

NOTE D'INFORMATION

Etablir des indicateurs de performance pour la Cour pénale internationale

NOVEMBRE 2015

Lors de sa 13^e session, l'Assemblée des États Parties a demandé à la Cour pénale internationale de développer des indicateurs de performance et de faire un rapport de suivi à l'Assemblée lors de sa 14^e session. Si la notion d'indicateurs de performance est relativement simple, le développement de tels indicateurs pour la CPI pourrait être assez complexe. Il est important que les indicateurs couvrent toute une gamme d'actions et de perspectives qui permettent d'obtenir une évaluation exhaustive du travail de la Cour. Au moment de développer des indicateurs de performance, la Cour devrait consulter les parties prenantes extérieures, notamment la société civile, et prendre en compte leur opinion. Il est également impératif que la Cour résolve un certain nombre de questions liées à la collecte de données avant d'élaborer des critères et des indicateurs.

Historique

Lors de la 13^e session de l'Assemblée des États Parties (« AEP » ou « Assemblée ») de la Cour pénale internationale (« CPI » ou « Cour »), les États Parties ont donné les instructions suivantes à la Cour :

En ce qui concerne les procédures devant la Cour,

- (a) invite la Cour à intensifier ses efforts visant à renforcer l'efficacité et l'efficace des procédures, notamment en adoptant des nouveaux changements de pratique ; et*
- (b) prie la Cour d'intensifier ses efforts visant à élaborer des indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui permettraient à la Cour de mieux faire démontrer ses réalisations et ses besoins et, qui permettent également aux États parties d'évaluer les résultats de la Cour de façon, en gardant à l'esprit les recommandations existantes et les discussions sur cette question, en particulier dans le contexte du Groupe d'étude sur la gouvernance et du Comité du budget et des finances ;*
- (c) décide d'inscrire un point spécifique sur l'efficacité et l'efficace des procédures devant la Cour à l'ordre du jour de la quatorzième session de l'Assemblée des États Parties, en vue de renforcer le système du Statut de Rome.¹*

Cette demande intervient dans le contexte d'une volonté croissante de mieux comprendre le travail de la Cour. Les États sont de plus en plus actifs dans les Groupes de travail de l'AEP relatifs à la gouvernance et à l'efficacité. Toute une série d'autres parties prenantes, y compris les blocs régionaux, la société civile et les communautés affectées, souhaitent également avoir une meilleure compréhension des résultats et des difficultés rencontrées par la Cour.

Au cours des années, la CPI a fait face à des critiques, y compris notamment les accusations de partialité portées par les États africains en particulier, qui ont à leur tour affecté la coopération entre États, ainsi que diverses autres récriminations, notamment que des stratégies de poursuites erronées ont eu tendance à cibler le « menu fretin » tout en ignorant les auteurs placés plus haut ; que le champ limité des accusations a bloqué l'accès à la justice et aux réparations pour de nombreuses victimes ; que les poursuites qui visent uniquement une partie du conflit ne présentent qu'une analyse historique partielle des événements ; qu'il y a eu une absence d'engagement véritable des victimes à la fois dans la salle d'audience et par le biais de processus de sensibilisation ; et des plaintes concernant les retards dans l'exécution des mandats d'arrêt. Les indicateurs peuvent aider la CPI à avoir une meilleure compréhension des difficultés auxquelles elle est confrontée. Toutefois, comme pour d'autres outils de mesure de la performance, les indicateurs ont leurs limites et pourraient donc ne pas donner une image complète des opérations de la Cour. Néanmoins, les indicateurs permettraient la tenue d'un exercice d'auto-évaluation systémique robuste qui irait au-delà des rapports annuels et des plans stratégiques.

¹ICC-ASP/13/Res.5 (17 décembre 2014), Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties, Annexe I, para. 7, disponible à l'adresse suivante : https://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP13/ICC-ASP-13-Res5-FRA.pdf (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Que sont les indicateurs de performance ?

Les indicateurs de performance (ou « benchmarks ») mesurent les progrès réalisés par rapport à un objectif de critères d'excellence de haut niveau qui sont définis au départ. Le rôle des indicateurs est de permettre à l'institution de communiquer sur sa performance et d'améliorer celle-ci en mesurant les résultats plutôt que les ressources ou le niveau d'effort fourni. Les indicateurs ne servent pas à mesurer la performance professionnelle individuelle, comme le nombre de décisions par juge, et ne comparent pas non plus une institution ou une juridiction à une autre. Ils mettent plutôt l'accent sur la qualité des résultats-clés et l'impact de l'institution.

