

[La Cour pénale internationale sous le microscope : un voyage dans le temps - partie II](#)

Par:

[Olivier Lacombe](#)

Langue Français

Le:

10 Août 2020

La Cour pénale internationale sous le microscope : un voyage dans le temps - partie II

Introduction

Dans la [première partie](#) de ce voyage dans le temps, je me suis intéressé à l'histoire du *management* à la Cour pénale internationale (CPI) ainsi qu'à l'émergence d'un narratif du progrès managérial propre à cette institution. J'ai alors exposé comment les appréhensions des États Parties quant à la gestion de la CPI se sont rapidement mutées en un narratif interne qui permet aujourd'hui à la Cour de cadrer les discussions à son sujet. Elle peut ainsi focaliser l'attention des observateurs sur les efforts qu'elle déploie afin de devenir un « modèle d'administration publique » ([Plan stratégique de 2006](#), but n° 3).

Ce second tronçon de l'aventure me permettra de m'intéresser à l'histoire plus récente du *management* international pénal par l'entremise de deux cas d'espèce, c'est-à-dire la création par l'Assemblée des États Parties (AÉP) de son [Groupe d'étude sur la gouvernance](#) (GÉG ou Groupe d'étude) et l'ambitieuse restructuration du Greffe mieux connue sous le vocable « ReVision ». Cette double étude de cas permettra certains rapprochements avec l'actuel Examen de la Cour (voir le [billet introductif](#) de cette série) tout comme elle me permettra de tirer des leçons d'un passé qui n'est pas si lointain. Avant d'entreprendre ce nouveau segment historique, il ne me reste qu'à signaler que les trois mises en garde formulées en introduction du [précédent épisode](#) conservent toute leur pertinence.

Généalogie de l'Examen : le Groupe d'étude sur la gouvernance

C'est en décembre 2010, lors de la 9^e session de l'AÉP, qu'est créé le GÉG. Institué sous l'étendard du groupe de travail de La Haye, ce groupe d'étude se veut un organe temporaire de l'AÉP. Éphémère, le mandat initial du GÉG n'est que d'une année. Le GÉG se trouve alors chargé de faciliter « un dialogue organisé entre les États Parties et la Cour aux fins de conforter le cadre institutionnel du système mis en place par le Statut de Rome et de renforcer la bonne organisation et l'efficacité de la Cour tout en préservant pleinement son indépendance judiciaire » ([ICC-ASP/9/Res.2](#) aux para 1–2). À terme, ce dialogue doit permettre au Groupe d'étude de cerner les problématiques relevant de son mandat, d'identifier des mesures correctives et de soumettre des recommandations en ce sens à l'AÉP ([ICC-ASP/9/Res.2](#) au para 2).

Dès sa toute première réunion, le Groupe d'étude décide d'articuler ses travaux autour de trois thèmes : les rapports entre la Cour et l'Assemblée, le renforcement du cadre institutionnel de la Cour et l'accroissement de l'efficacité de la procédure pénale ([ICC-ASP/10/3](#) au para 3). Chacune de ces catégories de questions est ensuite confiée à un membre-coordonnateur. Cette répartition structure les échanges entre le GÉG et ses interlocuteurs sans pour autant les compartimenter : à la différence de l'Examen de la Cour, cette catégorisation des questions ne porte pas création de sous-groupes travaillant en parallèle. Cette répartition permet néanmoins au Président et aux membres-coordonnateurs d'entreprendre des consultations thématiques informelles avec « des représentants d'États Parties, d'organes de la Cour, comme d'autres cours et tribunaux internationaux » dont les résultats sont discutés lors des réunions formelles du GÉG ([ICC-ASP/10/3](#) au para 4). Ces réunions formelles sont le véritable point de rencontre entre la Cour et les États Parties, le théâtre du dialogue sur ces questions qu'appelle le mandat du GÉG. En cela, le Groupe d'étude apparaît comme un authentique forum par ailleurs ouvert aux représentant-e-s de différents organes de la Cour comme de la société civile ([ICC-ASP/10/3](#) au para 4).

Comme bien souvent, le temps vint toutefois à manquer. Après 14 rencontres, le GÉG se rend à l'évidence lors de la remise de ce qui était censé être son rapport final : « il est clairement apparu qu'une période d'un an ne

suffisait pas pour, tout à la fois, traiter, de manière approfondie, des questions qui appellent l'attention [du GÉG] et aborder des questions nouvelles » ([ICC-ASP/10/3](#) au para 8). Soulignant l'importance du dialogue initié et le fait que ses travaux constituent un « processus continu », le Groupe d'étude recommande à ce moment la prolongation de son mandat pour une nouvelle année ([ICC-ASP/10/3](#) au para 29).

