Nations Unies A/60/436

Assemblée générale

Distr. générale
17 octobre 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session
Points 134 et 135 de l'ordre du jour

Financement du 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 1er janvier et le 31 décembre 1994

Financement du 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

Maintien en fonction du personnel et questions relatives à la préservation de l'héritage des Tribunaux pénaux internationaux

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans ses résolutions 59/273 et 59/274 du 23 décembre 2004, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, en consultation avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, de présenter des propositions sur les moyens d'améliorer la dotation en effectifs des Tribunaux dans le cadre du projet de budget pour l'exercice biennal 2006-2007. Elle a également prié le Secrétaire général de n'épargner aucun effort pour réduire le pourcentage de postes vacants et pour inciter les fonctionnaires à rester au service des Tribunaux, notamment en prorogeant les contrats de ceux dont les fonctions sont essentielles pour la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux au-delà de l'exercice budgétaire en cours.

La première partie du présent rapport fait suite à cette demande. L'Assemblée générale y est invitée à approuver l'introduction d'une prime de fidélisation en faveur des membres du personnel exerçant des fonctions nécessaires à la réalisation de la stratégie de fin de mandat.

05-55773 (F) 011105 021105

La deuxième partie traite de questions relatives à la préservation de l'héritage des Tribunaux une fois leur mandat achevé. Le présent rapport a pour objectif d'appeler l'attention de l'Assemblée générale sur ces questions, dont les incidences financières se feront sentir après que les Tribunaux auront achevé leurs travaux. Ceux-ci étudient actuellement le problème avec les autorités compétentes au Siège, et des propositions et des recommandations concrètes seront soumises dans le cadre du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009. L'Assemblée générale est donc priée de prendre acte de ces questions.

I. Maintien en fonction du personnel des Tribunaux

Introduction

1. Dans ses résolutions 59/273 et 59/274 du 23 décembre 2004, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, en consultation avec le 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 1er janvier et le 31 décembre 1994 et le 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, de présenter des propositions sur les moyens d'améliorer la dotation en effectifs des Tribunaux dans le cadre du projet de budget pour l'exercice biennal 2006-2007. Elle a également prié le Secrétaire général de n'épargner aucun effort pour réduire le pourcentage de postes vacants et pour inciter les fonctionnaires à rester au service des Tribunaux, notamment en prorogeant les contrats de ceux dont les fonctions sont essentielles pour la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux au-delà de l'exercice budgétaire en cours.

2. Conformément à cette demande, les Tribunaux proposent un certain nombre de mesures incitatives à l'intention du personnel pour pouvoir s'acquitter de leur mandat dans les délais voulus en endiguant les départs de fonctionnaires expérimentés observés pendant l'exercice en cours. À l'heure actuelle, la perspective de prestations plus intéressantes et/ou de contrats plus longs que ceux offerts par les Tribunaux pousse les membres du personnel à postuler, bien avant l'expiration de leur engagement, à des postes dans d'autres organismes des Nations Unies et organisations appliquant le régime commun, dans des missions de maintien de la paix et à la Cour pénale internationale. Après l'approbation récente de la stratégie de fin de mandat par le Conseil de sécurité, cette réduction des effectifs pourrait s'avérer encore plus critique à l'horizon 2007/08, lorsque les Tribunaux approcheront de la fin de leur mandat. Le remplacement de fonctionnaires clefs dans de nombreux domaines d'activité des Tribunaux (enquêtes, appels, poursuites ou chambres) aura des répercussions négatives sur le déroulement des procès et, par ricochet, sur la stratégie de fin de mandat. Bien qu'il n'existe pas de solution miracle pour retenir l'ensemble du personnel des Tribunaux jusqu'à ce que ceux-ci achèvent leurs travaux, il semble que certaines prestations inciteraient les membres du personnel auxquels elles seraient offertes à rester en fonctions plus longtemps.

3. Toutefois, il faut s'attendre à ce que le nombre de départs augmente encore à mesure que les dates fixées pour l'achèvement des travaux des Tribunaux se rapprocheront, ce qui aura pour effet d'entraver la conduite diligente des procès et entraînera des dépenses financières considérables associées au recrutement et à la formation de nouveaux membres du personnel. Les Tribunaux risquent ainsi d'être fragilisés et de ne pas pouvoir mener à bonne fin leur mandat dans les délais prévus.