Les indicateurs de performance institutionnels sont différents des indicateurs de projet, qui peuvent s'appliquer à des projets spécifiques tels que ceux mis en œuvre par les organisations de la société civile dans le cadre d'une demande de subvention (appelés « indicateurs objectivement vérifiables » par certains bailleurs de fonds). Ces indicateurs de projet mesurent le succès par rapport à des objectifs spécifiques établis pour des projets particuliers mis en œuvre pendant une certaine durée. A l'inverse, les indicateurs de performance d'une institution judiciaire mesurent périodiquement la performance générale d'un tribunal par rapport à des critères de haut niveau. Ils donnent une image de la vie de l'institution et mettent en lumière les progrès de celle-ci par rapport à la réalisation de ses objectifs principaux.

Les critères de performance et les indicateurs peuvent être élaborés de façon à traiter divers aspects du fonctionnement d'une institution. Les indicateurs ne sont pas utilisés séparément, mais en paniers de trois à cinq mesures qui reflètent différentes facettes d'un critère. Ils peuvent être de nature quantitative ou qualitative. La durée des procédures-clés ainsi que les raisons des retards font partie des critères et mesures de performance les plus courants pour la justice.

L'exemple suivant illustre le format que les critères et les indicateurs peuvent revêtir : (Ceci n'est pas complet et ne se veut pas non plus une recommandation pour la CPI.)

Critères de performance : La Cour est expéditive à chaque étape, de la décision de mener un examen préliminaire aux appels finaux et réparations, le cas échéant.

Indicateurs :

1. Nombre de jours médian entre la première apparition et la décision relative à la confirmation des accusations.
2. Pourcentage des procédures planifiées qui sont reportées.
3. Nombre de jours médian entre le dépôt d'un appel interlocutoire et les décisions de la Chambre d'appel.
4. ... (etc.)

L'implication de la Cour dans la mesure des indicateurs d'impact est pleinement en ligne avec son mandat. Le manque de compréhension et d'intégration de la façon dont la Cour est perçue et de l'impact de ses actions sur les pays et communautés affectés peut fortement nuire à la capacité de la Cour à fonctionner.

Que devraient mesurer les indicateurs de performance ?

La Justice Initiative a recommandé que la Cour examine trois catégories d'indicateurs : les indicateurs opérationnels, les indicateurs du système du Statut de Rome et les indicateurs d'impact.

Les *indicateurs opérationnels* mesurent les opérations de la Cour, notamment des informations telles que les durées de traitement des affaires, la transparence, la participation des victimes, le niveau de la sensibilisation des communautés affectées, la distribution géographique des membres sur la liste des conseils, le nombre de décisions prises par la Cour, etc. Même si les informations qui peuvent être données par la mesure des indicateurs opérationnels sont importantes, ces informations à elles seules ne suffisent pas à répondre aux objectifs de la CPI dans son ensemble, et notamment ne répondent pas à des questions fondamentales – par exemple « L'action de la justice est-elle visible ? » – qui sont pertinentes pour les principales parties prenantes de la Cour.

Les *indicateurs du système du Statut de Rome* se réfèrent à la mise en place d'un outil global pour combattre l'impunité par le biais de l'adoption du Statut de la CPI et peuvent mesurer, entre autres facteurs, dans quelle mesure les Etats signataires remplissent les engagements pris dans le cadre du Statut de la CPI en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes graves. Cela impliquerait de mesurer, entre autres, l'assistance prêtée à la Cour par les Etats à travers des actes concrets de coopération obligatoires et volontaires et de soutien politique. Cela impliquerait également d'évaluer dans quelle mesure ils veulent et peuvent mener des investigations et des poursuites au niveau national pour les crimes qui tombent sous la compétence de la Cour, en accord avec le principe de complémentarité et leurs obligations d'après le droit international.

Les *indicateurs d'impact* visent à évaluer la perception de la légitimité et de la crédibilité de la Cour. Ces indicateurs explorent des questions concernant l'engagement réel, la compréhension et les perceptions dans les pays en situation/analyse préliminaire et parmi les communautés affectées, ainsi que l'héritage laissé par la Cour dans les pays où elle travaille et au-delà, y compris son effet dissuasif. Ils permettent de mesurer l'efficacité de la Cour de façon globale et pertinente en faisant un lien entre les procédures et leur impact sur les communautés affectées et au-delà.

La mesure de ces trois catégories présente différents niveaux de complexité. La sélection des indicateurs d'impact, par exemple, peut demander davantage de créativité, notamment dans certains cas une approche plus qualitative, moins centrée sur les données. Ces trois catégories d'indicateurs ne doivent pas être développées de façon séparée ; elles interagissent les unes avec les autres et peuvent être combinées de diverses façons.

Pour être pertinents, les indicateurs doivent couvrir toute une gamme d'actions et de perspectives qui permettent d'obtenir une évaluation exhaustive du travail de la Cour. Cela comprend les actions menées par des acteurs extérieurs qui ont un impact sur la capacité de la Cour à remplir son mandat, comme la volonté des Etats d'exécuter les demandes de coopération. Toute liste de critères et d'indicateurs doit tenir compte du fait que la CPI est un système de justice mondiale qui ne dispose pas de pouvoirs d'exécution, et non une magistrature ou un ministère public servant un Etat unique.