Aujourd'hui, cette recommandation relève du rituel sempiternel. En effet, cela fait maintenant neuf années que l'AÉP prolonge le mandat du GÉG sur recommandation de ce dernier. À l'aube de son dixième anniversaire, force est donc de constater que ce groupe d'étude se pérennise et s'enracine comme catalyseur d'une discussion managériale entre la Cour et les États Parties.

De fait, le GÉG s'impose désormais comme l'un des hauts lieux du discours du *management* au sein de l'écosystème de la CPI : non seulement le GÉG est l'un des principaux forums où ce discours s'élabore, mais il s'en fait également le relais auprès du Bureau et ultimement de l'AÉP par l'entremise de ses recommandations. Par implication, l'enracinement de ce groupe d'étude reflète donc l'enracinement institutionnel de la dynamique managériale dont il était question dans la précédente contribution.

Quelles leçons tirer de l'apparente immortalisation du GÉG pour les fins de notre discussion sur l'Examen ? Cet enseignement, le premier que je m'aventure à soutirer à l'histoire récente du *management* international pénal, est à l'effet que l'identification et la compréhension des problématiques organisationnelles qui affectent la CPI ne peut qu'être un « processus continu » et s'inscrivant dans la durée ([ICC-ASP/10/3](#) au para 29). À l'évidence, la prise en compte de tous les enjeux mobilisés, notamment au regard des principes cardinaux que pose le *Statut de Rome*, et l'élaboration de solutions adaptées à la réalité d'une institution véritablement *sui generis* est un travail de longue haleine qui ne saurait être abattu en moins d'une année.

Ce constat permet de rationaliser nos attentes face à l'Examen. En effet, le rapport que dresseront ces experts indépendants au terme de moins d'une année de travaux ne peut qu'être une amorce, une étape initiale d'un processus bien plus vaste. C'est là une réalité que reconnaît la matrice, ce document qui guide le processus d'examen dans lequel s'est engagée la Cour : « *it is not realistic to expect, that a full review and its implementation can be completed by then. The expert review is a tool which will require further consideration by the Assembly and the Court in terms of implementation* » ([Matrice](#), au para 3(g)). Or, si l'exemple du GÉG me permet de rappeler la portée nécessairement limitée de l'Examen, ce précédent justifie du même coup certaines réserves quant à la possibilité même d'étudier de manière approfondie de telles questions à l'intérieur des courts délais impartis.

L'identification des problématiques et la formulation de recommandations, cela a été dit, ne sont que les premières étapes du processus. Viennent ensuite la mise en œuvre des recommandations et ses conséquences. Un second exemple tiré du passé de la CPI, soit la réforme du Greffe titrée « *ReVision* », me permettra de m'intéresser à ce second temps de l'évolution managériale.

La mise en œuvre et ses écueils : la dette de *ReVision*

ReVision est le titre accrocheur dont fut coiffé un vaste projet de réorganisation du Greffe. Cette restructuration, la plus importante qu'ait connue un organe de la Cour à ce jour^[1], est avant toute chose l'une des promesses clés du programme électoral qui porta Herman Von Hebel à la tête de cet organe. Ce projet avait pour but de définir et clarifier la mission et la « vision stratégique » du Greffe tout en rationalisant son organisation afin « de mettre sur pied un Greffe capable d'opérer de façon plus efficiente et plus efficace dans les limites des ressources existantes et, dans la mesure du raisonnable, d'absorber une charge de travail supplémentaire ([Rapport du Greffe](#), aux para 38–41).

Participant pleinement du discours managérial étudié dans la précédente contribution, cette réforme se veut la réponse du Greffier à l'accélération des activités de la Cour et l'évolution de ses besoins au tournant des années 2010. Les impératifs d'efficacité se font alors de plus en plus pressants. Cette restructuration intervient par ailleurs quelques mois à peine après que la firme privée *PricewaterhouseCoopers* (PwC) ait décrit la structure organisationnelle du Greffe comme étant « très complexe » et confirmé du même coup plusieurs inquiétudes déjà exprimées par le Comité du budget et des finances et le Comité d'audit de la Cour ([Rapport du Greffe](#), au para 13, voir généralement les paras 7–17).

S'étalant sur cinq phases distinctes, le programme de *ReVision* fut développé puis partiellement implanté

entre les mois de janvier 2014 et de juillet 2015 pour ensuite être pleinement déployé au cours des deux années qui suivirent ([Rapport du Greffe](#), aux pp 33–39). Ce programme opéra avant toute chose une refonte des structures internes du Greffe qui permit tout à la fois une centralisation de la gestion, une simplification des lignes hiérarchiques et une rationalisation conséquente de l’organigramme du Greffe. Une rapide comparaison entre l’ancienne et la nouvelle mouture de ce dernier suffit pour s’en convaincre : alors que neuf sections et directions relevaient autrefois directement du cabinet du Greffier, ce nombre est aujourd’hui réduit à trois directions chapeautant l’ensemble des sections du Greffe – auxquelles s’ajoute le Bureau des affaires juridiques ([Rapport du Greffe](#), à la p 2). Exemple notable, l’Unité d’aide aux victimes et aux témoins, la Section de l’information et de la documentation, la Section de l’appui aux activités extérieures ainsi que les sept bureaux extérieurs – les antennes du Greffe opérant directement sur le terrain – furent regroupés sous l’égide d’une nouvelle Direction des opérations extérieures.