Le maintien du personnel en fonction : un objectif important

4. Les Tribunaux doivent travailler le plus rapidement et le plus efficacement possible pour atteindre l'objectif qu'ils se sont fixés de mener les procès engagés à bon terme d'ici à la fin de 2008 et d'achever les procédures en appel d'ici à 2010. Pour y parvenir, ils doivent pouvoir conserver à leur service des membres du personnel hautement compétents et spécialisés alors même qu'il leur faut procéder à une réduction ordonnée de leurs effectifs. La perte de mémoire institutionnelle a parfois de graves conséquences et pourrait entraver le bon déroulement des procès. Les Tribunaux sont chargés d'énormes procès avec de nombreux accusés et plusieurs milliers de pages de documents. Certains des enquêteurs attachés à ces procès travaillent sur les dossiers depuis 8 à 10 ans. Il n'est pas possible d'acquérir une telle somme de connaissances en un an ou deux. Leur perte pénaliserait sérieusement l'équipe chargée du procès, qui serait incapable de mener à bien le procès avec la diligence et la compétence voulues.

5. Quels que soient leur catégorie et leur groupe professionnel, les membres du personnel des Tribunaux ont des compétences et un savoir institutionnel qui les rendent indispensables au fonctionnement des Tribunaux. Si les départs de juristes et d'enquêteurs clefs se poursuivent à ce rythme, il sera difficile de trouver de nouveaux candidats ayant une expérience et une connaissance spécialisée des événements qui ont eu lieu dans les Balkans et au Rwanda. Les membres du personnel actuellement en poste ont une connaissance unique de ces régions et des conflits qui les ont déchirées, et sont les seuls à avoir une telle pratique du droit international (dont une bonne partie est élaborée par les Tribunaux mêmes) et à savoir comment fonctionne un tribunal pénal international. Chaque fois qu'un fonctionnaire s'en va, les Tribunaux perdent un peu de leur mémoire institutionnelle et de leur expertise, avec lesquelles les nouvelles recrues, quels que soient leur niveau ou leur fonction, vont devoir se familiariser. Or, le temps nécessaire pour qu'elles soient pleinement opérationnelles aura un impact direct sur l'efficacité et la diligence des travaux des Tribunaux et de leurs activités connexes (notamment les appels et les jugements).

6. Le départ de fonctionnaires clefs des services juridiques, administratifs ou linguistiques a des répercussions immédiates sur les Tribunaux. Ainsi, un avocat général principal doit avoir les plus hautes qualifications et une vaste expérience dans son pays d'origine pour que son recrutement puisse être envisagé. À son arrivée, il devra passer des mois à se familiariser avec le système judiciaire sans équivalent du Tribunal et à prendre connaissance des faits de la cause dans les moindres détails (ce qui peut l'amener à examiner des milliers de documents). Enfin, bien que les langues officielles retenues pour les deux tribunaux soient l'anglais et le français, l'utilisation des langues locales est indispensable pour le bon déroulement des procès. Il est nécessaire de traduire des millions de pages et d'assurer l'interprétation des audiences depuis le français et l'anglais ou vers ces deux langues et depuis le bosniaque/serbe/croate ou le kinyarwanda vers le français et l'anglais. Il est donc fondamental que les membres compétents des services linguistiques restent en fonctions pour mener à bien cette tâche dont dépend la poursuite des procès dans les deux tribunaux.

7. Il est par conséquent clair que pour atteindre les objectifs fixés en matière d'achèvement des travaux, les Tribunaux doivent pouvoir retenir les spécialistes qui leur permettent de travailler convenablement.

Premières mesures prises par les Tribunaux

8. Immédiatement après l'annonce de la stratégie de fin de mandat, en 2002, le personnel et les responsables ont décidé que toute réduction des effectifs devrait se faire en premier lieu par élimination naturelle.

