cette lacune a contribué à retarder les travaux judiciaires, en particulier lorsqu'un ou plusieurs fonctionnaires expérimentés ont démissionné à la suite de harcèlements ou ont été réaffectés à d'autres affaires afin de régler un conflit interne. De l'avis du Tribunal, les tribunaux spéciaux ultérieurs et le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux pourraient envisager de créer un organe indépendant, tel qu'un inspecteur général judiciaire, qui se saisirait des questions de faute et d'incapacité des juges et auditerait leurs méthodes et leur travail. Une autre solution serait de prévoir un mécanisme de règlement des différends qui contribuerait aux bonnes relations de travail entre le personnel et les juges.

#### **D. Les départs volontaires, et non la réduction des effectifs, ont fait que le Tribunal a eu beaucoup de mal à tenir les délais de ses travaux judiciaires**

##### **Le Tribunal a veillé à préserver l'équité et la transparence des méthodes de réduction des effectifs**

42. Il était crucial que le Tribunal garde des effectifs suffisants pour remplir ses objectifs judiciaires et appliquer la stratégie d'achèvement des travaux, surtout dans le contexte d'une réduction d'effectifs. Le Tribunal a vu ses effectifs fondre de 53 % entre 2010 et 2015 (voir fig. VII).

Figure VII  
Effectifs actifs du Tribunal, 2010-2015<sup>a</sup>



Source : BSCI, analyse des tableaux d'effectifs des ressources humaines du Tribunal.

<sup>a</sup> Les effectifs actifs représentent le nombre moyen de fonctionnaires en activité au cours de l'année.

43. Le processus de réduction des effectifs a consisté à analyser les besoins opérationnels de chaque section en fonction du calendrier des procès en première instance et en appel, et à établir un budget pour chaque exercice biennal à venir. Les chefs de section ont déterminé pour chaque poste s'il s'agissait d'une unique, distincte ou interchangeable, cette dernière catégorie étant soumise à un examen comparatif<sup>20</sup>. Le Tribunal a étudié avec soin les critères de réduction des effectifs au sein du Comité paritaire de négociation<sup>21</sup> et de la Commission de la réduction des effectifs et de l'examen comparatif. Dans un rapport d'audit de 2010, le BSCI a considéré que la réduction des effectifs au Tribunal constituait un exemple de conduite d'un processus de changement<sup>22</sup>. Cependant, le Tribunal n'a ni suivi ni évalué l'incidence de la réduction des effectifs.

<sup>20</sup> Il a été tenu compte du comportement professionnel, de l'intégrité et de l'ancienneté du titulaire. C'est la méthode utilisée pour éclairer les décisions de réduction d'effectifs touchant des fonctionnaires exerçant des fonctions interchangeables.

<sup>21</sup> Le Comité paritaire de négociation se compose, à représentation égale, de quatre représentants et huit suppléants proposés par la direction et le Syndicat du personnel et nommés par le Greffier, et d'un président nommé par le Comité.

<sup>22</sup> Voir AA2010/270/04, par. 11 (document interne). Le teste est disponible auprès du Bureau des services de contrôle interne.

### **Une insuffisance des capacités d'analyse a empêché le Tribunal de comprendre pleinement le lien entre réduction des effectifs et départs volontaires**

44. L'analyse des taux de renouvellement du personnel<sup>23</sup> est d'une importance critique pour une organisation en phase de réduction d'effectifs. Elle lui permet d'avoir constamment une idée de l'ampleur des cessations de service par rapport au volume et à la composition des effectifs; de déterminer dans quelle mesure la réduction des effectifs, les départs volontaires ou d'autres types de cessations de service contribuent à l'ensemble du renouvellement; de déceler si les changements dans le renouvellement des effectifs ne sont que des fluctuations aléatoires ou s'ils révèlent une tendance; de savoir comment ajuster la réduction des effectifs à l'évolution des départs volontaires; et de savoir quelles divisions et groupes subissent les plus grandes pertes de capacités par rapport aux fluctuations des effectifs. Les taux de rotation du personnel sont cependant difficiles à interpréter sans examiner les tendances passées, présentes et futures.

45. Les taux de renouvellement du personnel n'ont été analysés qu'entre 2006 et 2008, comme suite à une proposition détaillée concernant l'institution de primes de fidélisation<sup>24</sup>. Le Tribunal n'a pas pu évaluer et suivre de manière approfondie le taux de renouvellement du personnel parce que le système de gestion des ressources humaines n'avait pas de fonctionnalité lui permettant de générer des données du passé concernant les effectifs en activité<sup>25</sup>. À la demande du Groupe d'experts, le Tribunal a communiqué des données sur les tableaux d'effectifs mensuels téléchargés vers la fin de l'année, donnant ainsi un état instantané des effectifs en novembre ou en décembre et non leur évolution sur toute une année. Cet instantané consistait en plus de 4 000 entrées qu'il a fallu non seulement produire manuellement mais aussi soumettre à une validation croisée pour en vérifier l'exactitude. Il comprenait le décompte de tous les postes pourvus dans le tableau d'effectifs et a dû être normalisé afin d'établir les données statistiques sur le renouvellement du personnel qui figurent dans la présente section. Le Tribunal a également fourni une liste des cessations de service survenues entre 2010 et 2015, mais il manquait le ratio comparatif par rapport aux effectifs en activité permettant d'exprimer avec précision le taux de renouvellement du personnel.

46. Le renouvellement du personnel comprend les départs volontaires et involontaires. Ces derniers constituent une vaste catégorie de cessations de service auxquels une organisation recourt délibérément : expiration du contrat (au titre de la réduction des effectifs ou non), engagement temporaire ou de durée déterminée, et licenciement. Les départs volontaires sont le fait du fonctionnaire : départ à la retraite, anticipé ou non, démission, transfert et cessation d'activité pour cause de décès ou pour raisons de santé (imprévues par l'organisation). Dans le présent rapport, l'expression « réduction des effectifs » s'entend des cessations de service

<sup>23</sup> Le taux de renouvellement du personnel se définit comme le pourcentage des cessations de service par rapport au nombre moyen de fonctionnaires en activité sur une période donnée.

<sup>24</sup> Les estimations de renouvellement du personnel ont été calculées par le Secrétaire général. Voir A/61/522, A/61/824 et A/62/681.

<sup>25</sup> Étant donné que le Groupe d'expert a travaillé à partir des données primaires brutes fournies par le Tribunal, concernant la composition des effectifs, les cessations de service et les vacances de postes, une certaine marge d'erreur dans le calcul des taux de renouvellement est à prévoir. Par ailleurs, comme le progiciel de gestion intégré (Umoja) a été déployé le 9 novembre 2015 au Tribunal, des données complètes sur les effectifs en activité n'étaient disponibles que pour la fin de 2015.

expressément qualifiées de licenciement ou d' « expiration du contrat (au titre de la réduction des effectifs) ». Les départs pour cause de réduction des effectifs ne sont qu'un sous-ensemble de la catégorie plus large des départs involontaires.

47. Il ressort de l'analyse des taux de renouvellement du personnel que les départs volontaires pèsent davantage sur la continuité des opérations que la réduction des effectifs. Bien que les deux notions soient liées, le personnel quittant volontairement son poste pour chercher un emploi stable lorsqu'une organisation est en situation de réduction d'effectifs, celle-ci n'est pas la seule raison des départs volontaires. En fait, entre 2010 et 2015, l'analyse montre que le taux moyen de renouvellement dû à la réduction des effectifs a été de 4,9 %, soit moins du tiers du taux moyen de renouvellement dû aux départs volontaires (15,3 %). L'incidence de la réduction des effectifs sur l'ensemble du renouvellement a donc été relativement faible. En outre, la réduction des effectifs n'a pas été la cause principale de départs volontaires. Moins de 30 % seulement d'une variation du taux des départs volontaires peut s'expliquer par une modification de la réduction des effectifs<sup>26</sup>. Les 70 % restants pourraient être liés à d'autres facteurs. Il faut donc comprendre quels autres facteurs importants sont à l'origine des départs volontaires et dans quelle mesure le style et les pratiques de gestion des ressources humaines peuvent atténuer les liens entre réduction des effectifs et départs volontaires<sup>27</sup>.