Naturellement, cette refonte des structures internes du Greffe s’accompagne d’une révision minutieuse des processus décisionnels et des méthodes de travail afin d’assurer l’allocation efficace de ressources, humaines comme matérielles, que l’on sait limitées. Cette dernière dimension de *ReVision* s’est notamment traduite par un redéploiement des ressources humaines du Greffe. Afin d’éliminer les redondances – certaines causées par la fusion de défunctes unités du Greffe – de nombreux postes ont en effet été redéfinis pour couvrir de nouvelles fonctions, joints pour pallier leur dédoublement ou tout simplement abolis puisque devenus superflus. Ce réaménagement avait notamment pour objectif d’assurer la flexibilité de l’organe et de lui permettre de disposer d’une main-d’œuvre mobile et capable de s’adapter aux éventuelles variations des besoins de la Cour.

Si ce dernier objectif semble atteint, force est néanmoins de constater que les gains d’efficacité dont s’enorgueillisse le Greffe au sortir de *ReVision* ont porté à conséquence. En effet, bien que le redéploiement des ressources humaines se solde par une mince réduction du nombre de postes – passant de 560,4 à 550 postes en équivalent temps plein –, ce n’est pas moins de 120 personnes qui ont vu leur poste être purement et simplement aboli ([Rapport d’audit](#), au para 65). De ce nombre, 53 personnes ont participé aux programmes d’embauche visant à pourvoir les nouveaux postes créés par la réforme et sont demeurées à l’emploi du Greffe au terme de l’exercice. Quant à elles, les 67 personnes n’ayant pas été réintégrées ont effectivement dû quitter le Greffe, bien qu’elles aient bénéficié d’une indemnité de départ bonifiée ([Rapport d’audit](#), au para 65). À ce sujet, les auditeurs du projet *ReVision* se questionnent :

- (a) s’il fallait se priver des services d’une dizaine d’agents ne donnant pas satisfaction, une opération ciblée leur proposant des indemnités de départ renforcées aurait été beaucoup moins coûteuse (et aurait limité l’ampleur du stress subi par au moins 120 personnes);
- (b) si des mutations d’une section à l’autre étaient nécessaires, elles pouvaient être organisées plus simplement, sans licenciements suivis de nouveaux recrutements ([Rapport d’audit](#), au para 66).

Comment expliquer la complexité, l’ampleur et le caractère draconien de la procédure de licenciement-embauche retenue face à la maigre diminution de 10,4 postes en équivalent temps plein qui en résulte? Le Greffe répond à ces interrogations en soulignant le caractère ambitieux d’une approche qui relève de la table rase, c’est-à-dire réécrire intégralement la liste des postes nécessaires au bon fonctionnement de l’organe pour ensuite redistribuer les employé-e-s selon cette nouvelle architecture tout en confiant à des consultants externes le soin de leur attribuer le grade approprié.

Cette explication s’avère peu convaincante, sinon insuffisante, lorsqu’elle se trouve confrontée aux manquements en matière d’équité observés dans la mise en œuvre de ces mesures. À cet égard, le rôle d’audience du Tribunal administratif de l’Organisation internationale du travail (OIT) est révélateur. En effet, une simple recherche dans la base de données du Tribunal permet de mettre au jour douze jugements concernant les suites du programme *ReVision*.

Des douze requêtes entendues par le Tribunal à ce jour, dix ont été admises et ont donné lieu à l’octroi de dommages matériels et moraux, en plus de dépens, totalisant la coquette somme de 869 500 €. Cette somme, dont il faut toutefois déduire le montant des indemnités de départs attribuées dans trois des dix cas (jugements n°[3907](#), [3908](#) et [4004](#)), reflète toute la gravité des reproches adressés au Greffe et à la Commission de recours de la CPI (mise en place par le [Règlement du personnel de la CPI](#), règle 111.2). Exemple révélateur,

après avoir constaté le caractère « vague et déroutant » de la lettre informant un requérant de la suppression de son poste, le Tribunal conclut qu’