9. Deux principaux sujets de préoccupation ont été recensés à l'issue d'une enquête conduite auprès du personnel par le syndicat du personnel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, à savoir : a) la situation du personnel des Tribunaux par rapport au Secrétariat; et b) l'absence de sécurité de l'emploi. Les résultats de l'enquête ont aussi montré qu'il est nécessaire d'améliorer la formation et de favoriser le perfectionnement et l'épanouissement professionnel du personnel et la réalisation d'un équilibre entre vie familiale et vie professionnelle.

10. Les membres du personnel des Tribunaux ne sont pas considérés comme des candidats internes lorsqu'ils postulent pour d'autres postes au sein du Secrétariat. Toutefois, il a été convenu avec le Secrétariat que des arrangements pourraient être pris pour que les candidatures des fonctionnaires des Tribunaux dont les postes vont être supprimés puissent être prises en considération dans un délai de 30 jours pendant les six mois précédant leur cessation de service et pendant une nouvelle période de six mois après la suppression du poste s'ils n'ont toujours pas trouvé de nouvel emploi au sein de l'Organisation des Nations Unies.

11. Afin de donner aux membres du personnel des Tribunaux un sentiment de plus grande sécurité de l'emploi et d'améliorer leur moral, il a été décidé de porter à deux ans la durée de tous les contrats. Les Tribunaux se sont efforcés de répondre aux préoccupations du personnel en introduisant des horaires de travail souples, en instaurant un concours pour le passage de la catégorie des agents des services généraux à celle des administrateurs (après que le Bureau de la gestion des ressources humaines a déterminé que le personnel des Tribunaux n'était pas autorisé à prendre part au concours du Secrétariat) et en organisant des activités connexes.

12. En raison de contraintes de trésorerie, il a fallu geler les recrutements dans les Tribunaux du 1er mai au 31 décembre 2004. Les Tribunaux ont connu un grand nombre de départs, à la fois d'agents des services généraux et d'administrateurs, tendance qui se poursuit à l'heure actuelle. Pour inciter les fonctionnaires à rester à leur service, ils ont proposé conjointement plusieurs mesures spéciales visant à lutter contre l'érosion des effectifs, qui ont été approuvées par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Ils ont notamment ramené de deux à un an la durée pendant laquelle un fonctionnaire doit occuper un poste avant de pouvoir poser sa candidature pour un poste de rang supérieur dans les Tribunaux, améliorant ainsi les perspectives de promotion des fonctionnaires ayant un niveau de qualification élevé. Les Tribunaux ont aussi mis davantage l'accent sur la formation, les mutations latérales et le recrutement des conjoints, et ont pris plusieurs autres mesures en vue d'assouplir les procédures administratives, tant dans l'intérêt du personnel que pour rendre leurs travaux plus efficaces.

13. Les activités de formation se sont multipliées dans les deux tribunaux. À l'avenir, l'accent ne sera pas seulement mis sur la formation technique mais aussi sur les cours et les activités favorisant l'épanouissement personnel et le perfectionnement. Les deux tribunaux ont aussi pris des mesures internes pour améliorer les activités de planification des carrières, par exemple en prévoyant des congés spéciaux de formation et en créant un centre d'orientation professionnelle pour aider les membres du personnel qui souhaitent réorienter leur carrière.

14. Les Tribunaux étudient actuellement la possibilité de prendre des mesures supplémentaires qui leur permettraient, le cas échéant, de maintenir les effectifs dont ils ont besoin et la qualité de leurs travaux jusqu'à la fin de leur mandat. Ils envisagent notamment de demander à des gouvernements de mettre à leur disposition, à titre remboursable, du personnel hautement qualifié pour des périodes de courte durée. Ils prévoient également d'encourager les organismes des Nations Unies à faciliter le détachement ou l'affectation temporaire de fonctionnaires, de déployer du personnel au titre du programme de réaffectation latérale volontaire géré par l'ONU au cours des dernières phases de leurs travaux ou d'employer des fonctionnaires au-delà de l'âge de la retraite. Il est cependant clair qu'il serait dans l'intérêt de toutes les parties d'avoir recours le plus rarement possible à ce type d'arrangements et qu'il serait préférable que les affaires soient closes par les fonctionnaires expérimentés actuellement en fonctions.