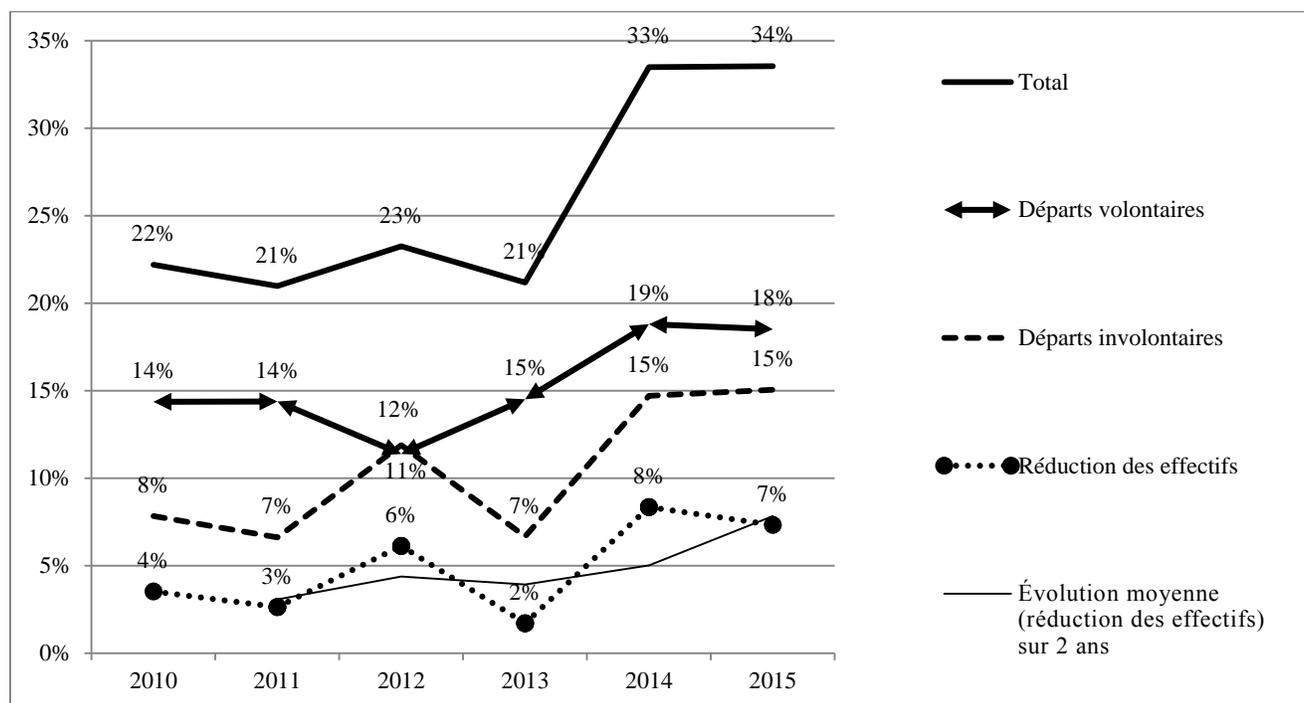
48. L'évolution du renouvellement de personnel en 2012 a montré que d'autres facteurs pouvaient atténuer les effets de la réduction des effectifs sur les départs volontaires. Bien qu'aucune réduction de postes n'ait été proposée pour l'exercice biennal 2012-2013 (voir A/66/386), le Tribunal a réduit ses effectifs à un rythme plus élevé en 2012. Cette hausse ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des départs volontaires. Au contraire, le taux de départs volontaires a atteint en 2012 son plus bas niveau depuis cinq ans (voir fig. VIII). Les données communiquées ne permettaient pas d'expliquer clairement les autres facteurs de renouvellement du personnel ni comment l'action de la direction pourrait avoir renforcé la rétention du personnel. Toutefois, l'analyse des tendances et des liens entre taux de départs volontaires et involontaires permettrait au Tribunal de procéder aux ajustements nécessaires.

---

<sup>26</sup> L'analyse a donné un coefficient de corrélation de 0,54.

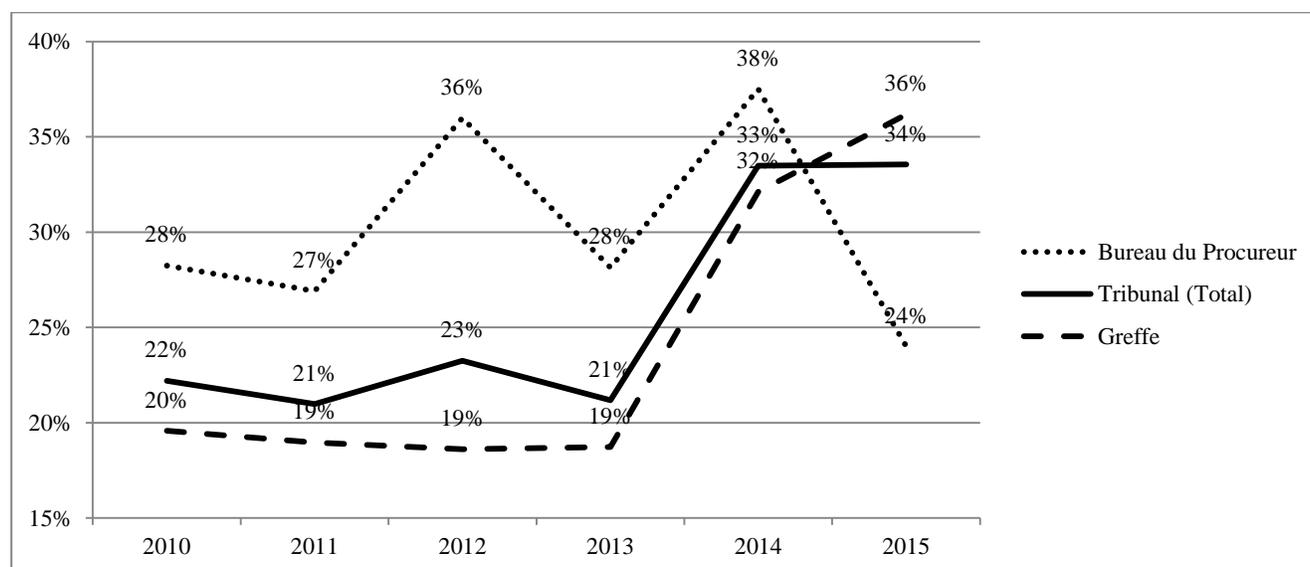
<sup>27</sup> Voir Charlie O. Trevor et Anthony J. Nyberg, « Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices », *Academy of Management Journal*, vol. 51, n° 2 (2008).

Figure VIII  
Renouvellement du personnel du Tribunal, 2010-2015



Source : BSCI, analyse des tableaux d'effectifs des ressources humaines du Tribunal.

Figure IX  
Taux de renouvellement du personnel du Bureau du Procureur, du Greffe et du Tribunal, 2010-2015



Source : BSCI, analyse des tableaux d'effectifs des ressources humaines du Tribunal.

49. Comme les taux de renouvellement du personnel varient, l'interprétation des données du renouvellement exige un examen attentif du contexte. Les figures VIII et IX indiquent les taux de renouvellement du personnel du Tribunal au fil du temps et permettent de dégager des tendances. Des données détaillées sur les différentes divisions et groupes peuvent donner des informations utiles quant à savoir si le renouvellement augmente dans l'ensemble ou touche des catégories particulières ou certains services. Il ressort des éléments existants que la rétention du personnel est un grand sujet de préoccupation lorsque les taux de renouvellement augmentent. La rétention du personnel pose de plus en plus de problèmes à mesure que la fin du Tribunal approche car il a de plus en plus de mal à conserver son personnel compétent et expérimenté. Pour déterminer plus précisément les causes de départs volontaires, surtout selon les types de personnel et les services où ils se produisent, une analyse des informations obtenues à partir des questionnaires de départ et des enquêtes réalisées après le départ et auprès du personnel actuel peut aider à envisager des actions de rétention ciblées plutôt qu'un mode d'intervention à l'échelle du système.

50. Dans l'ensemble, la réduction des effectifs ne semble pas avoir nui considérablement à la rapidité de la procédure judiciaire, principalement parce que son effet sur le renouvellement du personnel a été marginal. En outre, des entretiens avec les hauts responsables et une enquête auprès du personnel ont corroboré les conclusions du rapport d'audit établi par le BSCI en 2010, selon lesquelles la stratégie de réduction des effectifs du Tribunal était transparente et participative. Dans un souci d'équité, les intérêts de l'organisation et du personnel ont été pris en considération. Plus de 65 % des fonctionnaires interrogés se sont dits satisfaits de la manière dont la direction a communiqué les critères de réduction des effectifs indépendamment de la désignation des postes. L'opinion du personnel sur la méthode générale de réduction des effectifs était mitigée, les fonctionnaires des équipes affectées aux procès étant les plus satisfaits.