Quelles sont certaines des complexités qu'implique le développement d'indicateurs pour la CPI ?

Si la notion d'indicateurs de performance est relativement simple, le processus de développement de ces indicateurs peut lui-même être relativement complexe. Il existe également des complexités spécifiques qui concernent le développement d'indicateurs de performance pour les institutions judiciaires. La mesure de la performance de ce type d'institution est différente des autres organisations car le « produit final » est le processus de justice pénale lui-même. L'excellence est donc mesurée par la qualité et l'intégrité de chaque étape, de chaque action, depuis la découverte de crimes possibles jusqu'à l'appel final qui suit un procès et un verdict. La justice peut être rendue par une condamnation ou par une décision du procureur de renoncer aux poursuites par manque de preuves. Dans les deux cas, c'est la qualité du processus qui garantit que les résultats sont les bons. En dépit de ces difficultés, les institutions judiciaires nationales de plusieurs pays ont réussi à développer des indicateurs de performance. La CPI peut s'inspirer et tirer des leçons de ces expériences.

De plus, le développement d'indicateurs pour la CPI présente des difficultés spécifiques. Afin qu'ils aient du sens et qu'ils soient intelligibles pour une personne extérieure, et qu'ils permettent une introspection rigoureuse de la CPI elle-même, les indicateurs doivent refléter le travail de la Cour en tant qu'institution unique (« indicateurs pour l'ensemble de la Cour »). Cela peut être difficile, car les trois organes de la Cour (Présidence et Chambres, Bureau du procureur et Greffe) ont toujours travaillé séparément jusqu'à présent. S'il y a eu des efforts ces dernières années pour appliquer le principe d'unicité qui vise à rassembler les trois organes, la culture institutionnelle de chaque organe opérant comme une entité séparée pourraient présenter des difficultés pour le projet d'indicateurs.

Bien que les différents organes puissent développer des indicateurs de performance spécifiques à chacun d'entre eux (le Bureau du procureur, par exemple, a déjà présenté une liste d'indicateurs de performance dans son plan stratégique²), développer des indicateurs pour l'ensemble de la Cour va au-delà d'une simple fusion des indicateurs de chacun des organes dans une liste unique. Chacun des organes exerce des fonctions uniques et indépendantes et poursuit différents objectifs qui, dans certaines circonstances, peuvent même se contredire mutuellement. Par exemple, si le taux de condamnations peut être un bon indicateur pour le Bureau du procureur (« BdP » ou « Bureau »), ce ne sera pas nécessairement le cas pour la défense ou la Cour dans son ensemble. De plus, l'identification d'indicateurs qui reflètent correctement les rôles multiples joués par le Greffe peut s'avérer une tâche ardue. Néanmoins, cela vaut la peine de développer des indicateurs pour l'ensemble de la Cour. Les indicateurs spécifiques à un organe ne peuvent donner qu'une image étroite et parcellaire du travail de la CPI.

Un des autres points soulevés lors des discussions sur ce qui devrait être mesuré est la question de la capacité de la Cour à contrôler certaines activités. Par exemple, lorsque le BdP a discuté des indicateurs spécifiques au Bureau dans son projet de plan stratégique, il a indiqué que seuls les domaines sur lesquels « le Bureau contrôle totalement » peuvent être des indicateurs fiables de la performance du Bureau.³ La Cour doit faire preuve d'une réflexion critique lorsqu'elle effectue l'analyse des éléments qu'elle peut contrôler. Il

² Bureau du Procureur de la CPI, Plan stratégique 2016-2018, 16 juillet 2015, disponible à l'adresse suivante : <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/Plan-strategique-2016-2018.pdf> (dernière consultation : 26 oct. 2015), paragr. 103-108.

³ *Ibid.*, paragr. 104.

convient de veiller à éviter d'utiliser le manque de contrôle comme excuse pour justifier que certains résultats n'aient pas été atteints.

L'impression d'un manque de contrôle peut s'expliquer par l'utilisation de certains processus ou stratégies qui ne donnent pas les résultats escomptés. Par exemple, lorsque la Cour a été critiquée pour avoir produit des charges relativement limitées dans certains cas, l'une des explications pourrait être que le Bureau n'a pu trouver de preuves que pour étayer ces accusations-là. Cependant, étant donné que la recherche de preuves constitue l'activité principale du Bureau du procureur, des résultats médiocres liés à des charges qui ne représentent pas l'étendue des actes criminels pourraient inviter à réfléchir aux approches et à la méthodologie utilisées en matière d'investigation. Dans d'autres cas, le manque de contrôle peut renvoyer au contrôle exercé par d'autres acteurs, comme les obligations des Etats en matière d'exécution des mandats d'arrêt. Les Etats peuvent également avoir la responsabilité ultime, par exemple lorsque le BdP n'a pas les ressources nécessaires pour mener des enquêtes contre les deux parties au conflit (une autre des critiques énoncées à l'encontre du BdP/de la CPI).