[e]u égard à la violation par la CPI de son devoir d’agir de bonne foi et de traiter le requérant avec dignité et respect, à l’absence de motivation de sa décision de mettre fin à l’engagement du requérant, au manquement à son obligation d’étudier avec lui d’autres possibilités d’emploi et à la déclaration écrite du requérant selon laquelle il avait souffert d’anxiété et de stress ainsi que de problèmes de santé physique en raison de l’illégalité de son licenciement, il y a lieu d’accorder au requérant une indemnité de 20 000 euros pour tort moral. » ([A c CPI, jugement no 3903](#) au para 26)

Au passage, on notera également cette remontrance à peine voilée que le Tribunal adresse au Greffier :

[la circulaire d’information « Principes et procédures applicables aux décisions découlant du projet *ReVision* »] ne pouva[is] pas avoir pour effet de limiter l’obligation de la CPI d’étudier d’autres possibilités d’emploi [...] le chef exécutif d’une organisation ne peut pas, *par voie de décret*, exonérer l’organisation de son devoir de respecter les principes de droit qui s’appliquent aux fonctionnaires internationaux. [nos italiques] ([L \(no 3\) c CPI, jugement no 3908](#) au para 14).

Ces constats jettent une ombre, si ce n’est l’encrier et son contenu, au tableau radieux que dresse le Greffier lorsqu’il se targue d’avoir fait de l’équité une priorité de ce processus et explique les délais accusés dans le réaménagement des ressources humaines par « la nécessité de s’assurer que le processus était équitable, transparent et respectueux de tous » ([Rapport du Greffe](#), au para 565). Cette affirmation fait sourciller lorsque, à terme, il est constaté avec regret que « *ReVision cut several procedural corners in the name of efficiency only to have such actions reverberate back on the Court in the form of large financial pay outs* » [2]. »

Cet effet boomerang, second enseignement que j’arrache au passé managérial de la Cour, n’est pas à négliger. Comme permet de le constater l’épisode *ReVision*, négliger ou sous-estimer la complexité et la multiplicité des conséquences d’une réorganisation, qu’elle soit de l’ampleur de *ReVision* ou non, peut miner les gains d’efficacité et les économies que poursuivent ces démarches. Comme le rappellent les constats sévères du Tribunal administratif de l’OIT, une quête empressée de l’efficacité et de l’efficience peut porter atteinte à l’équité et la probité d’une telle démarche en plus de compromettre ses propres objectifs. C’est donc dire que de laisser l’efficacité éclipser toute autre considération, c’est courir le risque de voir s’étioiler l’étoile même qui guide tous ces efforts.

Conclusion : coup de théâtre à la rédaction!

Bien que j’aie précédemment annoncé que cette deuxième partie mettrait fin à l’exploration du passé de l’Examen, je ne peux me résoudre à écarter un dernier enseignement de la saga *ReVision*. Les développements nécessaires à cet ajout auraient toutefois excédé les limites du format choisi, soit le billet de blogue. Il nous faut donc modifier notre itinéraire pour lui ajouter une nouvelle étape.

Cette nouvelle contribution nous permettra de compléter ce segment historique comme il se doit. Il sera alors question de la participation des intervenants externes à l’élaboration de réformes et de l’importance de cette contribution. Ensuite, un rapide exposé du contexte politique ayant présidé à la mise sur pied de l’Examen complétera ce retour vers le présent. Ce n’est qu’une fois ce retour achevé qu’il nous sera possible d’entreprendre une étude de l’Examen conjuguée au présent.

Pour l’instant, l’heure est cependant au bilan de ce second tronçon de notre voyage dans le passé. Le constat de l’enracinement du GÉG nous a d’abord permis de saisir l’ampleur du travail et du temps qu’exige une véritable compréhension des enjeux organisationnels auxquels la Cour fait face. Partant, nous avons ensuite pu constater comment une course effrénée à l’efficacité et aux économies peut miner l’atteinte d’objectifs qui, au demeurant, sont nobles et sans doute bénéfiques. En cela, le redéploiement des ressources humaines du Greffe fait foi des risques d’une application aveugle des techniques du *management*. C’est là la première leçon qu’il convient de tirer de *ReVision*. Pour ce qui est de la seconde, il me faut entretenir le suspense comme se doit de le faire tout bon scénariste de série télévisée.



CPIJ
PCJI

CANADIAN PARTNERSHIP
FOR INTERNATIONAL JUSTICE
PARTENARIAT CANADIEN
POUR LA JUSTICE INTERNATIONALE

La publication de ce billet et la participation de l'auteur.e à la 18^e Assemblée des États Parties à la Cour pénale internationale sont financées par le [Partenariat canadien pour la justice internationale](#) et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

[1] Richard Clements, « ReVisiting the ICC Registry's ReVision Project » (2019) 17 JICL 259 à la p 259.

[2] *Ibid*, à la p 279.

Image en vignette : "[ICC Construction: June 2014](#)" par [*rboed*](#) licence sous [CC BY 2.0](#).

Sujet:

[Cour pénale internationale](#)