51. En revanche, les départs volontaires ont été pointés comme une cause essentielle des retards des activités judiciaires. D'après l'enquête menée auprès du personnel, plus de 80 % des fonctionnaires considéraient que les départs volontaires étaient un obstacle majeur à l'achèvement rapide des procédures. De même, d'après les entretiens et les rapports semestriels, la direction du Tribunal pensait que la perte de fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés dotés de compétences essentielles, ainsi que le temps nécessaire pour former leurs remplaçants, était une des raisons qui empêchaient la conclusion rapide des affaires. En outre, le Tribunal affirmait que l'insuffisance des effectifs et la relative inexpérience de l'équipe d'appui juridique avaient contribué à des retards dans une affaire complexe d'une grande ampleur (voir S/2010/270, par. 23).

52. Une bonne gestion de la rétention du personnel nécessite un diagnostic constant de la nature et des causes du renouvellement du personnel et une méthode stratégique de rétention. En consultation avec le Syndicat du personnel, le Tribunal a mis en œuvre, au fil des ans, toute une série de mesures préventives plus ou moins couronnées de succès<sup>28</sup>. Parmi ces mesures, la proposition d'une prime de fin de service approuvée par la Commission de la fonction publique internationale, qui

---

<sup>28</sup> Pour une liste complète de ces mesures, voir A/65/616, annexe I, et une note d'information interne du Tribunal intitulée « *Retention in a downsizing institution: the experience of the International Tribunal for the Former Yugoslavia* ». Le texte est disponible auprès du Greffe du Tribunal.

aurait été versée aux fonctionnaires acceptant de rester au Tribunal jusqu'à la suppression de leur poste. Bien qu'ayant reçu l'aval du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, cette mesure a été rejetée par la Cinquième Commission de l'Assemblée Générale. Le Tribunal a également élaboré, recherché et mis en œuvre des incitations non monétaires afin de conserver des fonctionnaires jusqu'à ce que leurs services ne soient plus requis. Il s'agissait notamment de possibilités de formation et d'organisation de carrières et d'un accord passé avec le Secrétariat afin que les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur dont le poste est supprimé soient considérés comme des candidats internes lorsqu'ils postulent au Secrétariat de l'ONU dans les 30 jours suivant la publication de l'avis de vacance de poste. De même, les membres de la catégorie des services généraux et catégories apparentées dont le poste est supprimé pourraient postuler à l'intérieur de la même catégorie dans d'autres lieux d'affectation. Selon le président du Syndicat du personnel, la mesure de rétention du personnel la plus importante a été un plan de réduction des effectifs largement accepté qui permettait au personnel de prévoir clairement quand leurs postes seraient supprimés. Malgré toutes ces mesures, l'analyse du renouvellement du personnel montre que les départs volontaires ont augmenté régulièrement au cours des cinq dernières années, sauf en 2012. Le pic a été atteint au cours du dernier exercice biennal (18,6 % en moyenne). Cette hausse s'est doublée d'une forte augmentation du taux de renouvellement global, qui s'est établi à 33,5 % en moyenne lors de l'exercice biennal 2014-2015. On peut en conclure que plusieurs des stratégies de rétention mises en place ont eu un effet limité sur les départs volontaires.

## V. Conclusion

53. Le Tribunal est maintenant dans une phase délicate où il doit rapidement réduire ses effectifs et se préparer à fermer. Il a dû équilibrer ses ressources, faire face aux départs volontaires, assurer son bon fonctionnement et rendre une justice de qualité, toutes choses difficiles à réaliser en phase de réduction d'effectifs. Au cours des cinq années qui font l'objet de la présente évaluation, les travaux judiciaires du Tribunal ont progressé régulièrement et conformément aux prévisions de son propre calendrier des procès en première instance et en appel. Ce n'est pas une mince réussite que d'avoir réalisé l'ensemble de son programme et d'achever peu à peu les procédures en cours. Le Tribunal a maintenu un niveau raisonnable d'efficacité en dépit des difficultés posées par les départs volontaires et la rétention du personnel, notamment en recourant à des listes de candidats présélectionnées, à des incitations non monétaires et à la scission des activités spécialisés, et en attribuant plusieurs fonctions à certains postes. Même si le départ de fonctionnaires compétents et expérimentés a entraîné au fil des ans des retards dans le déroulement de certaines affaires, le Tribunal s'est bien adapté et a produit des résultats. Il a toujours été à l'avant-garde de l'expérimentation et de l'élaboration des procédures pénales internationales et a servi de modèle aux autres tribunaux internationaux qui mettent en place leurs propres fonctions et opérations.

54. Dans le même temps, il apparaît que l'on n'a pas suffisamment cherché à présenter les résultats de manière claire, explicable et mesurable, dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux, aux fins d'améliorer la transparence et la responsabilisation. L'ambiguïté qui fait que les dates d'achèvement des travaux sont considérées comme des échéances fermes ou des objectifs souples a donné au

Tribunal la latitude de fixer le rythme de ses travaux judiciaires. Si le cadre logique 2016-2017 dénote une intention claire de mieux fixer des objectifs mesurables, cela n'a pas été le cas au cours des cinq dernières années. Pour l'essentiel, le Tribunal s'est attaché, étape par étape, à suivre et à mener ses activités et non à montrer qu'il obtenait des résultats en termes d'amélioration de son efficacité.

## VI. Recommandations

55. Les quatre principales recommandations du BSCI au Tribunal sont présentées ci-après.

### **Recommandation 1 (voir sect. IV, résultat A)**

56. **Adopter des normes de délai de traitement des affaires fondées sur les différentes méthodes de gestion des affaires et suivre les progrès au regard de ces objectifs internes.** Le Tribunal devrait définir, en se fondant sur les affaires déjà conclues, des délais de référence qui feront office de pratiques exemplaires pour lui-même et pour les futurs tribunaux ad hoc, puisqu'il a montré qu'il pouvait, au stade avancé de ses travaux judiciaires, recueillir suffisamment d'informations pour faire des prévisions raisonnablement précises.

### **Recommandation 2 (voir sect. IV, résultat B)**

57. **Veiller à ce que les mécanismes de planification et de contrôle soient bien appliqués au suivi des résultats en matière d'efficacité.** Le Tribunal devrait rendre compte des réductions de coûts et gains d'efficacité et procéder à une analyse rétrospective des procès en première instance et en appel afin de comprendre comment l'ampleur, la taille et la complexité des affaires ont influé sur la vitesse des travaux, et comparer avec d'autres institutions judiciaires.

### **Recommandation 3 (voir sect. IV, résultat C)**

58. **Élaborer un code de déontologie et un mécanisme disciplinaire applicable au comportement professionnel des juges.** Le Tribunal devrait élaborer un code de déontologie précisant le rôle des juges et permettant de limiter abus et erreurs au Tribunal. Il devrait également instituer un mécanisme disciplinaire, auquel les fonctionnaires de l'ONU pourraient adresser une plainte en cas de faute professionnelle d'un juge.

### **Recommandation 4 (voir sect. IV, résultat D)**

59. **Mettre en place un système centralisé d'information sur les cessations de service du personnel et améliorer l'analyse des ressources humaines pour fonder la prise de décisions sur des données.** Le Tribunal devrait améliorer ses capacités d'extraire et traiter des données sur les cessations de service en créant un système qui intégrerait notamment des statistiques historiques et des informations recueillies au moyen des questionnaires de départ. L'analyse de la base de données ainsi obtenue permettrait de suivre l'évolution des mouvements de personnel et de déceler les nouveaux risques alors que le Tribunal s'engage dans une phase accélérée de réduction de ses effectifs.

## Annexe I

### Observations reçues du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) reproduit ci-après dans leur intégralité les observations reçues du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie au sujet des résultats de l'évaluation figurant dans le projet de rapport. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

**Mémoire daté du 2 mai 2016, adressé par le Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie**

#### I. Introduction

1. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie se félicite que le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ait été chargé d'évaluer l'efficacité et l'efficacités de ses méthodes de travail aux fins de la mise en œuvre de sa stratégie d'achèvement des travaux entre 2010 et 2015. Le Tribunal attache beaucoup d'importance aux impératifs d'efficacité et d'efficacités dans la mise en œuvre de sa stratégie d'achèvement. Un examen approfondi des nombreuses mesures prises par le Tribunal en vue d'achever ses travaux permettrait de consigner les enseignements tirés de l'expérience (pratiques optimales et problèmes récurrents) et d'en faire un outil utile aux futures juridictions pénales internationales.