En outre, par comparaison avec les autres institutions judiciaires, la CPI est relativement jeune et, contrairement aux institutions judiciaires nationales, elle traite peu de cas – bien que ces cas soient beaucoup plus complexes. En l'absence d'indicateurs de performance, la Cour et son personnel ont recueilli toute une série de récits individuels sur les affaires qu'ils ont traitées, ainsi que des statistiques sur divers aspects des procédures (par exemple, durée des différentes phases, nombre de dossiers déposés par les différentes parties et de décisions judiciaires, nombre de témoins appelés dans des affaires individuelles, nombre de victimes demandant ou acceptées à participer, etc.).⁴ Afin que ces informations puissent être utilisées comme des indicateurs valables, elles doivent être liées à des critères de performance spécifiques et agrégées entre les différents cas pour permettre une comparaison entre les différentes périodes couvertes par les rapports.

Enfin, une autre question importante à prendre en compte dans le développement des indicateurs concerne la sélection et la définition des étapes procédurales à suivre pour la mesure. Cette décision peut avoir un impact significatif sur les résultats obtenus. Par exemple, mesurer la célérité à partir de l'étape de l'examen préliminaire, de l'enquête, du début des procédures préliminaires ou du procès lui-même peut aboutir à des résultats très différents en raison des variations à chaque étape et des obstacles qui empêchent d'aboutir dans les temps.

Pourquoi les indicateurs sont-ils utiles ?

Outre qu'ils mesurent la performance de la CPI, les indicateurs permettent une meilleure compréhension du contexte dans lequel la Cour travaille et des difficultés auxquelles elle est confrontée. Par exemple, le fait que la Cour ait accepté de protéger un grand nombre de témoins peut indiquer qu'on a affaire à un environnement particulièrement risqué pour les enquêtes de la CPI.

En outre, les indicateurs peuvent signaler des problèmes et contribuer à améliorer la performance dans des domaines où les résultats de la Cour sont peut-être insuffisants. La Cour pourrait par exemple développer des indicateurs qui permettent d'identifier les causes des retards dans les procédures ou des reports d'audiences. Parmi celles-ci, il

⁴On peut trouver ces statistiques dans divers documents, notamment les jugements (par exemple, ICC-01/04-01/07-3436, *Le procureur c. Germain Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, paragr. 21-24), les rapports sur les activités de la Cour (par exemple, ICC-ASP/13/37, Rapport sur les activités de la Cour pénale internationale, paragr. 5), et les rapports aux Nations unies (par exemple, Doc UN A/67/308, Rapport de la Cour pénale internationale, paragr. 12, 15, 20, 25, 27, 32).

pourrait y avoir un manque de coopération, un temps insuffisant alloué à la préparation de la défense, ou encore une sous-estimation du temps nécessaire à la Chambre pour mener à bien certaines procédures. Une vision et une compréhension globales de ces causes dans les différents cas pourraient révéler des informations sur les mesures qui pourraient être mises en place pour réduire les délais et/ou la nécessité de reporter les procédures.

A l'inverse, adopter des indicateurs inappropriés constitue un risque car il y aurait un danger potentiel que la CPI soit mesurée par des normes inadéquates. C'est pourquoi il est crucial d'identifier des critères et des indicateurs pertinents. Il est également important que les critères et indicateurs continuent à être examinés après leur adoption et une fois que la Cour a commencé à mesurer. L'expérience acquise au fil des mesures pourrait révéler la nécessité d'ajuster la définition des indicateurs.

L'absence d'indicateurs est également problématique car il n'existe pas de normes auxquelles les différentes parties prenantes, y compris les Etats mais aussi les blocs régionaux et la société civile, puissent se référer afin de mieux comprendre la performance de la Cour. En l'absence d'une telle référence, chaque partie prenante ou groupe de parties prenantes utilise ses propres critères ainsi que les informations à sa disposition pour tirer ses propres conclusions sur la performance de la Cour.

Cependant, si l'on veut que le processus de développement des indicateurs soit utile, il requiert un investissement suffisant en ressources humaines et en temps de la part de la Cour ainsi que des consultations externes adéquates avec les parties prenantes. Un processus qui ne satisfait pas le niveau d'engagement et/ou de consultations requis, ou qui est mené de façon trop superficielle pour remplir le mandat accordé par l'AEP, n'est pas souhaitable, car il n'est pas à même de produire une mesure de la performance utile et durable.

Qui bénéficie du développement d'indicateurs et qui devrait être consulté ?