Projet de prime de fidélisation

15. Bien que les mesures susmentionnées aient amélioré le moral des membres du personnel, elles ne sont pas suffisantes pour les inciter à rester au service des Tribunaux jusqu'à ce qu'il leur soit notifié que leurs postes sont supprimés ou jusqu'à ce que les Tribunaux aient mené à bien leur mandat. Les Tribunaux proposent donc l'introduction d'une prime de fidélisation. Dans l'enquête que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a conduite auprès du personnel et à laquelle il est fait référence au paragraphe 9 ci-dessus, plus de 80 % des membres du personnel ont indiqué qu'ils envisageraient de rester au service du Tribunal jusqu'à ce qu'il n'ait plus besoin d'eux si une prime de fidélisation leur était offerte. La méthodologie qu'il est proposé de suivre pour instaurer une telle prime est la même que celle qui est appliquée au personnel du Secrétariat pour l'indemnité de licenciement, dont les conditions d'octroi sont définies à l'annexe III du Règlement du personnel. Or, les membres du personnel des Tribunaux n'ont pas droit à l'indemnité de licenciement. La prime proposée ne s'appliquerait donc qu'aux Tribunaux, dont le statut unique tient au fait qu'ils sont par nature temporaires, ont un mandat limité et doivent tous deux achever leurs travaux conformément à la stratégie de fin de mandat.

Conditions d'application

16. Il est proposé d'offrir la prime de fidélisation aux membres du personnel qui doivent rester en fonctions jusqu'à ce que leurs postes soient supprimés. Certaines limites seraient prévues. Ainsi, n'y auraient pas droit :

a) Les membres du personnel recrutés à partir d'une date donnée (toute date postérieure à l'approbation officielle de la prime de fidélisation ou dans les deux ans précédant la fin du mandat, par exemple);

b) Les membres du personnel qui démissionnent alors que les Tribunaux ont encore besoin de leurs services;

c) Ceux dont l'engagement de durée déterminée a été résilié ou non renouvelé pour raisons disciplinaires, pour un des motifs énumérés à l'article 9.1 a) du Règlement du personnel ou pour une autre raison visée dans leur lettre de nomination.

17. Il est probable que la prime de fidélisation ne sera pas suffisante pour dissuader de nombreux membres du personnel d'accepter des offres de carrière avantageuses. D'après les estimations, la prime de fidélisation ne devrait concerner que la moitié environ du personnel en poste dans les Tribunaux.

18. Compte tenu de la durée de l'emploi dans les deux tribunaux, l'incidence financière d'une prime de fidélisation ne sera rien au regard des coûts consécutifs à des taux plus élevés de rotation du personnel. Les dépenses encourues au titre des frais d'installation et de rapatriement seraient en effet considérables si les départs se poursuivaient au rythme actuel. Parallèlement, les Tribunaux pourront réaliser des économies appréciables s'ils n'ont pas besoin d'investir dans le recrutement et la formation de nouveaux membres du personnel, un processus onéreux qui a en outre un impact négatif sur la productivité, ce qui pourrait par conséquent empêcher les Tribunaux de mener à bien leur mandat dans les délais prescrits.

II. Questions relatives à la préservation de l'héritage des Tribunaux

19. En vertu de leurs statuts, les Tribunaux doivent continuer d'assumer un certain nombre de fonctions résiduelles une fois leur mandat achevé, notamment sur les plans judiciaire et administratif et du point de vue de la préservation de leur héritage.

20. Les fonctions judiciaires résiduelles visées sont notamment les suivantes :

a) Supervision de l'application des condamnations, des libérations anticipées, des commutations de peines et des grâces;

b) Fonctions relatives à la protection des témoins et au suivi des accords passés avec des pays tiers en ce qui concerne leur réinstallation;

c) Mise en place d'un mécanisme pour donner suite aux requêtes des condamnés, qui ont le droit de faire une demande de révision de jugement sur la base de faits nouveaux qui n'auraient pas été connus au moment du procès et/ou de l'appel, conformément au statut et au règlement de procédure et de preuve des Tribunaux;

d) Dispositions à prendre pour suivre les affaires renvoyées devant des juridictions nationales (au titre de l'article 11 *bis*) et/ou en cas de rejet de ces renvois;

e) Adoption d'un mécanisme de contrôle/disciplinaire en cas d'éventuelles procédures disciplinaires engagées contre l'avocat de la défense une fois le mandat du tribunal achevé.

