

COUR PENALE INTERNATIONALE

Vingtième session de l'Assemblée des États Parties

World Forum, La Haye – Jeudi 9 décembre 2021

Présentation des rapports de l'Auditeur externe

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,

Mesdames et Messieurs les Délégués,

Mesdames, Messieurs,

J'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui, en application de l'article 12 du règlement financier de la Cour pénale internationale, les rapports établis par votre Auditeur externe au cours de l'année 2021, la dernière de notre mandat commencé en 2012.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes française et Auditeur externe de la Cour pénale internationale, est retenu

par des contraintes impératives et m'a chargé de vous exprimer ses vifs regrets de ne pouvoir lui-même effectuer cette présentation.

*

* *

Le premier point que je souhaiterais aborder porte sur les difficultés rencontrées par nos équipes d'auditeurs, du fait de la pandémie de Covid-19 : la mission intermédiaire d'audit des états financiers de la Cour et du Fonds au profit des victimes, centrée sur les aspects liés au contrôle interne, initialement prévue du 7 au 18 décembre 2020, n'a pas pu se dérouler physiquement au Siège de la CPI à La Haye, en raison des restrictions adoptées par les autorités nationales néerlandaises et françaises en matière de déplacements, dans le contexte de la pandémie de Covid-19. L'équipe d'audit et la Cour, en particulier le Greffe, ont établi un protocole et des processus alternatifs visant à effectuer des travaux de vérification à distance, rendus possibles grâce à un accès sécurisé aux informations, ainsi qu'à des conversations par voie électronique et des visioconférences périodiques protégées.

La mission finale, centrée sur les états financiers et les obligations de présentation imposées par les normes IPSAS, a pu, quant à elle, se dérouler dans des conditions normales à La Haye, du 17 mai au 4 juin 2021.

Les autres travaux, concernant d'une part les organes de surveillance de la Cour, et d'autre part la gestion administrative de la Présidence et du Bureau du Procureur, qui ne pouvaient pas être effectués à distance, ont également été retardés par rapport au calendrier initialement prévu, mais ont pu être menés à bien, des missions sur place à La Haye ayant finalement pu être organisées en mai et en juillet 2021.

*

* *

Les quatre rapports que je vais vous présenter brièvement ont été déposés en 2021 et concernent :

- les états financiers de la Cour pénale internationale, arrêtés au 31 décembre 2020 ;
- les états financiers du Fonds au profit des victimes, arrêtés au 31 décembre 2020 ;
- les améliorations à apporter au dispositif de surveillance de la gouvernance de la Cour ;
- la gestion administrative de la Présidence et du Bureau du Procureur.

Nous avons pu exposer les deux rapports d’audit financier, remis le 15 juillet dernier, et en débattre au fond par visio-conférence, devant votre Comité d’audit le 27 juillet, puis devant votre Comité du Budget et des Finances le 10 septembre dernier.

A ces mêmes occasions, ont été fournies des informations concernant les deux autres rapports – le rapport sur les organes de surveillance avait été directement adressé à votre Assemblée le 9 septembre 2021, et le rapport sur la Présidence et le Bureau du Procureur a été déposé le 22 octobre 2021.

Nous délivrons pour l'exercice 2020 une opinion non modifiée sur chacun des deux états financiers dont nous sommes appelés à certifier la sincérité, la régularité et la fidélité, et la conformité au standard IPSAS – à savoir les comptes de la Cour pénale internationale et ceux du Fonds au profit des victimes.

Comme l'an dernier, nous souhaitons souligner la qualité de la relation et de la coopération entretenues avec la Cour et particulièrement le Greffe et les services comptables, financiers et gestionnaires qui sont nos interlocuteurs naturels et qui ont répondu avec diligence et efficacité à nos questionnaires et demandes de documentation.

*

* *

J'en viens au premier rapport d'audit relatif aux états financiers de la Cour pénale internationale pour l'exercice 2020.

Les états financiers pour l'exercice 2020 font apparaître une perte de 9,8 millions d'euros, moins importante néanmoins que celle de l'exercice précédent, qui s'élevait à 14,5 millions.

