



EQUIPE SUR LE BUDGET ET LES FINANCES¹
COALITION POUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE (CCPI)
SOUSSION À LA QUINZIÈME SESSION DU COMITÉ DU BUDGET ET DES
FINANCES, 23 - 31 AOÛT 2010.

Commentaires sur le Projet de budget-programme pour 2011 de la Cour
Pénale Internationale et autres questions

17 août 2010

I. INTRODUCTION

L'Equipe sur le Budget et les Finances (l'Equipe) de la Coalition pour la Cour Pénale Internationale (CCPI) a été établie à la sixième session de la Commission préparatoire et ses membres ont suivi et contribué à la rédaction du Règlement financier, des Règles de gestion financière, de la Rémunération des Juges, du Budget du premier exercice financier de la Cour et des budget-programmes de 2004 à 2010.²

L'Equipe souhaite aider le Comité du Budget et des Finances (Comité) et l'Assemblée à examiner le budget et d'autres questions financières en soumettant des commentaires et des recommandations détaillées qui intègrent l'expertise et la connaissance pratique des membres de l'Equipe sur les questions liées à la justice internationale. Ainsi, l'Equipe remarque que, depuis plusieurs années, des questions clés relevant de la politique générale de la Cour sont soulevées au cours de l'adoption du budget. L'Equipe continue d'être préoccupée que, en tant que seul organe subsidiaire de l'Assemblée des États Parties (l'Assemblée), le Comité est souvent chargé d'examiner des questions essentielles de politique générale sans le soutien ni l'apport d'autres organes subsidiaires spécialisés. Une révision des mécanismes de contrôle de l'Assemblée est urgemment nécessaire.

Ce document contient les commentaires et les recommandations de l'Equipe sur le Projet de budget-programme pour 2011 de la Cour Pénale Internationale³ et sur les autres questions qui seront examinées par le Comité lors de sa quinzième session.

L'Equipe est disponible en vue de discuter toute question avec le Comité ou les États Parties en prévision de la Session du Comité et peut être contactée par le biais du Bureau de La Haye de la CCPI : pal@coalitionfortheicc.org, Bezuidenhoutseweg 99a, 2594 AC The Hague, Tel: +31(0)70-311 1087.

II. LE PROJET DE BUDGET-PROGRAMME POUR 2011

Le 16 juillet 2010, la Cour Pénale Internationale (la Cour) a publié son Projet de budget-programme pour 2011 de la Cour Pénale Internationale (Projet de budget). Dans ce document, la Cour demande 107.02 Millions d'euros pour l'année. Suite à une analyse minutieuse de ce document, L'Equipe a établi ci-dessous un certain nombre de commentaires et de préoccupations sur des questions spécifiques couvertes par le Projet de budget.

¹Bien que le travail de l'Equipe sur le Budget et les Finances reflète la position des membres de la Coalition les plus actifs et que ce document ait été préparé en consultation avec d'autres équipes de la Coalition, ce rapport ne peut représenter l'opinion de tous les membres/organisations de la CCPI.

²Les équipes de travail de la CCPI sont composées des membres de la CCPI provenant d'organisations de la société civile ayant une large gamme de spécialisation concernant les questions liées à la justice internationale. Les équipes se concentrent sur des questions spécifiques, tel que le budget-programme annuel. Les équipes suivent les développements abordés à la CPI et à l'Assemblée, et développent des recherches et positions pertinentes en réponse à ces développements, et créent et mettent en œuvre des stratégies de plaidoyer en rapport avec ces positions. Tous les membres de la Coalition sont invités à rejoindre ces équipes et à rester régulièrement informés des travaux des équipes.

³Projet de budget-programme pour 2010 de la Cour Pénale Internationale, ICC-ASP/9/10, version avancée (16 juillet 2010).

1. Une augmentation du budget nécessaire

Le budget-programme pour 2011 demande une augmentation de 4,77 Millions d'euros pour 2011. L'Equipe considère qu'une augmentation générale du budget paraît justifiée au vu des modifications des hypothèses pour 2011 par rapport à 2010. Par exemple, l'ouverture d'une enquête au Kenya et le passage inévitable vers la tenue de procès en parallèle nécessitera des ressources supplémentaires (voir ci-dessous). Compte tenu du besoin d'augmenter le budget de la Cour, l'Equipe est préoccupée par le fait que certains États Parties continuent de plaider pour une croissance nulle du budget de la Cour. Comme l'Equipe l'a souligné dans le passé, si la Cour a la responsabilité d'assurer que ses activités sont menées de manière efficiente, son mandat judiciaire exige que son budget soit déterminé afin que la Cour dispose des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission. La Cour n'a que huit ans et n'a toujours pas atteint sa pleine capacité en ce qui concerne ses procédures judiciaires. Les activités de la Cour sont en augmentation. Nous recommandons avec insistance le Comité d'insister auprès des États Parties dans son rapport que la croissance responsable continue au cours des prochaines années est essentielle afin de garantir que la Cour atteigne sa pleine capacité qui garantira l'efficacité et l'impact maximal de l'application de son mandat tel qu'énoncé dans le Statut de Rome.