2. Le Tribunal déplore toutefois que le BSCI n'ait pas pu procéder à un examen rigoureux, principalement parce que les délais qui lui avaient été impartis étaient bien trop courts. Cela a limité la portée et les objectifs de l'évaluation, et empêché le BSCI de saisir et de traiter de manière approfondie les questions particulières intéressant le Tribunal en tant qu'institution judiciaire.

3. Compte tenu de la portée restreinte et du caractère superficiel de l'évaluation, les conclusions et recommandations qui en sont issues ont peu d'utilité pour le Tribunal, dont le mandat s'achèvera à la fin de 2017. De même, elles ne sont guère pertinentes pour les autres juridictions internationales, dans la mesure où elles ne présentent pas d'enseignements tirés de l'expérience susceptibles d'être utiles à d'autres institutions judiciaires. Le Tribunal estime qu'il s'agit là d'une occasion manquée de recenser des méthodes de travail qui correspondent aux pratiques optimales en matière de justice internationale.

4. Le Tribunal espère toutefois que les conclusions de cette évaluation pourront servir de base à un examen suffisamment financé, politiquement neutre et mûrement réfléchi des facteurs qui contribuent ou nuisent au fonctionnement efficace du Tribunal lors des procès pénaux internationaux. Un examen plus exhaustif et réfléchi contribuerait à promouvoir la justice internationale en général. Le Tribunal accueillerait favorablement un tel examen, mais note qu'il ne dispose pas des ressources suffisantes pour le réaliser dans le bref laps de temps qu'il lui reste avant sa fermeture.

## **II. Portée de l'évaluation, cadre, objectifs et méthodologie**

### **A. Le caractère limité du mandat de l'évaluation a donné lieu à des conclusions incomplètes et partielles**

5. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie regrette que l'évaluation n'ait porté que sur la période 2010-2015. Il note que la stratégie d'achèvement des travaux qu'il a proposée en 2002 a été adoptée par le Conseil de sécurité en 2003. La plupart des mesures d'efficacité qu'il a prises ont été mises en place avant 2010 et ont donc été exclues de la portée de l'évaluation, tout comme deux jugements importants rendus en première instance en 2016. S'il sait bien qu'il était nécessaire de limiter la portée de l'évaluation compte tenu des délais très courts imposés par le Conseil de sécurité, il estime néanmoins qu'en raison du calendrier arbitraire adopté et du fait que l'évaluation a été effectuée dans le cadre de la résolution 1966 (2010), comme l'avait demandé le Conseil, les résultats ne donnent malheureusement qu'un aperçu limité des efforts que le Tribunal déploie pour accroître son efficacité et son efficacité.

6. En outre, le Tribunal regrette que l'évaluation ait été fondée sur un mandat entaché d'un préjugé défavorable, faisant état, au paragraphe 13, de « l'incapacité persistante du Tribunal à achever ses travaux dans les délais prescrits dans la stratégie d'achèvement ». Outre qu'il a conduit l'équipe d'évaluation à tirer la conclusion préconçue que le Tribunal avait reçu des délais concrets, ce préjugé témoigne d'une incompréhension fondamentale de la nature des procédures judiciaires. L'équipe est même allée jusqu'à faire remonter la stratégie d'achèvement aux estimations faites par le Procureur en 1999 (voir A/70/874-S/2016/441, par. 26). Le Procureur est un fonctionnaire indépendant dont le mandat consiste à mener des enquêtes et à émettre des actes d'accusation. N'étant pas habilité à se prononcer sur les procédures judiciaires en général, il a fait des prévisions uniquement sur la durée des enquêtes, et non sur celle des procès.

7. De l'avis du Tribunal, l'évaluation doit donc être considérée comme étant partielle et incomplète.

### **B. La méthode employée manquait de souplesse et n'était pas adaptée aux caractéristiques particulières d'une institution judiciaire**

8. La méthode employée pour effectuer l'évaluation est prescrite par le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8). Elle s'inscrit dans le processus de gestion intégrée de l'Organisation des Nations Unies, qui comprend les plans à moyen terme, les budgets-programmes, les rapports sur l'exécution du programme et les rapports d'évaluation (ibid., art. 2.1). Elle permet d'évaluer les résultats des programmes de l'ONU à l'aune des objectifs énoncés dans le cadre de gestion axée sur les résultats.

9. Le cadre de gestion axée sur les résultats n'a toutefois jamais été appliqué aux décisions judiciaires, et ce, pour une bonne raison : les principes fondamentaux régissant les procédures pénales, en particulier l'indépendance judiciaire et le droit à un procès équitable, seraient mis à mal si un tel cadre venait à être imposé.

L'Assemblée générale a tenu compte de cet état de fait et prié le Tribunal, lorsqu'elle lui a demandé de soumettre ses prévisions budgétaires dans l'optique de la budgétisation axée sur les résultats, de ne présenter que celles relatives aux fonctions non judiciaires et administratives des Chambres [résolution 57/288 de l'Assemblée générale, par. 4 b)].

10. Cependant, dans son évaluation, le BSCI a appliqué sa méthode habituelle sans l'adapter pour tenir compte de la nature unique du mandat judiciaire. Il a donc essayé de déterminer si les activités judiciaires avaient été achevées dans les délais prescrits dans le cadre de gestion axée sur les résultats du Greffe, bien que ces activités n'en fassent, par définition, pas partie. Par conséquent, l'évaluation a consisté essentiellement à évaluer des indicateurs qui n'étaient pas destinés à démontrer les résultats de la stratégie d'achèvement, tout en omettant les résultats obtenus en dehors de ce cadre logique.

11. Le Tribunal estime donc que l'évaluation n'a pas donné une image fidèle de l'efficacité et l'efficience dont il fait preuve dans la mise en œuvre de sa stratégie d'achèvement.

### **III. Résultats de l'évaluation**

#### **A. Structure, mécanismes et activités opérationnelles visant à mettre en œuvre la stratégie d'achèvement**

12. Le Tribunal est heureux de constater que l'équipe d'évaluation a pris note des réformes opérationnelles et procédurales de grande envergure qui ont été opérées dans le cadre de la stratégie d'achèvement afin de mener à bien les activités judiciaires dans les meilleurs délais (voir A/70/873-S/2016/441, par. 22 à 25). Il souscrit à la conclusion selon laquelle il a toujours été à l'avant-garde pour ce qui est d'élaborer et de mettre à l'essai des procédures pénales internationales, servant de modèle pour les autres juridictions internationales qui mettent au point leurs propres fonctions et opérations (ibid., par. 54).

13. Toutefois, le Tribunal estime que cette section du rapport aurait dû être bien plus étoffée. Ces réformes étant le principal élément de la stratégie d'achèvement, l'évaluation aurait dû leur faire une place privilégiée. L'accent mis sur les fonctions d'appui et les tâches administratives a détourné l'attention de ces questions de fond, qui ont une incidence bien plus importante sur le calendrier des procès en première instance et en appel.

#### **B. Planification et exécution des travaux du Tribunal**

##### **Mesure de l'efficacité et de l'efficience**

14. Il est indiqué, dans l'évaluation, que l'efficacité et l'efficience du Tribunal sont en grande partie évaluées par rapport à ses résultats antérieurs. Il est également noté, en référence aux juridictions pénales internationales en général, qu'il n'existait ni objectifs de référence ni méthode reconnue pour mesurer l'efficacité et l'efficience (ibid., par. 28).

15. Le Tribunal est conscient de cet état de fait et déplore que le BSCI n'ait pas saisi cette occasion pour proposer des objectifs de référence ou une méthode permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacité des juridictions pénales internationales. Avec les plus de 20 années d'expérience que le Tribunal a accumulées, il aurait été intéressant, pertinent et utile d'examiner les résultats qu'il a obtenus avant de réformer ses méthodes de travail. Cela étant, il n'est pas dans l'intention du Tribunal de critiquer le BSCI ou l'équipe d'évaluation, car il aurait été tout bonnement impossible de définir de tels objectifs compte tenu de la portée limitée de l'évaluation et des courts délais impartis aux évaluateurs. Par ailleurs, le Tribunal n'a jamais eu pour mandat de mettre au point de tels objectifs de référence ou méthodes ni disposé des ressources nécessaires pour ce faire, la priorité étant donnée à l'achèvement de ses travaux.