Cette moindre perte est essentiellement due à la diminution des dépenses hors personnel, qui s'explique par l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les frais de voyage et de représentation, qui ont diminué de 3,5 millions d'euros.

Le principal poste de charges de la Cour, à savoir le personnel, a continué de croître en 2020, enregistrant une hausse de 1,60 % à comparer à une augmentation de 1,06 % en 2019. En volume, les charges de personnel représentent 116,7 millions d'euros en 2020, contre 114,9 millions d'euros en 2019.

La difficulté de la Cour à obtenir le versement des contributions de certains États parties s'est aggravée sensiblement en 2020, les arriérés passant de 25,8 millions d'euros fin 2019 à 38,4 millions, et dépassant largement le pic historique enregistré en 2017, qui était de 31 millions d'euros.

Pour l'essentiel, comme pour l'exercice précédent, les cinq arriérés les plus importants concentrent 96 % du solde non acquitté.

Au cours du premier semestre 2021, alors que nous achevions nos travaux d'audit financier, la situation des arriérés continuait à se dégrader. Nous avons néanmoins conclu, comme pour l'année 2020, que la trésorerie demeurerait certes tendue en fin d'exercice 2021, mais ne devrait pas se détériorer au point de mettre en cause la continuité d'activité de l'organisation à l'horizon de la fin 2021. C'est ce qui nous a permis d'émettre, comme je l'ai déjà mentionné, une opinion non modifiée sur les comptes de l'exercice arrêté au 31 décembre 2020.

Nos constats issus de la vérification des comptes de l'année 2020 de la Cour n'ont donné lieu à aucune nouvelle recommandation.

Le rapport financier qui accompagne notre opinion fait également le point sur le suivi des recommandations issues de nos rapports d'audit antérieurs, qu'ils portent sur la certification des comptes ou sur la performance de la Cour, et montre que ces recommandations continuent à être progressivement prises en compte et mises en œuvre.

A la fin de l'exercice 2020, vingt-deux recommandations étaient en suspens. A l'issue de notre mission de certification, le 31 mai 2021, nous avons constaté que sept recommandations avaient été mises en œuvre.

Par ailleurs, tenant compte de la mission des experts indépendants, lorsqu'une recommandation similaire avait été émise dans leur rapport, nous avons considéré qu'elle faisait désormais l'objet d'un suivi dans ce nouveau cadre, et ne relevait donc plus d'un suivi par l'Auditeur externe : cela représente onze cas.

Ne demeurent donc ouvertes, au titre des exercices précédents, que quatre recommandations qui ont été seulement partiellement mises en œuvre, et qui devront être à nouveau examinées dans les futurs rapports de l'Auditeur externe.

*

* *

Je vais maintenant vous présenter notre second rapport d'audit financier, qui porte sur le Fonds au profit des victimes.

Les ordres de grandeur sont différents. Le montant des ressources dont dispose le Secrétariat du Fonds, qui correspond au Grand Programme VI approuvé par votre Assemblée dans le budget de la Cour, représentait 3,2 millions d'euros pour l'exercice 2020, ressources auxquelles se sont ajoutées des contributions volontaires à hauteur de 3,0 millions d'euros. L'état de la performance financière du Fonds fait apparaître un surplus comptable de 1,9 millions d'euros, stable par rapport à 2019. On constate en 2020 une augmentation des recettes (+0.8 million d'euros, soit 6,7 millions d'euros en 2020 contre 5,9 millions d'euros en 2019) équivalente à l'augmentation des dépenses de programme (+0.8 million d'euros, soit 1,9 millions d'euros contre 1,1 millions d'euros en 2019). La situation financière du Fonds, avec un actif net s'élevant à 14,8 millions d'euros fin 2020, continue de refléter un niveau très élevé de provisions, ces dernières représentant plus de 90 % du passif.

L'année 2020 a connu une augmentation des contributions volontaires, qui sont passées de 2,7 millions d'euros à 3 millions d'euros. Ces contributions représentent encore 44,8 % des ressources du Fonds.

Notre rapport constate que, sur les quatre recommandations existant au début de l'année 2020, trois étaient mises en œuvre et la dernière était partiellement appliquée à la fin de l'exercice. Nous n'avons pas été conduits à formuler de nouvelles recommandations.