Les indicateurs de performance aideraient tout d'abord la Cour elle-même à évaluer sa propre performance ainsi que les difficultés rencontrées, non pas à partir des récits individuels liés aux différents cas traités par les différents organes, unités ou employés, mais du point de vue de la Cour dans son ensemble. A cet égard, et afin d'avoir une compréhension globale des opérations de la Cour, il est important que le personnel au siège et sur le terrain soit consulté et impliqué dans le développement des indicateurs. Les acteurs extérieurs qui sont directement impliqués dans les procédures, comme les conseils pour la défense et pour les victimes, auraient certainement des contributions utiles à apporter.

Comme indiqué plus haut, les indicateurs de performance sont un moyen d'auto-analyse et peuvent grandement contribuer à l'identification de mesures d'amélioration. En outre, les Etats Parties ainsi que l'Assemblée et des sous-organes tels que le Comité pour le budget et les finances bénéficieront de ce processus.

Qui plus est, la Cour devrait rechercher l'opinion des acteurs directement affectés par les activités de la Cour, comme les populations et la société civiles des pays constituant une situation, et tout particulièrement les victimes et les communautés affectées. Les opinions et les perceptions de ces parties prenantes sont déterminantes pour le succès de la Cour. Il convient de rappeler que la CPI est investie d'un mandat au niveau mondial pour lutter contre l'impunité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. Le processus d'identification d'indicateurs doit donc reconnaître que les

parties prenantes aux procès devant la CPI vont au-delà des Etats Parties et du milieu juridique de La Haye.

Le fait de devoir rendre des comptes à toute une série de parties prenantes apporte inévitablement son lot de défis et de difficultés, mais ceux-ci ne feront que se multiplier si cette réalité n'est pas acceptée. Par exemple, le fait de comprendre que les communautés de victimes peuvent être déçues par l'action de la Cour (par exemple, parce qu'elle n'a ciblé qu'une des parties du conflit, ou parce que les charges sont relativement limitées) constitue une information cruciale. La CPI incarne pour beaucoup les idéaux de justice et doit donc prendre dûment en compte les opinions positives comme négatives des parties prenantes à ses processus afin de mieux comprendre l'impact de ces opinions sur d'autres questions critiques, telles que le manque de coopération des acteurs locaux. Comprendre les opinions des parties prenantes locales est également indispensable si l'on veut assurer un héritage pour le travail de la Cour. Les précédents tribunaux pénaux internationaux ont eu des difficultés à faire en sorte que leur travail ait un impact à long terme. Des questions telles que l'absence de réparations pour les victimes et le soutien insuffisant apporté au travail des tribunaux dans les sociétés divisées ont empêché ces tribunaux d'avoir un niveau d'appui suffisant et potentiellement un impact durable. Etant donné l'investissement humain et financier important que représentent les tribunaux pénaux internationaux, il est crucial de prendre en compte les opinions des parties prenantes et l'impact à plus long terme sur les communautés que ces tribunaux ont le mandat de servir. Ceci est également conforme au mandat de la CPI tel que défini dans le préambule du Statut de Rome.

La CPI ne travaille pas en vase clos. Elle fait partie d'un système de responsabilité plus large et a été créée pour rendre justice dans les cas d'atrocités de masse, en particulier là où les personnes affectées par les crimes ne disposent d'aucun autre recours. Les communautés affectées ont souvent des attentes irréalistes quant aux résultats que la Cour peut obtenir ; mais ce n'est pas une raison pour que cette dernière ignore leurs opinions. Les attentes et les demandes des parties prenantes extérieures rappellent constamment les objectifs et les ambitions de la Cour. Par exemple, à travers leur travail de suivi de la performance de la Cour, les acteurs de la société civile veillent à ce que la Cour soit à la hauteur des attentes des rédacteurs du Statut de Rome. L'auto-évaluation institutionnelle a des limites, que l'on peut contourner en impliquant des parties prenantes extérieures dans le processus.

Comment la collecte de données est-elle liée au développement des indicateurs ?

Pour commencer, il est important de noter que le développement d'indicateurs n'est pas la même chose que la collecte de données. Comme on l'a montré dans l'exemple de format ci-dessus, les indicateurs relient des données spécifiques à un critère, permettant aux analystes et aux observateurs de tirer des conclusions sur la performance de la Cour dans un domaine important. La collecte de données, elle, constitue plutôt une étape dans le processus de développement d'indicateurs.