16. Néanmoins, le Tribunal estime que la communauté internationale a laissé passer une occasion d'adapter la méthode d'évaluation de l'ONU à une institution judiciaire et d'effectuer une analyse rigoureuse des éléments qui nuisent à son fonctionnement. Il espère qu'il sera possible de combler cette lacune à l'avenir et de mettre l'accent directement sur les questions réellement préjudiciables à son fonctionnement, sans se laisser distraire par l'examen des fonctions d'appui ou des tâches administratives. Il pourrait s'agir, par exemple, d'établir des objectifs de référence pour des mesures d'efficacité telles que la jonction d'instances, la mobilisation de salles d'audience supplémentaires et la tenue d'audiences au-delà des horaires de travail normaux, ou celles qui consistent à permettre l'admission de preuves écrites, à limiter le temps de parole des parties, à condenser et simplifier les actes d'accusation et à recourir au système de gestion électronique des preuves et des traductions.

#### **Suivi des progrès accomplis dans l'exécution des activités judiciaires**

17. Le Tribunal note que le BSCI s'est tout particulièrement penché sur sa capacité de prévoir la durée des procès. La principale constatation faite sur ce point est que les prévisions relatives à la durée d'un procès sont extrêmement fiables lorsqu'elles interviennent une fois que l'accusation et la défense ont fini de présenter leurs moyens dans le cas des procès en première instance et une fois que les parties ont déposé leur mémoire dans le cas des procès en appel. Il n'y a là rien de surprenant, puisqu'il ne s'agit plus, à ce stade, que de rédiger le jugement ou l'arrêt, une activité largement sous le contrôle des Chambres.

18. Le Tribunal suppose que, si l'accent est mis sur cette question, c'est pour appuyer la recommandation 1, qui vise essentiellement à se fonder sur les données statistiques des affaires précédentes pour fixer des délais standard en vue des futurs procès.

#### *Recommandation 1*

19. Cette recommandation est une version actualisée d'une recommandation issue d'un rapport d'audit sur la stratégie d'achèvement du Tribunal réalisé en 2008 par le BSCI (AA2008/270/01). Le Tribunal n'avait pas accepté cette recommandation, faisant valoir que l'utilisation de normes d'efficacité telles que la « durée moyenne d'un procès » était pour ainsi dire dénuée de sens, les procès ne pouvant être comparés les uns aux autres en raison des complexités multiples et des caractéristiques uniques de chacun. Il avait estimé, et estime toujours, que cette

recommandation témoignait d'un manque de compréhension du fonctionnement des tribunaux.

20. Le Tribunal est conscient qu'il s'agit d'une évaluation, et non d'un audit. Toutefois, l'avis émis par le Tribunal en 2008 est toujours pertinent pour cette évaluation, et sa position reste inchangée, tout particulièrement au vu du nombre très réduit de procès restant à instruire, lesquels sont déjà assortis de dates de clôture et ne nécessitent donc ni objectifs de référence ni délais standard. Bien que le Tribunal souscrive pleinement au projet visant à consigner les pratiques optimales pour les prochaines juridictions ad hoc, les prévisions relatives à la durée des procès continueront d'être propres à chaque procès, de sorte que les délais standard fixés par le Tribunal ne seraient pas applicables aux futures juridictions.

### **Indication des résultats**

21. En ce qui concerne la conclusion selon laquelle l'indication des résultats du Tribunal dans l'optique d'un cadre de gestion axée sur les résultats manquait de clarté (voir A/70/873-S/2016/441, par. 34 et 35), le Tribunal a déjà précisé plus haut que les activités judiciaires étaient exclues du cadre logique du Tribunal. Ce cadre ne peut donc pas être utilisé pour évaluer les progrès accomplis dans l'achèvement des activités judiciaires, ce que l'équipe d'évaluation a pourtant tenté de faire, d'où une analyse faussée trop axée sur les activités d'appui et les fonctions administratives, et pas assez sur le fonctionnement efficace du Tribunal.

22. Il ne s'agit pas d'affirmer que le Tribunal ne dispose pas d'objectifs ni d'indicateurs clairs et mesurables pour évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des activités judiciaires. Les opérations judiciaires du Tribunal, en tant que juridiction pénale, sont strictement gouvernées par un cadre juridique défini par un ensemble de règles et de procédures détaillées, dont le statut du Tribunal et son règlement de procédure et de preuve (ci-après le « règlement »), qui constituent un cadre global permettant de réglementer les produits des parties et du Greffe qui influent sur les affaires et le rythme des activités judiciaires, dès l'enquête préliminaire et tout au long du procès. Ces règles et procédures sont complétées par des directives pratiques et des documents d'orientation qui, avec les décisions judiciaires rendues dans certaines affaires, constituent le cadre réglementaire du Tribunal. Tous ces documents définissent un ensemble strict de produits et de résultats exigés des parties et du Greffe pour veiller au bon déroulement des procédures judiciaires.

23. Lors de la phase préliminaire du procès, par exemple, une conférence de mise en état doit être convoquée tous les 120 jours pour assurer la préparation rapide du procès (voir IT/32/Rev.50, art. 65 *bis*). Le règlement prévoit des délais stricts pour la communication des pièces par le Procureur (dans les 30 jours suivant la comparution initiale de l'accusé) (*ibid.*, art. 66), le dépôt des exceptions préjudicielles (au plus tard 30 jours après la communication des pièces par le Procureur) et leur examen par la Chambre (qui se prononce sur ces exceptions dans les 60 jours suivant leur dépôt) [*ibid.*, art. 72 A)]. Il impose aussi des délais pour les interjections d'appel contre des décisions relatives à ces exceptions (15 jours) [*ibid.*, art. 72 c)], ou à toute autre requête déposée au cours de la procédure (7 jours) (*ibid.*, art. 73).

24. De même, pour les appels interjetés contre un jugement de première instance, par exemple, le règlement dispose que tout acte d'appel doit être déposé dans les 30 jours suivant le prononcé du jugement (*ibid.*, art. 108), le mémoire de l'appelant

devant être déposé dans les 75 jours qui suivent (ibid., art. 111). Le mémoire de l'intimé doit être déposé dans un délai de 40 jours à compter du dépôt du mémoire de l'appelant et tout mémoire en réplique dans les 15 jours qui suivent.

25. L'ensemble que forment le règlement et les directives pratiques pose les jalons d'un cadre de planification des produits des parties dans lequel les échéances et les résultats sont rigoureusement surveillés et ne présentent aucune ambiguïté. Le respect de ces règles est obligatoire, les dérogations n'étant accordées qu'après examen de la situation par une autorité judiciaire.

26. C'est ce cadre réglementaire qui détermine le rythme de l'activité judiciaire, qui est au cœur des travaux du Tribunal, et, par conséquent, la vitesse d'exécution de la stratégie d'achèvement des travaux. Les résultats sont facilement démontrables, mais ne relèvent pas du cadre logique de gestion axée sur les résultats.

27. Quoiqu'il en soit, le Tribunal ne souscrit pas à l'affirmation selon laquelle le cadre logique était ambigu dans l'ensemble. Bien qu'ils fassent état d'une réalisation imprécise et d'un indicateur de succès ambigu à la figure IV du rapport (A/70/873-S/2016/441), les évaluateurs n'ont pas tenu compte des nombreux autres réalisations escomptées et indicateurs de succès du cadre logique du Bureau du Procureur et du Greffe qui étaient tout à fait mesurables et clairs.

28. Néanmoins, il est satisfaisant de constater que les évaluateurs ont mentionné les améliorations apportées au cadre logique du Greffe au cours de la période considérée, constatant qu'un indicateur ambigu avait été précisé et que les plans de travail annuels ont commencé à être établis selon une méthode de gestion axée sur les résultats en 2014. Le Tribunal note toutefois que malgré ces améliorations, le cadre logique ne s'applique toujours pas aux activités judiciaires et ne saurait produire des données probantes concernant le fonctionnement efficace du Tribunal.

## **C. Éléments concrets et principe de responsabilité**

### **Éléments concrets démontrant le fonctionnement efficace du Tribunal**

29. Les évaluateurs ont considéré que les éléments tangibles permettant de démontrer les résultats étaient très rares et qu'on manquait d'indicateurs clairs pour effectuer une évaluation transparente. Cette appréciation témoigne d'une mauvaise compréhension des procédures judiciaires et de l'importance fondamentale de l'indépendance de la magistrature. Si le droit à un procès équitable implique notamment que la procédure doit être aussi rapide que possible, compte tenu de l'indépendance de la magistrature, de la nécessité de délibérer et du caractère imprévisible des poursuites pénales, il est impossible d'assortir un procès d'échéances fixes. Toute recherche d'indicateurs et d'éléments tangibles à cet égard sera inévitablement infructueuse. Cette confusion apparaît clairement dans la conclusion du rapport, dans laquelle il est noté à tort que « l'ambiguïté qui entoure la manière d'envisager les dates d'achèvement des travaux, comme des échéances à tenir ou des objectifs révisables, a laissé au Tribunal la possibilité de fixer avec une certaine liberté le rythme de ses activités judiciaires » (ibid., par. 55). De fait, le Tribunal jouit, à juste titre, d'une liberté totale à cet égard.