*

* *

En ce qui concerne notre rapport sur les organes de surveillance de la gouvernance de la Cour, je souhaite tout d'abord rappeler que, par sa résolution du 10 décembre 2019, l'Assemblée des États parties (AEP) avait – je cite – *« prié le commissaire aux comptes de procéder à une évaluation des organes de contrôle de la Cour [...] et de recommander des mesures applicables à leurs mandats respectifs et aux relations hiérarchiques, dans le respect de l'indépendance de la Cour considérée dans son ensemble ».*

A l'origine de cette demande, le groupe de travail de La Haye avait constaté que, en dehors de l'Assemblée, de son Bureau et de ses groupes de travail, plusieurs organes étaient chargés de la surveillance de la Cour, mais que les représentants des États parties ne disposaient que d'accès indirects et limités à leurs travaux, et d'aucun moyen de maîtriser le pilotage des organes, pourtant présumés « subsidiaires » de votre Assemblée, que sont le Comité du Budget et des Finances ainsi que le Comité d'audit.

Après quelques consultations préliminaires, nous avons conclu que la seule manière de mener ce travail à bien était de réunir à haut niveau, dans le cadre d'un atelier, et afin de confronter leurs points de vue respectifs, des représentants de l'ensemble des organes concernés.

Après plusieurs reports successifs, cet atelier a pu finalement se tenir à La Haye les 24 et 25 mai 2021, réunissant 22 responsables. Son principal objectif était d'échanger des points de vue sur la meilleure façon d'améliorer le lien entre les membres de l'Assemblée et les divers organes de surveillance de la Cour – c'est-à-dire en premier lieu le

Comité du budget et des finances et le Comité d'audit, mais également le Mécanisme de contrôle indépendant et l'Audit interne.

Le document ICC-ASP/20/6/Addendum 1 présente un *verbatim* des échanges tenus lors de cet Atelier : il en ressort qu'aucune des propositions de l'Auditeur externe, basées sur les meilleures pratiques en vigueur dans la majorité des autres organisations internationales, n'a recueilli l'adhésion de la totalité des participants à l'Atelier, et qu'aucun participant n'a fait de propositions alternatives. Les annexes présentées dans le document précité montrent que, faisant preuve d'un solide conservatisme, plusieurs participants ont contesté la légitimité même du mandat donné par votre Assemblée.

Face au rejet de toute possibilité d'impliquer davantage les États parties dans le mécanisme de surveillance de la Cour, la seule façon pour l'Auditeur externe de s'acquitter du mandat que vous lui avez donné a été de procéder à une analyse comparative des coûts, des structures et des processus similaires dans d'autres organisations internationales.

Cette analyse nous a conduits à constater que le dispositif actuel de supervision de la Cour est à la fois plus complexe et plus coûteux que dans la plupart des autres organisations internationales, pourtant plus importantes que la Cour au regard de leur volume d'activités et de ressources, sans qu'aucun élément ne nous conduise à constater que la Cour serait mieux surveillée que ces autres organisations. Une autre différence est que des tâches de supervision généralement assumées par les représentants des États dans ces autres Organisations étaient largement déléguées à des experts dans le cas de la Cour, notamment en matière de préparation du budget. Ce choix a engendré non seulement des redondances stériles avec les fonctions confiées par l'Assemblée au Groupe de travail de La Haye en matière financière, mais a entravé le droit de regard des États parties sur l'exercice de leur mandat, le comité du budget et des finances et le comité d'audit s'opposant radicalement à toute forme de « subsidiarité » à l'égard de l'Assemblée des États parties.

Sur cette base, nous avons émis deux recommandations majeures visant à réaménager les mandats et lignes hiérarchiques entre les États parties

et les organes de surveillance de la Cour, de façon à rétablir clairement le principe de subsidiarité des organes supérieurs de surveillance de la Cour à l'égard de votre Assemblée :

- 1) La première consiste à donner, par l'intermédiaire du Bureau de l'Assemblée, un accès permanent au Comité d'Audit à un nombre limité de délégués des États parties en qualité de membres non délibérants ;
- 2) La seconde consiste à supprimer le Comité du budget et des finances dans sa composition actuelle et à transférer sa compétence au Groupe de travail de La Haye ou à un de ses sous-groupes réunissant des délégués des États, rejoignant ainsi la configuration de la grande majorité des autres Organisations internationales.