A cet égard, la Justice Initiative a remarqué que la CPI est confrontée à une série de difficultés en matière de collecte de données qu'elle doit régler avant de prendre des décisions sur les éléments à mesurer. En d'autres termes, avant d'établir des critères et des indicateurs, la Cour devrait s'assurer d'être capable de produire les données fiables qui sont nécessaires à la mesure. Ceci peut présenter un certain nombre de difficultés, parmi lesquelles :

- Des variations dans les définitions de données : Pour développer des indicateurs précis, les définitions de données doivent être claires et partagées par tous les organes. Les définitions actuelles ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les organes et/ou peuvent nécessiter une harmonisation avec ce qui doit être mesuré par les indicateurs. Par exemple, la définition d'un « affaire » est intrinsèque aux indicateurs à développer pour l'ensemble de la Cour. A la CPI, lorsque des affaires à l'encontre de plusieurs accusés sont jointes, elles sont généralement considérées comme une affaire unique à des fins diverses (programmation des audiences, enregistrement du cas, etc.) En pratique, pour certains indicateurs, comme ceux qui concernent les condamnations/acquittements, le verdict, les décisions sur les motions et les réparations, il pourrait être utile de considérer les procédures contre chacun des accusés comme des affaires séparées.
- La CPI n'a pas de tradition institutionnelle de partage de l'information entre ses différents organes. Dans certains cas, l'information peut ne pas être partagée pour des questions de confidentialité. Le problème évoqué ci-dessus est aggravé lorsque les différents organes (et parfois des sections ou des unités au sein de ces organes) utilisent des bases de données séparées avec des définitions différentes. La CPI ne possède pas de base de données commune centralisée. Bien que la Section de l'administration judiciaire, au sein du Greffe, détienne de très précieuses informations dans son système,⁵ les données qu'elle contient sont fragmentées puisqu'elles ne couvrent que les aspects strictement liés aux audiences, aux mémoires et aux décisions, et ne reflètent pas les autres aspects des activités de la Cour. La mise en place d'indicateurs pourrait demander des changements dans la base de données de la Section d'administration judiciaire afin de pouvoir mesurer des éléments qui n'étaient pas pris en compte jusqu'alors. On pourrait trouver parmi ceux-ci les raisons du retard dans les procédures, par exemple.
- La CPI a collecté une immense quantité de données sur ses procédures au cours des 12 dernières années, mais dans la plupart des cas, ces données sont liées à des affaires individuelles ou à des phases spécifiques des procédures. Généralement, la CPI n'a pas agrégé ces données pour l'ensemble des cas. Par exemple, elle pourrait produire des données sur le nombre d'appels interlocutoires accordés durant la phase préliminaire dans une affaire, mais elle ne serait peut-être pas en mesure de produire automatiquement le nombre d'appels interlocutoires accordés durant la phase préliminaire dans l'ensemble des affaires. Même si ces données pouvaient être produites de façon manuelle, idéalement les bases de données de la Cour devraient être adaptées pour générer automatiquement ce type de données.
- L'observation des multiples rapports de la Cour nous indique qu'il n'y a pas de périodicité fixe pour les rapports. Certains rapports couvrent une année calendaire, d'autres couvrent la période comprise entre deux sessions de l'AEP (par exemple, les rapports qui concernent les mandats de l'AEP), d'autres encore couvrent des périodes définies, par exemple de septembre à août de l'année suivante (par exemple, les rapports à l'Assemblée générale des Nations unies), ou de juillet à juin de l'année suivante (par exemple, les rapports sur la performance budgétaire). Même si la Cour pourra continuer à produire plusieurs rapports, elle devra harmoniser les périodes de communication des rapports par rapport aux indicateurs.

Enfin, il est à noter que la collecte de données ne respecte pas les exigences de transparence établies par le Règlement de procédure et de preuve. Aux termes de la Règle 15(1),

Le Greffier tient une base de données contenant toutes les informations se

⁵ Aux termes de la Règle 15(2) du Règlement de procédure et de preuve, « Le Greffier tient les [...] dossiers de la Cour ».

rapportant à chaque affaire portée devant la Cour, sous réserve des ordonnances de non-divulgateur qu'un juge ou une chambre pourrait rendre à l'égard d'un certain document ou d'une certaine information, et en veillant à protéger les renseignements personnels délicats. Le public a accès aux informations versées dans la base de données dans les langues de travail de la Cour.

Le respect total de la Règle 15(1) permettrait à toutes les parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de la Cour d'évaluer sa performance et les difficultés rencontrées.

Où en est la Cour aujourd'hui par rapport au développement d'indicateurs ?

Le développement d'indicateurs est un processus important qui doit être mis en œuvre et dirigé par la Cour elle-même. Cette dernière peut présenter des indicateurs aux Etats Parties et engager un dialogue avec ceux-ci, mais il est de la responsabilité de la CPI et non des Etats Parties de conduire le processus de définition d'indicateurs. Les indicateurs doivent être liés à la performance et non au budget.

A l'heure où nous préparons ce document, la Cour n'a pas encore produit de rapport sur des indicateurs pour l'ensemble de la Cour pour la 14^e session de l'Assemblée. On ne sait pas si ce rapport contiendra des propositions d'indicateurs permettant de commencer à mesurer la performance dès janvier 2016, ou s'il fera simplement le point sur les progrès effectués dans l'identification des critères et des indicateurs.