30. L'indépendance de la magistrature et la garantie d'un procès équitable, libre de toute influence politique, sont essentiels à l'intégrité des tribunaux internationaux.

Le fait qu'à l'occasion des audits précédents, le Tribunal ait systématiquement rejeté les recommandations dont l'application aurait compromis son indépendance ne devrait pas étonner les observateurs du système de justice pénale internationale. Les évaluateurs citent l'audit réalisé par le BSCI en 2008, soulignant que « le Tribunal a ignoré les propositions visant à améliorer la collecte d'informations sur les gains d'efficacité qui lui ont été faites par le passé » (ibid., par. 36). Le Tribunal maintient sa position aujourd'hui, à savoir que si la production de telles données permettrait certes d'avoir une idée de l'évolution de la situation dans le temps, il ne saurait obliger les juges qui travaillent sur les affaires en cours à respecter des échéances et des objectifs fondés sur des données relatives à des affaires antérieures.

31. Cela étant, tous les procès en première instance et en appel étant désormais presque terminés, le Tribunal convient pleinement qu'il serait intéressant de bien évaluer les mesures mises en place pour accélérer les travaux du Tribunal et d'obtenir des données claires pour en mesurer les effets. Si l'impact de certaines d'entre elles, comme le renvoi d'affaires à d'autres juridictions ou la tenue de sept procès par jour au lieu de trois, est évident, d'autres ont des effets plus difficiles à quantifier. Le Tribunal serait favorable à l'élaboration d'une méthode conçue pour les institutions judiciaires qui permettrait d'évaluer l'efficacité relative des différentes stratégies qu'il utilise pour tirer des enseignements au profit des futurs tribunaux internationaux. Il souligne toutefois que si un tel projet devait être lancé avant la fin de l'année 2017, son exécution viendrait s'ajouter au traitement des affaires en cours et exigerait donc de mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires.

32. Le Tribunal constate que, dans l'intervalle, certains universitaires ont tenté de réaliser des études comparatives. L'équipe d'évaluation s'est basée sur une de ces études pour analyser la complexité juridique et factuelle des activités du Tribunal [ibid., par. 18 g)], mais n'a pas pris en compte les conclusions positives faites à son issue dans l'évaluation, d'autres études aux résultats moins clairs ayant été citées à la place. Pour mémoire, les auteurs de l'étude en question ont conclu que « les résultats montrent que le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie est plus efficace que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et à peu près aussi efficace que les instances américaines jugeant des affaires complexes de meurtre. [...] Bien que les données soient rares, le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie semble bien plus efficace que la juridiction nationale comparable, qui mène les procès sur les atrocités de masse »<sup>a</sup>. La plus récente étude comparative des tribunaux internationaux, publiée dans l'édition de 2016 de l'ouvrage *Cambridge Companion to International Criminal Law*, est également citée dans l'évaluation. Ses conclusions sont les suivantes : « Après un nombre considérable d'années de pratique à la Cour pénale internationale, il n'est pas exagéré de dire que le prestige et l'héritage impressionnant des tribunaux spéciaux croissent chaque jour. [...] on est en droit de se demander s'il est possible de faire mieux que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie »<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Stuart Ford, « Complexity and efficiency at International Criminal Courts », *Emory International Law Review*, vol. 29 (2014).

<sup>b</sup> Göran Sluiter, « Ad hoc international criminal tribunals (Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leone) », in *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, William A. Schabas, éd. (London, Cambridge University Press, 2016).

### *Recommandation 2*

33. Comme indiqué plus haut, le Tribunal convient qu'il serait utile d'analyser les procès achevés afin de mieux comprendre comment leur portée, leur ampleur et leur complexité ont joué sur leur durée.

34. Le Tribunal note toutefois qu'une telle étude nécessiterait beaucoup de temps et de ressources et qu'il n'est pas actuellement en mesure de l'entreprendre. Par conséquent, il ne peut pas accepter cette recommandation. Il consacre toutes ses ressources aux activités qui lui permettront d'achever ses travaux d'ici à la fin de 2017, ce qui doit demeurer sa priorité.

### **Code de conduite des juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie**

35. Les évaluateurs ont noté à juste titre que le Tribunal n'avait pas de mécanisme formel encadrant le comportement professionnel des juges (A/70/873-S/2016/441, par. 42). Comme ils l'ont reconnu, un tel mécanisme aurait été nécessaire dans un petit nombre de cas.

36. Le Tribunal convient de l'importance d'un tel outil. Il précise toutefois qu'à l'initiative des juges du Tribunal et à la suite de concertations entre ceux-ci, les juges du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux ont adopté un code de conduite (MICT/14). En outre, quand il aura rendu son jugement en appel dans l'affaire *Stanišić et Župljanin*, le Tribunal n'aura plus qu'un juge ad litem et deux juges permanents qui ne seront pas aussi juges du Mécanisme et ne seront donc pas couverts par le code de conduite.

### *Recommandation 3*

37. Le Tribunal souscrit en principe à cette recommandation, tout en faisant observer qu'elle n'est pas très pertinente à ce stade de son existence. Le Mécanisme a déjà institué une pratique exemplaire à l'international en adoptant son propre code de conduite judiciaire, qui s'applique à l'ensemble des juges du Tribunal, à quelques exceptions près. En outre, le Tribunal souligne que l'élaboration d'un code de conduite nécessiterait du temps et des ressources, et exigerait notamment de mobiliser les juges eux-mêmes, ce qui retarderait l'achèvement des affaires restantes. Il ne peut donc pas accepter cette recommandation.

## **D. Départs volontaires et réduction des effectifs**

### **Équité et transparence de la réduction des effectifs**

38. Le Tribunal se félicite que les évaluateurs estiment que la réduction des effectifs s'est déroulée de façon équitable et transparente, a tenu compte des ressources nécessaires à son fonctionnement, n'a pas entraîné de retard de traitement des affaires et constitue la « meilleure pratique pour ce qui est de l'administration d'une réorganisation<sup>c</sup> ». Il apprécie également que, comme lui, ils considèrent les départs volontaires comme un frein à l'achèvement des activités judiciaires, avis également exprimé dans les rapports régulièrement présentés au Conseil de sécurité. En outre, il se félicite que le BSCI ait pris acte des nombreuses mesures qu'il a mises en place pour retenir son personnel. L'analyse comporte néanmoins des lacunes considérables

---

<sup>c</sup> Voir AA2010/270/04, par. 11 (document interne). Ce document peut être consulté au Bureau des services de contrôle interne.

qui ont donné lieu à des conclusions et à des recommandations inadaptées. Les problèmes les plus préoccupants sont décrits dans les parties qui suivent.

39. Selon l'évaluation, « l'analyse des taux de rotation du personnel revêt une importance critique pour une organisation en phase de réduction d'effectifs » (A/70/873-S/2016/441, par. 45). Le Tribunal fait toutefois observer qu'il est plus important de retenir le personnel que d'effectuer des analyses. L'analyse des données statistiques peut aider l'Administration à recenser les facteurs liés à l'érosion naturelle des effectifs. Toutefois, la gestion directe du personnel, qui permet de comprendre ce qui motive les choix de chacun, est un outil largement plus efficace pour ce qui est d'anticiper les départs volontaires et de renforcer, lorsque c'est possible, la résilience et les capacités. Dans son évaluation, le BSCI surestime l'intérêt d'une analyse statistique et passe sous silence les bons résultats obtenus par le Tribunal grâce aux contacts directs qu'ont les responsables avec les fonctionnaires et aux mesures adaptées qu'ils prennent.

40. Dans la même partie, les évaluateurs avancent que l'existence de statistiques sur les départs volontaires permettrait d'ajuster la réduction des effectifs en fonction de l'évolution de ces départs. Ils ne semblent pas avoir compris que la méthode de réduction des effectifs appliquée par le Tribunal permettait de moduler les départs involontaires en fonction des départs volontaires. Le Tribunal note également que l'équipe d'évaluation a classé les données d'une manière curieuse, ce qui a pu nuire à la fiabilité des résultats. Par exemple, les départs à la retraite et les décès ont été rangés dans la catégorie des « départs volontaires » (ibid., par. 47).