2. Ressources pour la situation au Kenya

L'Equipe remarque que, malgré l'ouverture d'une nouvelle enquête sur la situation au Kenya, la Cour a seulement demandé un supplément de 500 000 euros pour la protection des témoins en 2011. Selon le Bureau du Procureur, il a pu faire face aux frais de l'enquête au Kenya en 2010 avec les ressources qui lui ont été allouées et pourra poursuivre de la même manière en 2011. Bien que l'efficacité soit évidemment la bienvenue, ceci soulève la question de savoir si le Bureau aura les ressources nécessaires afin de mener ses enquêtes dans toutes les situations. Nous relevons la décision du BdP de redéployer les membres de son équipe d'investigation en République Centrafricaine au sein des équipes affectées au Kenya et à la RDC. De manière semblable, le Greffe a indiqué qu'il (avec l'exception de quelques coûts de protection de témoins) a cherché à absorber les coûts engendrés par la situation au Kenya. Dans certains cas cependant, ceci peut avoir des conséquences sur le coût d'autres activités dans les situations existantes (voir « Diminution Supplémentaire des Campagnes de Sensibilisation » ci-dessous).

Nous apprécions la reconnaissance sincère dans la proposition de budget-programme qu'« à l'exception de l'utilisation de ressources existantes pour assurer le travail du Greffe sur la situation au Kenya, permettant ainsi de maintenir les augmentations budgétaires au strict minimum, il ne peut être exclu que d'éventuelles situations futures, ou l'éventuelle intensification des activités liées à des situations déjà existantes, nécessitent des fonds supplémentaires.»⁴ Nous estimons qu'il est impératif que le Comité reconnaisse dans son rapport que les États doivent être prêts à supporter des coûts supplémentaires afin de faire face à d'éventuelles futures situations.

En rapport avec la demande supplémentaire concernant la protection de témoins, l'Equipe note qu'il existe des rapports préoccupants concernant des menaces et autres formes d'intimidations de victimes et de témoins des violences survenues à la suite des élections au Kenya et qui sont en cours d'investigation par la Cour, ainsi qu'à l'encontre d'individus ayant fourni des informations aux commissions d'enquête nationales qui ont précédé l'implication de la Cour. Par conséquent, l'Equipe soutient avec fermeté la demande de ressources supplémentaires pour la Cour afin qu'elle puisse procurer une protection aussi efficace que possible dans le cadre de l'enquête et des éventuelles poursuites qui suivront. Nous exhortons le Comité d'approuver cette requête et de recommander que la Cour ait recours au Fonds en cas d'imprévu si des ressources supplémentaires sont requises en 2011.

3. Réduction des enquêtes

L'Equipe est profondément préoccupée par la décision du Bureau du Procureur présentée dans la proposition du budget-programme de réduire le nombre de jours accordé aux enquêtes de terrain de

⁴ Proposition du budget-programme 2011, para. 207.

prêt de moitié.⁵ Ces dernières années, l'Equipe a constamment soulevé un certain nombre de préoccupations liées à la taille réduite des équipes d'enquêtes et les conséquences potentiellement néfastes sur les enquêteurs, la portée des enquêtes et l'efficacité du Bureau du Procureur. Une décision réduisant le nombre de journées accordées aux enquêtes sur le terrain de manière aussi drastique telle que celle proposée va inévitablement augmenter la pression sur les enquêteurs, réduire davantage la portée des investigations, rallonger la durée requise pour compléter les enquêtes et retarder le début d'investigations dans le cadre d'autres situations. Le temps passé dans les pays faisant l'objet d'une enquête constitue un élément essentiel afin de développer une connaissance du contexte général du pays permettant de prendre des décisions sûres et adéquates dans le cadre de la stratégie d'enquête et des opérations. L'Equipe conseille vivement au Comité de prendre en considération les insuffisances et les coûts à long terme que cette réduction causera au final sur le travail de la Cour.