La mise en œuvre de ces deux recommandations devrait s'accompagner, à titre corollaire, de la disparition de l'anomalie que constitue l'existence d'un « Secrétariat exécutif » autonome du Comité du Budget et des Finances et du Comité d'Audit, au sein du Secrétariat de l'Assemblée : ce Secrétariat exécutif a précisément pour objet de faire obstacle au principe de subsidiarité de ces deux Comités vis-à-vis

des États parties, et de restreindre les prérogatives fondamentales de ces derniers en matière de supervision, notamment dans les domaines budgétaires et financiers.

Par ailleurs, nous avons émis deux recommandations visant à rationaliser et améliorer l'efficacité du dispositif interne de surveillance de la Cour, qui s'inspirent également des meilleures pratiques constatées dans la majorité des autres organisations internationales :

- 1) La première consiste à soumettre l'approbation du programme annuel d'audit interne, ainsi que l'évaluation du Directeur du Bureau de l'Audit interne, au Conseil de Coordination (le « CoCo »). Comme dans les autres organisations internationales, le Comité d'audit serait seulement chargé de veiller à ce que l'audit interne ne subisse pas, à travers ce processus, de pressions de la hiérarchie visant à limiter son indépendance ;
- 2) La seconde consiste à fusionner le Bureau de l'Audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant dans un Grand Programme unique.

Nous recommandons également aux organes compétents de la Cour de veiller à ce que toute réforme de la CPI, y compris de ses organes de surveillance de la gouvernance, n'entraîne aucune augmentation de dépenses.

Comme vous le voyez, ces questions sont délicates et mettent en lumière les circuits d'information et les jeux de pouvoirs entre les Etats parties, les services de la Cour et les organes *sui generis* dominés par des experts, et vous en êtes conscients, puisque vous nous avez confié ce travail. Nous vous livrons notre analyse et nos propositions en soulignant que les décisions à prendre reposent dans vos mains, et pas dans celles des Organes de la Cour, ni encore moins des organes dits « subsidiaires ».

*

* *

J'en viens enfin à notre rapport d'audit de la gestion administrative de la Présidence et du Bureau du Procureur, initialement prévu pour avril 2021, mais qui n'a pu finalement être effectué que très

tardivement, la mission sur place ayant eu lieu à La Haye du 5 au 16 juillet 2021.

Cet audit montre que le principe d'une « Cour unique » est appliqué sans équivoque et sans remettre en cause l'indépendance de la fonction judiciaire et du Bureau du Procureur.

Les fonctions administratives de ces deux organes indépendants sont assurées pour l'essentiel par le Greffe, qui déploie des applications numériques dans la plupart des fonctions support, pour faciliter les échanges avec leurs utilisateurs, ou diffuse des procédures pour mobiliser ses services et organiser leur interface avec les services opérationnels.

L'analyse des budgets et de leur mise en œuvre confirme que les ressources dévolues au soutien sont très majoritairement à la disposition du Greffe : le coût du personnel administratif y est de l'ordre de 14,5 millions d'euros (essentiellement dans la division de la gestion des

services), pour 186 emplois, contre 1,3 millions d'euros au Bureau du Procureur avec 21,2 emplois, et 0,4 millions d'euros et 2,8 emplois à la Présidence.

En 2016 et 2017, à la demande de votre Assemblée, un exercice approfondi avait visé à identifier les « synergies » et à supprimer les doublons détectés entre les Organes de la Cour. Cette revue avait abouti à quelques mutualisations pour un montant total d'économie limité de 582 200 euros. Elles portaient notamment sur le domaine informatique où une part des marchés a pu être mutualisée. Ce bilan limité résulte du fait que très peu de duplications avaient été identifiées au sein de chaque Organe. Les efforts de la Cour dans ce sens n'ont sans doute pas été suffisamment explicités à votre Assemblée par le passé.