#### **L'étude choisie à des fins de comparaison manque de pertinence**

41. Fait plus problématique encore, les méthodes d'analyse et les conclusions des évaluateurs reposent sur des sources et des modèles issus de la recherche universitaire, qui ne sont pas comparables ni applicables à la situation du Tribunal (ibid., par. 48). Les organisations étudiées dans les articles pris en référence ont réduit leurs effectifs en vue d'atteindre un effectif prédéterminé, alors que le Tribunal doit fermer complètement, autrement dit tous les postes doivent être éliminés et l'ensemble du personnel doit partir. Les sources universitaires mentionnent des réductions d'effectifs « de choc », ce qui signifie que les organisations étudiées ont réduit leurs effectifs soudainement et de manière imprévue. Le Tribunal, en revanche, a lié ses réductions d'effectifs à la cessation prévue de ses activités judiciaires et avisé les fonctionnaires de la suppression prévue de leur poste jusqu'à deux ans à l'avance, ce qui a éliminé le caractère arbitraire et l'effet de surprise. La situation des organisations visées par les études universitaires et celle du Tribunal n'étant pas comparables, il est peu probable que les conclusions tirées dans ces études s'appliquent pleinement au cas présent. Pourtant, en dépit du manque de pertinence de ces études, la recommandation finale découlant de l'évaluation s'appuie sur l'hypothèse utilisée.

42. Fondée sur les conclusions d'études universitaires, l'hypothèse sur laquelle se base cette partie de l'évaluation est qu'il est possible de contrer et d'atténuer les départs volontaires en adoptant des pratiques de gestion des ressources humaines qui visent à renforcer le sentiment d'équité et le sentiment d'appartenance et à ouvrir des perspectives de carrière<sup>d</sup>. D'après l'évaluation, en s'appuyant sur une analyse reposant sur des données, le Tribunal pourrait recourir à ces pratiques de façon ciblée dans les services dans lesquels le taux de départs volontaires est le plus élevé.

<sup>d</sup> Charlie O. Trevor et Anthony J. Nyberg, « Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices », *Academy of Management Journal*, vol. 51, n° 2 (2008).

### **Des pratiques efficaces de gestion des ressources humaines sont déjà en place**

43. Les évaluateurs ont observé que le Tribunal disposait déjà d'excellentes pratiques de gestion des ressources humaines pour atténuer les départs volontaires dans toute l'organisation. Par conséquent, la théorie selon laquelle une approche plus ciblée permettrait d'obtenir des avantages supplémentaires n'est pas valable.

44. En réalité, d'après l'évaluation elle-même, le Tribunal applique déjà à l'ensemble de son personnel les meilleures pratiques permettant de réduire l'érosion naturelle des effectifs. Il n'aurait donc aucun intérêt à consacrer du temps et des ressources à une analyse statistique qui viserait à recenser les services précis dans lesquels ces mêmes pratiques pourraient être appliquées de façon plus ciblée. Le Tribunal suit déjà les pratiques les plus efficaces et, faute de statisticiens, il n'a ni les compétences ni les moyens d'élaborer et d'appliquer des modèles complexes de gestion fondée sur les données. Même s'il les avait, les résultats ne seraient sans doute pas à la hauteur de l'investissement consenti.

### **L'analyse détaillée des données ne tient pas compte de certains faits évidents**

45. Le Tribunal doit également souligner que cette partie de l'évaluation est entachée d'une erreur factuelle et confond corrélation entre différents facteurs et relation de cause à effet. D'après le rapport d'évaluation, il n'y a pas eu de réduction de postes au cours de l'exercice biennal 2012-2013 (ibid, par. 49). Le Tribunal a expliqué au BSCI que, bien qu'aucun poste permanent n'ait été supprimé, plus de 160 emplois de temporaire (autres que pour les réunions) relevant d'un financement structurel ont été supprimés, de même que 39 emplois de temporaire financés selon les modalités standard, soit plus de 200 emplois de temporaire éliminés au cours de l'exercice biennal. Toutefois, cette erreur factuelle n'a pas été corrigée dans le rapport final.

46. Cette erreur a ensuite révélé une lacune dans la méthode utilisée pour l'évaluation. L'équipe d'évaluation s'est concentrée sur les taux réels de départs involontaires et volontaires et sur une possible corrélation entre eux, en oubliant que la suppression de postes ou d'emplois de temporaire pouvait accélérer les départs volontaires. Elle n'a donc pas tenté de vérifier s'il existait une corrélation entre les suppressions de poste et l'érosion naturelle des effectifs. Or, il semble logique que le nombre de départs volontaires puisse être lié au nombre de postes supprimés.

47. En outre, les évaluateurs ont pris une corrélation entre les facteurs étudiés pour une relation de cause à effet, ce qui les a conduits à formuler une conclusion sans fondement. Ils notent en effet dans le rapport qu'en 2012, le nombre de départs volontaires a diminué malgré une hausse des départs involontaires, et en déduisent que l'augmentation des suppressions de postes n'est pas synonyme d'augmentation des départs volontaires et que « d'autres facteurs » ont donc certainement contribué à la baisse des départs volontaires (ibid., par. 49). Ce mode d'analyse et les conclusions qui ont été tirées démentent l'hypothèse implicite des évaluateurs, à savoir qu'il devrait y avoir un lien de cause à effet entre l'augmentation des suppressions de poste et le taux de départs volontaires. N'ayant pas trouvé de corrélation, les évaluateurs expliquent leurs constatations par « d'autres facteurs », sans préciser lesquels.

48. En l'espèce, les évaluateurs sont passés à côté d'un fait évident : pour un nombre donné de postes à supprimer, s'il y a moins de départs volontaires que de postes appelés à disparaître, l'organisation doit licencier du personnel, ce qui fait augmenter le nombre de départs involontaires. En voulant déterminer dans quelle mesure l'augmentation des départs involontaires contribuait à la hausse des départs volontaires, ils n'ont pas vu qu'il y avait là une explication évidente qui ne nécessitait pas d'analyse statistique détaillée. En outre, alors qu'ils ont eux-mêmes constaté que le Tribunal avait plus de mal à retenir son personnel à l'approche de sa date de fermeture, ils n'ont pas cherché à mesurer la corrélation entre les départs volontaires et la fermeture imminente du Tribunal. Le nombre de départs involontaires ayant augmenté régulièrement pendant la période à l'examen, comme ils l'ont eux-mêmes fait observer, il doit y avoir un degré élevé de corrélation. Cela confirme ce qui se conçoit aisément : plus la fermeture approche, plus nombreux sont ceux qui vont chercher du travail ailleurs.

49. Dans la partie du rapport portant sur ce point, l'équipe d'évaluation indique que de nombreuses mesures de fidélisation du personnel ont été prises mais que, en raison de la hausse du nombre de départs volontaires, celles-ci « ont eu un effet limité » (ibid., par. 53). La fermeture étant imminente et les membres du personnel n'ayant aucune assurance de retrouver immédiatement un emploi s'ils restent jusqu'à la fin, il semble évident qu'aucune mesure de fidélisation ne peut être totalement efficace. Cela ne signifie toutefois pas que les mesures de fidélisation mises en œuvre par le Tribunal ont été sans effet. Les évaluateurs n'ont pas étudié l'efficacité des diverses mesures prises et ne se sont pas demandé ce qui se serait passé si ces mesures n'avaient pas été mises en place, sachant que la situation aurait été bien plus grave. Il aurait été nettement plus intéressant d'évaluer l'efficacité des mesures prises plutôt que d'en arriver à la conclusion insignifiante qu'elles avaient eu un « effet limité ».

#### *Recommandation 4*

50. S'il reconnaît qu'en théorie, un tel système pourrait donner des indications supplémentaires sur l'évolution des départs, le Tribunal ne peut pas accepter la recommandation 4.

51. Tout d'abord, le Tribunal n'est pas d'accord avec l'idée qu'une analyse statistique des tendances aurait plus d'intérêt, pour anticiper les départs et prendre les mesures appropriées, que les interventions fondées sur la connaissance de la situation particulière de chaque membre du personnel et des capacités des équipes de travail. Son équipe de direction sait déjà qui part ou risque de le faire, et prend les mesures les plus efficaces possible pour renforcer la résilience et les capacités des sections les plus touchées par les départs volontaires. En outre, le Tribunal n'a ni les compétences ni le temps de procéder à la collecte de données détaillées et à l'analyse statistique des tendances. Il est totalement concentré sur l'achèvement de ses activités judiciaires, qui sont au cœur de son mandat, et ces opérations l'éloigneraient de son objectif et l'obligeraient à mobiliser inutilement du temps et des ressources. Enfin, la mise au point d'un tel système ne se ferait pas en un jour; le temps dont il dispose étant limité et les ressources spécialisées nécessaires lui faisant défaut, le Tribunal aurait vraisemblablement fermé ses portes avant d'avoir terminé la tâche.