4. Procès tenus en parallèle

L'année dernière, l'Equipe a exprimé sa déception de voir que, malgré une augmentation considérable des activités liées aux procès en 2010 et la probabilité de procédures engagées en parallèle, la Cour s'est contentée de demander les ressources nécessaires pour conduire les procès de manière consécutive. L'échec d'intégrer ces coûts prévisibles a poussé la Cour à demander la permission d'accéder le Fonds en cas d'imprévu en 2010. Par conséquent, l'Equipe se félicite de la décision de la Cour de demander les ressources nécessaires afin de conduire des procès en parallèle pour une durée allant jusqu'à six mois en 2011. Cette transition vers des procès en parallèle est nécessaire pour le moment au vu de l'alourdissement de la charge de travail judiciaire. Cette décision permettra le plein usage des moyens mis à la disposition de la Cour, garantissant une efficacité maximale, ainsi que les droits des accusés à un procès équitable et ce dans un délai raisonnable. L'Equipe conseille vivement au Comité de soutenir cette augmentation et recommande que la Cour utilise le Fonds en cas d'imprévu si plus de six mois de procès parallèle sont nécessaires.

5. Unité d'aide aux victimes et aux témoins - Poste de psychologue

L'an passé, l'Equipe exprima sa préoccupation à l'égard de la recommandation du Comité de ne pas convertir un poste de psychologue AGT de niveau P-3 en emploi permanent au sein de l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins pour 2010. Bien que l'Assemblée approuva la recommandation du Comité, elle demanda au Comité d'examiner les justifications pour ce poste lors de sa quatorzième session. Dans son rapport de la quatorzième session, le Comité, après avoir considéré les raisons données par la Cour, a demandé des informations supplémentaires concernant « les avantages et désavantages d'autres options, tel que l'établissement d'une réserve de recrutement d'experts, et de rendre un rapport sur ces conclusions avant sa prochaine session dans le cadre de son projet de budget-programme. »⁶ Le rapport de la Cour à l'attention du Comité n'a pas été rendu public et n'est donc pas accessible par l'Equipe (voir la section relative à la documentation ci-dessous). Quoiqu'il en soit, l'Equipe souhaiterait mettre en avant deux arguments.

Tout d'abord, bien que les questions du Comité sur l'efficacité générale de la stratégie portant à apporter un soutien psychologique auprès des victimes et des témoins sont pertinentes, nous sommes préoccupés du fait que la question ne devrait pas être adressée au cours d'une discussion sur un seul poste particulier. Faire ainsi reviendrait à faire de la micro gestion.

Deuxièmement, nous nous opposerions fermement à un fichier d'experts pour remplir ce rôle particulier au sein de l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins. La justification offerte par le Bureau du Procureur qu'un réserve de recrutement d'experts est le mécanisme le mieux adapté afin de superviser les entretiens avec des victimes et témoins particulièrement vulnérables au cours de certaines missions, ne peut pas être appliquée à l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins. Victimes et témoins de crimes soumis au droit international subiront dans la plupart des cas des troubles psychologiques. L'Unité d'aides aux victimes et aux témoins, qui est confrontée à un grand nombre de victimes chaque jour, doit disposer de moyens lui permettant d'effectuer en permanence des

⁵ Proposition du budget-programme 2011, para.180

⁶ Rapport du Comité du Budget et des Finances sur les travaux de sa quatorzième session, ICC/ASP/9/5, 6 juillet 2010, para 65-66.

évaluations psychologiques et de pouvoir offrir un soutien psychologique dès que cela s'avère nécessaire. Souvent, cette prise en charge est effectuée à la demande des Chambres concernées. L'Equipe conseille donc vivement au Comité d'accepter la conversion de ce post important au cours de cette session.