Quatre ans après cette étude sur les synergies l'Auditeur externe aboutit au même constat. Quelques marges de progrès ont été identifiées telles que la nécessité de préciser les responsabilités pour le suivi des contrats entre la section achat du Greffe et les unités opérationnelles des autres Organes. Cependant, aucun doublon n'est apparu malgré les apparences

parfois trompeuses de noms de section ou d'unité identiques d'un Organe à l'autre, et, à l'issue de ce contrôle, l'auditeur externe ne formule qu'une seule recommandation, dont l'objectif est de formaliser le concept de correspondant de gestion (*Business Partner*), ainsi que les relations de prestations de services entre le Greffe et les autres Organes de la Cour.

Outre cette recommandation unique, l'auditeur externe a formulé vingt observations portant sur l'organisation ou la gestion de la Présidence, du Bureau du Procureur et du Greffe. Compte tenu des 384 recommandations résultant de la Revue des Experts Indépendants, ce parti a été retenu pour ne pas surcharger les services de la Cour, même si certaines de ces observations suggèrent de possibles améliorations, qu'il appartiendra à nos successeurs de prendre ou non à leur compte.

Entre autres observations, on signalera notamment celles suggérant :

- de revoir les règles relatives à la procédure de signalement de faits par des lanceurs d'alerte et à leur protection, pour les aligner aux standards en vigueur aux Nations unies (observation 13) ;
- de mieux suivre les procédures disciplinaires engagées et les sanctions infligées au sein des Organes de la Cour (observation 14) ;

de clarifier les responsabilités entre la section achat et les unités opérationnelles pour le suivi des contrats (observation 16) ;
d'instituer un mécanisme formel de réexamen, selon une approche inter-Organes annuelle, du bien-fondé du maintien d'une représentation permanente dans les pays où opère la Cour (observation 19) ;
ou enfin, de rechercher systématiquement la mutualisation des locaux avec des missions de maintien de la paix ou des agences des Nations unies, pour des raisons évidentes de sécurité, d'économies d'échelle et de synergies (observation 20).

Même sans constituer formellement des recommandations, ces observations méritent sans doute l'attention des Organes de la Cour et de l'Assemblée.

* *

*

En conclusion de cette dernière présentation de nos travaux à votre Assemblée au terme de notre mandat, je souhaiterais au nom de l'Auditeur externe, M. Pierre Moscovici, formuler quatre messages :

- Tout d'abord, au cours de notre mandat, nous avons produit **32 rapports**, dont 18 rapports d'audit financier, concernant à la fois les comptes de l'Organisation et les comptes du Fonds au profit des victimes, ainsi que 14 rapports de gestion et émis 124 recommandations. Sur ces 124 recommandations, nous avons considéré, pour 84 % d'entre elles, qu'elles avaient été mises en œuvre (104 au total) et 13 % abandonnées ou considérés comme clôturées (soit 16). Plus précisément, en 2021, dans le cadre du suivi des recommandations de nos audits financiers et de performance, sur les 22 recommandations encore en cours à la fin de l'exercice 2020, nous avons décidé, pour 11 d'entre elles, de les considérer comme clôturées, laissant quatre recommandations encore ouvertes. Nous avons cherché, dans le respect bien sûr de notre indépendance programmatique, à traiter des sujets les plus importants pour l'Organisation et à faire à celle-ci des recommandations aussi opérationnelles que possible.
- Ensuite, nous souhaitons vous redire tout l'intérêt et le plaisir que les équipes de la Cour des comptes française ont eus pendant presque dix ans à collaborer à la grande mission de la Cour Pénale

internationale, et exprimer nos vœux très chaleureux pour les succès futurs de votre Organisation.

- Nous tenons également à remercier à nouveau l'ensemble des services pour leur collaboration active à nos audits comme à la mise en œuvre de leurs suites, le tout dans une ambiance de sérieux et de dialogue que nous avons beaucoup appréciée.
- Enfin, nous voudrions remercier les États parties de la confiance qu'ils nous ont accordée et formuler tous nos vœux très amicaux pour les travaux de nos collègues sud-coréens qui nous succèdent maintenant.

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

[Fin du texte]