## IV. Conclusion

52. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie tient à remercier les évaluateurs de l'esprit de collaboration dont ils ont fait preuve au cours de l'évaluation et de leur volonté de travailler aussi rapidement que possible, en dépit du manque de ressources et des délais impartis, pour qu'il ait le temps de communiquer ses vues. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a pris en compte une grande partie des observations formulées par le Tribunal, et l'évaluation a été réalisée de manière collégiale et professionnelle.

53. La plupart des difficultés qui ont nui à la qualité et à la pertinence des conclusions de l'évaluation ne sont pas imputables au Bureau. Le Tribunal recommande qu'à l'avenir, les évaluateurs disposent de suffisamment de temps pour mener des travaux de recherche approfondis en usant de méthodes axées sur les questions de fond et tenant compte de la nature singulière de l'institution, de son mandat judiciaire et des difficultés externes qui échappent à son contrôle.

54. Quoi qu'il en soit, le Tribunal tient à assurer le BSCI et le Conseil de sécurité qu'il continuera d'examiner attentivement le rapport du Bureau.

## Annexe II

### **Observations de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne**

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) remercie le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie de ses observations judicieuses et exhaustives sur le rapport d'évaluation, et comprend ses préoccupations concernant la portée du rapport et les points qu'il n'a pas été possible d'aborder en raison des délais serrés et de la limitation du nombre de mots. Dans son rapport, le Bureau a mis l'accent sur l'efficacité et l'efficience des activités judiciaires dans une institution en pleine réduction des effectifs, dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux, une question de fond impliquant de nombreuses dimensions transversales.

Le Tribunal a rejeté les quatre recommandations, invoquant le manque de temps et de ressources ou faisant valoir qu'elles présentaient peu d'intérêt pour son mandat. Les recommandations formulées dans le rapport du BSCI, qui visent à accroître la transparence et l'application du principe de responsabilité dans l'établissement de rapports sur les résultats obtenus, tiennent pourtant compte de l'intention du Tribunal d'achever ses travaux d'ici à la fin de 2017, du niveau global de ses capacités et des ressources qu'il lui reste.

Le BSCI maintient que l'application des recommandations 2 et 4 ne présenterait pas de difficulté majeure pour le Tribunal, puisque les données sont disponibles et qu'il suffirait de les collecter et de les organiser. Le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux disposant déjà d'un code de conduite des juges, l'élaboration d'un document similaire pour le Tribunal, proposée dans la recommandation 3, ne pèserait pas outre mesure sur les capacités du Tribunal. La recommandation 1, bien qu'un peu plus exigeante que les autres, ne fait que refléter l'engagement pris par le Tribunal de clore ses activités judiciaires en temps opportun et à son propre rythme. Son application permettrait de mesurer l'efficacité et l'efficience de la gestion de manière transparente et d'évaluer plus précisément les besoins du Tribunal en termes de ressources. Le BSCI ne peut toutefois pas se permettre de suggérer des échéances au Tribunal, sous peine de porter atteinte à l'indépendance des juges.

Le BSCI ne partage pas l'avis du Tribunal selon lequel le calendrier de l'évaluation est arbitraire. Compte tenu du fait que la résolution 2256 (2015) du Conseil de sécurité et la résolution 70/227 de l'Assemblée générale prévoient toutes deux un mandat d'évaluation découlant de la résolution 1966 (2010) du Conseil, et que le dernier audit en date du BSCI sur la stratégie de fin de mandat du Tribunal datait de 2010, le Bureau a choisi la période 2010-2015 dans le but de rendre compte de l'évolution des méthodes et des activités du Tribunal depuis la première date fixée pour l'achèvement de ses travaux, puis à la date révisée d'achèvement des travaux, jusqu'à la fin de 2015, afin d'observer les changements intervenus. Le Bureau a également estimé que le calendrier était raisonnable compte tenu du court délai imparti pour établir le rapport. En ce qui concerne la réserve exprimée par le Tribunal, à savoir que les principales mesures d'efficience prises avant 2010 ont été exclues de l'évaluation en raison des limites temporelles fixées pour le rapport, le Bureau a fourni un certain nombre d'exemples montrant que ces mesures d'efficience, bien que n'ayant pas été prises entre 2010 et 2015, avaient pu être

recensées et vérifiées, y compris dans les entretiens semi-dirigés, dans les enquêtes auprès du personnel, et dans les documents de politique générale et les rapports collectés. Le Bureau estime par conséquent que le rapport d'évaluation donne une idée claire de la quantité de données dont on dispose sur les gains d'efficience du Tribunal.

En ce qui concerne l'affirmation du Tribunal selon laquelle le mandat de l'évaluation était intrinsèquement partial, celui-ci évoquant « l'incapacité persistante du Tribunal à achever ses travaux dans les délais prescrits dans la stratégie d'achèvement des travaux », le Bureau considère qu'il s'agit là d'une affirmation factuelle qui tient compte des dates d'achèvement des travaux successivement fixées dans les résolutions 1534 (2004) et 1966 (2010) du Conseil de sécurité et du fait que le Tribunal n'a pas été en mesure de les respecter. Les auteurs du rapport ont fait un effort concerté pour exposer les différentes raisons pour lesquelles ces dates n'ont pas été respectées, et espèrent contribuer à dissiper le malentendu entre la notion d'échéance et celle d'objectif, comme indiqué aux paragraphes 26, 27 et 31 du rapport.

Le Bureau réfute l'affirmation faite par le Tribunal selon laquelle il aurait incorrectement fait remonter la stratégie d'achèvement des travaux à des estimations faites en 1999 par le Bureau du Procureur, puisque le paragraphe 30 du rapport du Groupe d'experts de la même année vient corroborer cette déclaration.

Le BSCI est également en désaccord avec les observations du Tribunal concernant les départs volontaires et la réduction des effectifs, qui sont inexactes car trop focalisées sur l'analyse statistique et la méthodologie employée. S'agissant des départs volontaires et de la réduction des effectifs, la priorité est d'améliorer la capacité de retrouver les informations disparates dont dispose le Tribunal en créant une base de données organisée et centralisée qui permette de rendre ces informations plus accessibles, d'améliorer l'analyse et, partant, de prendre des décisions plus éclairées sur la réduction des effectifs, les départs volontaires et la rétention du personnel, plutôt que d'imposer une méthodologie particulière.

Trois points méritent d'être précisés pour corriger les affirmations erronées faites dans les observations formelles. Premièrement, l'inclusion des départs en retraite et des décès dans la catégorie des départs volontaires est un choix méthodologique issu du constat que ces modalités de départ ne sont pas choisies par l'administration du Tribunal. Entre 2010 et 2015, il n'y a eu au Tribunal que 2 décès et 54 départs en retraite, sur un effectif total de 1 131 personnes. Compte tenu de cette incidence relativement faible, la non-prise en compte de ces types de cessation de service dans les départs volontaires n'aurait qu'une influence minime sur le taux de rotation volontaire. Deuxièmement, l'étude mentionnée au paragraphe 42 des observations formelles a été citée non pour servir de point de comparaison, mais à titre d'exemple pour montrer de quelle manière la gestion des ressources humaines peut atténuer les retombées de la réduction des effectifs sur les départs volontaires. Troisièmement, l'inexactitude montrée du doigt par le Tribunal au paragraphe 46 de ses observations formelles n'en est pas une. Pour y revenir, le rapport traite des réductions d'effectifs proposées pendant l'exercice biennal 2012-2013, et non des réductions effectives, contrairement à ce qu'a affirmé le Tribunal. Par ailleurs, les chiffres relatifs aux effectifs mentionnés au paragraphe 46 ne correspondent pas aux données validées et doublement vérifiées qui ont été fournies par le Tribunal. Le

Tribunal n'a apporté aucune précision sur cet écart lorsque l'occasion lui a été donnée de le faire.

Tout au long du processus d'évaluation, le Bureau a donné au Tribunal la possibilité de produire des preuves de ses résultats, même si celles-ci n'entraient pas strictement dans un cadre de gestion axée sur les résultats. En lui laissant cette liberté, il a reconnu le caractère unique du mandat judiciaire du Tribunal et tenu compte des difficultés externes qu'il rencontre dans l'achèvement de ses activités judiciaires. Lorsque les éléments de preuve étaient insuffisants, il a recueilli des données primaires qu'il a analysées, parfois en coopération avec le personnel du Tribunal, afin de mieux comprendre la nature de ses travaux.

---