La Cour s'est engagée à développer des indicateurs. L'année 2015 a été particulièrement chargée pour les trois organes sur le plan de l'organisation et de la planification : le Greffe a été pleinement immergé dans le projet de révision ; le BdP a rédigé un nouveau plan stratégique pour 2016-2018 ainsi qu'une proposition de *Configuration de base* pour le Bureau (qui pourrait avoir des conséquences pour les autres organes) ; les Chambres ont vu six nouveaux juges prêter serment en mars et ont tenu en juin 2015 leur première retraite pour discuter de mesures visant à améliorer l'efficacité du processus pénal.⁶ Le BdP a développé des indicateurs spécifiques liés uniquement au travail du Bureau. Ces indicateurs ont été produits de manière unilatérale par le BdP, sans contribution des autres organes. Le Greffe et les Chambres/la Présidence pourraient aussi produire des indicateurs spécifiques à un organe. La Présidence a inclus le développement d'indicateurs de performance et d'indicateurs judiciaires pour l'ensemble de la Cour dans la liste des résultats escomptés pour 2016.⁷

Le travail sur le développement des indicateurs se poursuivra en 2016. Etant donné la complexité du travail lié au développement d'indicateurs, la Cour pourrait identifier des indicateurs qu'elle pourra commencer à utiliser à court terme et d'autres qui devront être élaborés en tirant parti de l'expérience qui aura été acquise dans le développement et la mesure des indicateurs. En 2015, la Présidence a pris la direction de ce processus, et du personnel de haut niveau des trois organes a été impliqué dans les discussions. Pour l'année prochaine, la Justice Initiative recommande la constitution d'un groupe de travail de la Cour, composé des responsables des organes, de hauts fonctionnaires et de personnel opérationnel, qui puisse opérationnaliser les décisions, rassembler les données, produire

⁶ Cela s'est traduit entre autres par la rédaction et la publication, en septembre 2015, d'un manuel des bonnes pratiques pour la phase préliminaire. Voir le communiqué de presse de la CPI, *Pre-Trial Division publishes a Manual of best practice in the Pre-Trial proceedings* (4 septembre 2015) http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/ptd_stat_150904.aspx (dernière consultation : 26 oct. 2015).

⁷ ICC-ASP/14/10, Projet de budget-programme pour 2016 de la Cour pénale internationale, Tableau 9, p. 18.

des projets de documents et tableaux, faire des recommandations et coordonner le dialogue avec les parties prenantes. En raison de la complexité de ce processus et de la nécessité pour les trois organes de se coordonner et de travailler ensemble, il serait important que la CPI identifie et désigne un membre du personnel qui puisse se consacrer pratiquement à temps plein à la centralisation des informations relatives aux indicateurs et à la direction du processus. La Justice Initiative recommande également à la Cour de préparer un plan de consultation avec la société civile à divers niveaux ainsi qu'avec les communautés affectées.

Conclusions

La Cour possède une importance unique en tant que l'une des principales institutions judiciaires mondiales luttant contre l'impunité malgré les nombreuses difficultés. La demande qui lui est faite de développer des indicateurs intervient à point nommé, plus de dix ans après sa création. Ce processus offre une occasion en or à la Cour de réfléchir à sa performance au fil des ans et de proposer un cadre d'évaluation interne et externe de sa performance dans les années à venir. Bien que complexe, cet exercice est positif pour la Cour et les parties prenantes extérieures, notamment les Etats qui investissent des ressources dans la Cour et les groupes de la société civile qui suivent et surveillent de près son travail.

L'existence d'indicateurs pourrait accélérer les efforts réalisés pour adopter des solutions à long terme aux difficultés rencontrées par la Cour. Les indicateurs de performance offriraient également un cadre de responsabilité pertinent permettant de déterminer dans quelle mesure la Cour tient les promesses énoncées dans le Statut de Rome. Toutefois, les indicateurs ne doivent pas être considérés comme un outil permettant d'exercer un chantage sur la Cour, mais comme l'un des moyens d'améliorer sa performance.

Le développement d'indicateurs de performance pour la CPI est une entreprise utile, mais un exercice complexe qui nécessite de tenir suffisamment compte des divers facteurs qui influencent le travail de la Cour ainsi que de l'impact de la performance de la Cour dans les contextes où elle opère. Le processus d'identification de critères et indicateurs devrait être caractérisé par de la créativité et de la vision. Il demandera de l'introspection et de l'autocritique de la part de la CPI.