6. Réduction supplémentaire de la Sensibilisation en Ouganda

L'année dernière, l'Equipe a exprimé son inquiétude à l'égard de la décision de la Cour de réduire ses activités de sensibilisation en Ouganda, et ce en faveur d'autres situations. L'Equipe est par conséquent déçue par la proposition de la Cour cette année d'aller plus loin et de transférer le poste clé de sensibilisation en Ouganda vers le Kenya. Bien que nous soutenons sans faille le besoin d'une campagne de sensibilisation importante et immédiate au Kenya, nous sommes inquiets que le transfert de ce poste - plutôt que la création d'un nouveau poste dédié pour le Kenya afin de faire face aux besoins identifiés là-bas - marquera la fin effective des efforts de sensibilisation en Ouganda. Bien que les procès des responsables des crimes commis en Ouganda ne sont pas possibles tant que les individus inculpés auront été arrêtés et remis à la Cour, il est nécessaire de poursuivre l'engagement auprès des populations victimes afin de leur expliquer le travail de la Cour et de dialoguer avec celles-ci sur les efforts de la Cour pour mettre ceux accusés de crimes contre l'Humanité et de crimes de guerre devant les tribunaux. Alors qu'intensifier ses activités de sensibilisation avec l'augmentation de ses activités judiciaires est une bonne approche en principe, l'absence prolongée d'activités judiciaires peut en soi créer ses propres défis - en premier lieu, le sentiment croissant des populations affectées que la CPI a abandonné en ce qui concerne la situation en Ouganda. La diminution des moyens de sensibilisation en Ouganda pose également des questions sur l'impacte et la légitimité de la CPI dans d'autres pays concernés, en particulier dans le cadre de situations au sein desquelles aucun suspect n'a été appréhendé.

Comme nous le remarquons ci-dessous en ce qui concerne la présence de la CPI sur le terrain, nous encourageons le Comité de conseiller vivement à la Cour et aux États Parties d'engager une réflexion stratégique sur la question de la légitimité.

7. Fonds au profit des victimes

Le Fonds au profit des victimes a fait la demande d'une augmentation de 40.000 euros pour cette année, justifiée notamment par les déplacements de plus en plus important des membres du Conseil d'Administration, les activités de collecte de fonds, et les rencontres avec les donateurs et les partenaires. L'Equipe soutient cette augmentation afin de soutenir les efforts croissants du nouveau Conseil afin de promouvoir le Fonds. Nous reconnaissons également le besoin en ressources pour une collecte de fonds efficace et obtenir l'engagement des donateurs. Les indicateurs de performance et les objectifs de collecte de fond ne sont actuellement pas communiqués et pourraient se montrer utiles aux États Parties afin que ceux-ci puissent mesurer l'impacte de leurs investissements. Par conséquent, nous soutenons l'approbation de ces fonds mais suggérons qu'à l'avenir des indicateurs de performance et des objectifs de collecte de fonds soient communiqués.

Malgré de généreuses contributions par un certain nombre d'États Parties au cours de la Conférence de révision, le Fonds n'a pas encore établi une base suffisamment sûre afin d'examiner le financement de son administration.

8. Investir dans la présence sur le terrain de la CPI

L'Equipe a déjà souligné le rôle central des bureaux locaux de la Cour dans la mise en œuvre effective de son mandat. Par conséquent, nous nous félicitons de l'attention continue que le Comité porte sur les efforts de la Cour d'approfondir son engagement sur le terrain, y compris la volonté des membres du Comité de visiter les bureaux locaux de la Cour dans le cadre de la Conférence de Révision à Kampala. Les rapports fournis à la demande du Comité au cours de ses dernières sessions ont contribué à attirer l'attention requise et de clarifier le travail essentiel des équipes de la Cour présentes sur le terrain dans le cadre des enquêtes et des poursuites, et de faciliter l'accès à la justice à travers des campagnes de sensibilisation et en faveur de la participation des victimes, de la protection des témoins, et des activités du Fonds au profit des victimes. Les discussions portant sur le bilan de la Cour lors de la Conférence de Révision ont souligné l'importance de renforcer les

opérations sur le terrain en tant que facteur-clé pour accroître l'impact du système du Statut de Rome sur les communautés affectées.⁷

Nous notons la reconnaissance apportée par le Comité dans son rapport sur sa quatorzième session des progrès effectués pour accroître la direction stratégique des opérations sur le terrain de la Cour et dans un nombre de domaines dans lesquels l'élaboration de politiques supplémentaires est nécessaire, telle que la question de renforcer ou non les bureaux extérieurs, la possibilité qu'un bureau extérieur serve de plate-forme régionale, et les rapports entre les bureaux extérieurs et les pays hôtes. Nous encourageons le Comité de continuer de préconiser que la Cour s'engage dans un processus de planification stratégique en partenariat avec les États Parties en rapport à la nature et les buts des bureaux extérieurs de la CPI, particulièrement en ce qui concerne la question de la légitimité à long terme de la CPI dans les pays faisant l'objet d'une enquête.