21. Il est indispensable, dans l'intérêt des peuples de la région, des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des établissements d'enseignement et du public dans son ensemble, de préserver l'héritage des Tribunaux, qui ont mis un terme à l'impunité, établi des faits historiques et fait valoir la primauté du droit. L'intérêt pour la jurisprudence de ces tribunaux, ainsi que d'autres nouveaux tribunaux (tels que ceux pour la Sierra Leone et le Cambodge) est déjà considérable. Des mesures sont prises pour veiller à ce que leur héritage soit préservé, compte tenu de la stratégie de fin de mandat, et pour commencer de planifier (en consultation avec le Bureau des affaires juridiques et le Bureau des services centraux d'appui) les mesures à prendre pour préserver, de manière efficace et responsable, leur œuvre, conformément aux normes de l'Organisation des Nations Unies en matière d'archivage, et garantir que leurs travaux seront accessibles à l'avenir.

22. Sur le plan administratif, il convient de prendre les dispositions nécessaires et de constituer des provisions en ce qui concerne a) le paiement des pensions des juges et des conjoints survivants après la fermeture des Tribunaux; et b) les montants à prévoir au titre du régime d'assurance maladie après la cessation de service pour les retraités. Les évaluations actuarielles pour les pensions des juges et des conjoints survivants sont en cours d'établissement et des recommandations seront soumises à l'Assemblée générale pour examen dans le cadre du projet de budget pour 2008-2009. Quant aux propositions relatives à l'assurance maladie après la cessation de service, elles figurent dans le rapport du Secrétaire général sur les obligations au titre de l'assurance maladie après la cessation de service et les modes de financement proposés, qui doit être soumis à l'Assemblée générale pendant la présente session.

23. Enfin, il faudra prendre une décision quant à la nature juridique, à la composition et au siège de l'entité qui sera chargée d'assurer les différentes fonctions judiciaires et administratives susmentionnées. Plusieurs solutions sont envisageables, notamment : a) le maintien d'un tribunal restreint fonctionnant à temps partiel; ou b) la mise en place d'un mécanisme mixte du même type qui sera au service de ces deux tribunaux et d'autres tribunaux spéciaux, tels que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. On pourrait également envisager de créer une fondation chargée des crimes de guerre pour tous les tribunaux des Nations Unies, qui serait dotée d'un mandat plus large et couvrirait également le Tribunal de Nuremberg et d'autres tribunaux.

24. Les deux tribunaux s'efforcent actuellement de régler les différents problèmes évoqués plus haut en consultation avec le Bureau des affaires juridiques et les services administratifs du Secrétariat (Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, Bureau de la gestion des ressources humaines et Bureau des services centraux d'appui) afin d'adopter une position définitive et de faire des recommandations à l'Assemblée générale sur tous les aspects des importantes questions dont elle sera saisie lors du prochain exercice biennal.

Conclusions et recommandations

Maintien en fonction du personnel

25. **La mise en place d'une prime de fidélisation, associée à d'autres mesures telles que celles qui sont décrites aux paragraphes 10 à 13 ci-dessus, aura d'importantes répercussions sur la capacité des Tribunaux de s'acquitter de leur mandat. L'adoption d'une politique juste et transparente de réduction progressive des effectifs a permis de répondre à certaines des préoccupations initialement exprimées par le personnel.**

26. **Il ressort de l'expérience acquise par d'autres organisations qui ont dû procéder à une compression d'effectifs ou cesser leurs activités et qui ont offert des incitations financières aux membres de leur personnel pour qu'ils restent en fonctions, que, sans être une garantie de maintien des effectifs, une prime de fidélisation dissuaderait certains fonctionnaires clefs de quitter leur poste.**

27. **Sur la base de ce qui précède, l'Assemblée générale est priée d'approuver la mise en place d'une prime de fidélisation pour le personnel des Tribunaux pénaux internationaux à compter du 1er janvier 2006.**

Questions relatives à la préservation de l'héritage des Tribunaux

28. **L'Assemblée générale est priée de prendre note des questions évoquées concernant la préservation de l'héritage des Tribunaux.**