Mesurer la performance et évaluer si la CPI est une entreprise utile pour les Etats Parties, la société civile et la communauté internationale dans son ensemble, demande davantage qu'une simple analyse des données opérationnelles relatives au travail quotidien de la Cour. Cela requiert plutôt une vision globale du système complexe mis en place par le Statut de Rome, notamment des améliorations apportées par la CPI aux pays faisant l'objet de situations ou d'examins préliminaires, aux victimes et aux communautés affectées et à tous ceux qui pourraient être concernés par des crimes tombant sous la compétence de la Cour. Le développement d'indicateurs doit donc être un processus consensuel allant au-delà des discussions au sein de la CPI.

Bien que le processus de développement d'indicateurs doivent être dirigé par la Cour, la CPI devrait chercher à intégrer des apports extérieurs, notamment d'experts qui ont travaillé au développement d'indicateurs pour des institutions nationales et de ceux qui, comme les acteurs de la société civile par exemple, peuvent offrir une perspective critique sur l'impact des activités de la Cour. Il se peut que la Cour rechigne à incorporer les perceptions extérieures. Toutefois, si elle ne tient pas compte des critiques, elle ne peut que s'attendre à en attirer davantage. La CPI est une institution publique et les parties prenantes extérieures font partie de ceux qui la jugent. Leurs voix aussi doivent être entendues si l'on veut évaluer la performance et la valeur ajoutée de la Cour.

Enfin, le développement d'indicateurs de performance requiert le partage des données et l'harmonisation des définitions de données. Il requiert un accord entre les différents organes sur les critères de performance et les indicateurs – quoi mesurer et comment le mesurer. A cet égard, il pourrait être utile que la Cour mette en place un groupe de travail et désigne un membre du personnel en tant que point focal pour faire avancer le processus. Le processus d'identification des critères et des indicateurs doit également être empreint de créativité et de vision. Ce processus demandera de l'introspection et de l'autocritique de la part de la CPI.

Ressources

On peut consulter les ressources suivantes sur le développement d'indicateurs pour les institutions judiciaires :

American Bar Association, *A.B.A. Standards for Criminal Justice : Speedy Trial and Timely Resolution of Cases*, 3rd ed. Chicago: American Bar Association, 2006
http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/criminal_justice_standards/speedy_trial.authcheckdam.pdf (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Australia's Federal Prosecution Service, *Commonwealth Director of Public Prosecutions, Prosecutions Performance Indicators*, 2015, <http://www.cdpp.gov.au/statistics/prosecution-performance-indicators/> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Rapport sur les « Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (2012) : efficacité et qualité de la justice »*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*, Strasbourg 2006, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%2913&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=cicbe6> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Checklist pour la gestion du temps*, Strasbourg 2005, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282005%2912&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=cicbe6> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Harvard Kennedy School Program in Criminal Justice Policy and Management, *PJC Toolkit : Indicator Development in Justice and Safety*, <http://www.hks.harvard.edu/content/download/67440/1242570/version/1/file/PCJToolkit.pdf> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Savela A. (ed.), *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law – Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovniemi, Finland*, Oulu (2006), <http://www.courtexcellence.com/Resources/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailed.ashx> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

United States' Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, *Trial Court Performance Standards with Commentary*, Washington D.C. 1997, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/161570.pdf> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

United States' National Center for State Courts, *CourTools*, 2005, <http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourTools/CourToolsOnline-Final.ashx> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

United States' National Center for State Courts, *The International Framework for Court Excellence*, 2nd ed. 2013, <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/The%20International%20Framework%202E%202014%20V3.ashx> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Vera Institute of Justice, *Measuring Progress towards Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector*, 2003,

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/VeraDFIDSummaryPaperNov2003.pdf> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Ressources sur les indicateurs de performance pour les procureurs

American Prosecutors Research Institute/National District Attorneys Association
American Prosecutors Research Institute, *Performance Measure for Prosecutors*, 2007,
http://www.ndaa.org/pdf/performance_measures_findings_07.pdf (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Conseil consultatif de procureurs européens, *Charte de Rome*, Strasbourg, 2014,
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282014%294&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

Public Prosecution Service for Northern Ireland, *Prosecution Quality Standards*, 2015,
<http://www.ppsni.gov.uk/Branches/PPSNI/PPSNI/Files/Documents/PPS%20Prosecution%20Quality%20Standards%20%28For%20Consultation%29%20Jan%202015.pdf> (dernière consultation : 26 oct. 2015).

L'Open Society Justice Initiative utilise le droit pour protéger les personnes dans le monde et leur donner les moyens de se défendre. Par le biais des procédures judiciaires, du plaidoyer, de la recherche et de l'assistance technique, la Justice Initiative promeut les droits de l'homme et met en place des capacités juridiques pour des sociétés ouvertes. Notre personnel est basé à Abuja, Amsterdam, Bichkek, Bruxelles, Budapest, La Haye, Londres, Mexico, New York, Paris, Saint-Domingue et Washington.