Sur le court terme, afin de renforcer l'efficacité des bureaux extérieurs, l'Equipe conseille vivement au Comité de soutenir l'installation de coordinateurs sur le terrain à travers la reclassification des postes existants de chefs de bureau. Comme il a été indiqué dans le « Rapport sur l'examen des opérations hors siège » (ICC-ASP/9/CBF.1/15), par leur vue d'ensemble de toutes les activités hors siège du Greffe et l'expertise acquise dans la gestion des opérations de terrain, les coordinateurs constituent un composant essentiel afin de promouvoir une approche stratégique de la présence sur le terrain de la Cour, à la fois au sein de chaque situation et entre les situations.

9. Présentation du budget-programme

L'Equipe apprécie la présentation générale et la clarté de la Proposition du budget-programme. Nous avons cependant un certain nombre de commentaires précis à soumettre :

1. L'analyse de la croissance du budget dans l'introduction de la Proposition du budget-programme met en avant cinq principaux facteurs de coûts : dépenses des systèmes communs, l'enquête au Kenya, les procès tenus en parallèle, les investissements en capital, et d'autres dépenses diverses. Cependant, lorsque l'on examine les différentes sections des programmes principaux, il est souvent difficile d'établir quelles augmentations de coûts sont dues à quels facteurs de coûts. De plus, il n'est pas toujours clair de quelle manière de nombreuses diminutions du budget se rapportent à une augmentation générale. Nous souhaiterions encourager le Comité à faire des recommandations auprès de la Cour afin qu'ils présentent de manière plus claire les liens entre les principaux facteurs de coûts et les augmentations et diminutions budgétaires spécifiques.
2. L'Equipe note que la recommandation du Comité dans le rapport de sa treizième session selon laquelle « l'aide judiciaire pour la défense et l'aide judiciaire pour les victimes soient identifiées en tant qu'éléments distincts dans leurs sous-programmes respectifs » n'a pas été mise en application.⁸ L'Equipe conseille vivement que la Cour applique cette recommandation dans les plus brefs délais.
3. Le terme « récurrent » est souvent utilisé dans le document du budget-programme afin de justifier une dépense. Il n'est cependant pas toujours clair ce que la Cour entend par cette expression. Il serait utile que la Cour clarifie le sens qu'elle donne à ce terme et l'utilisation qu'elle en fait dans le Glossaire.
4. Le budget-programme proposé contient des informations inadéquates sur la façon dont le Fonds en cas d'imprévu a été utilisé et les conséquences que cela a sur la proposition de budget-programme. L'Equipe encourage le Comité de conseiller la Cour d'assurer une plus grande transparence sur cette question dans ses propositions futures.

III. AUTRES QUESTIONS À EXAMINER PAR LE COMITÉ LORS DE SA QUINZIÈME SESSION

⁷ Bilan de la justice pénale internationale ; Impact du Statut de Rome sur les victimes et sur les communautés affectées ; Projet de résumé informel des points focaux, 10 juin 2010, RC/ST/V/1, p.8, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/RC-ST-V-1-FRA.pdf.

⁸ Rapport du Comité du Budget et des Finances sur les travaux de sa treizième session, ICC/ASP/8/15, 16 novembre 2009, para. 36.

10. Documentation du Comité du Budget et des

L'Equipe apprécie l'intérêt porté par le Comité à sa demande au cours de la quatorzième session de mettre à la disposition du public les rapports qui lui sont soumis par la Cour. Cette demande a été faite afin de promouvoir davantage la communication avec le Comité ainsi que la transparence et la connaissance de son travail. En faisant cette demande, l'Equipe a également reconnu qu'il existait certains rapports qui exigeaient une certaine confidentialité pour certains motifs (tels que les questions de sécurité et de protection), et qu'une telle procédure devra être mise en place afin d'identifier et de protéger ces documents.

L'Equipe est déçue que le Comité, citant la pratique du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ait décidé de ne pas communiquer ces documents aux non membres (incluant les Etats Parties et les organisations non gouvernementales) avant le début de la session du Comité.⁹ Cette décision ne précise pas si le Comité rendra les rapports publics après leurs sessions. L'Equipe soutient que cela serait essentiel afin de garantir la transparence du Comité et la compréhension rétrospective de ses recommandations, tant en ce qui concerne le Budget que les autres questions financières et administratives

Par conséquent, nous demandons que le Comité au cours de cette session revoie toute la documentation qui lui a été soumise par la Cour et demande à la Cour de mettre ces rapports à la disposition du public sur son site web dès que possible suite à sa session, à moins que tous les membres du Comité établissent qu'il existe des raisons bien fondées qui exigent que les documents soient maintenus confidentiels.

⁹ Rapport du Comité du Budget et des Finances sur les travaux de sa quatorzième session, ICC/ASP/ 9/5, 6 Juillet 2010, para .92-93.