



**AUDIT EXTERNE DE LA  
COUR PENALE INTERNATIONALE**



**Cour  
Pénale  
Internationale**  
**International  
Criminal  
Court**

ASSEMBLEE DES ETATS PARTIES  
La Haye - 23 novembre 2013

Madame la Présidente de l'Assemblée,

Mesdames et Messieurs les délégués des Etats-parties,

Monsieur le Président de la Cour,  
Madame la Procureur,  
Monsieur le Greffier,

Mesdames et Messieurs,

Je vous prie d'abord de bien vouloir excuser l'absence de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes française, qui, selon nos usages dans toutes les organisations internationales où notre Juridiction exerce un mandat d'auditeur externe, aurait souhaité être présent à la réunion de votre Assemblée mais qui, retenu au dernier moment par des obligations nationales, n'a pu répondre à votre invitation.

Il m'a demandé de le représenter auprès de vous et en son nom je vous remercie de nous avoir invités à présenter devant vous les travaux d'audit et de certification que nous avons conduit dans le cadre du mandat que vous nous avez confié depuis l'été 2012.

Avant d'en venir au vif du sujet je ne voudrais pas manquer de partager avec vous deux séries de remerciements.

Les premiers s'adressent à la Cour pénale internationale, à ses dirigeants et à ses collaborateurs. L'accueil qu'ils nous ont réservé, en dépit du contenu et du niveau de nos exigences - qui a pu parfois leur paraître élevé -, a grandement facilité l'exercice de notre mandat et le démarrage de nos travaux. Nous souhaitons à cet égard particulièrement remercier les greffiers, Mme Arbia et M. Von Hebel et leurs collaborateurs chargés de l'administration et des finances. Ces remerciements s'adressent également aussi bien au directeur et à l'équipe de projet des locaux permanents, qu'au directeur du Fonds pour les victimes, auprès desquels nous avons trouvé le même esprit d'accueil et de coopération.

Nous voulons aussi, ici, remercier nos collègues du National Audit Office britannique grâce auxquels la transmission des dossiers a eu lieu dans des conditions optimales. Le partage de leur expérience et de leur connaissance de l'organisation a été particulièrement apprécié et utile.

\* \* \* \*

Nous vous présentons aujourd'hui 3 rapports d'audit. Deux rapports d'audit financier associés à une opinion sur les comptes d'une part de la Cour pénale internationale d'autre part du Fonds pour les victimes. Et un rapport d'audit général de la gestion du projet des locaux permanents ; ce dernier rapport n'est pas un rapport d'audit financier puisque le projet des locaux permanents n'établit pas d'états financiers spécifiques et distincts de ceux de la Cour.

J'ai plaisir à vous indiquer que nous avons délivré une opinion sans réserves sur les états financiers clos au 31 décembre 2012 de la Cour pénale internationale et du Fonds pour les victimes.

Ces opinions sont assorties, dans les rapports d'audit que nous y avons attaché, de plusieurs recommandations, 6 pour la Cour, 2 pour le Fonds. Dans la mesure où nos rapports vous ont été communiqués en version intégrale je ne vais pas détailler ces observations et recommandations mais vous les présenter de façon synthétique.

S'agissant de la Cour pénale internationale deux de nos observations concernent la gouvernance de l'Organisation, question cruciale dont aussi bien les Etats parties ont conscience que les dirigeants de la Cour et dont l'auditeur externe pouvait d'autant moins se désintéresser que la qualité, la clarté et l'efficacité de la gouvernance interne pèsent de façon critique sur la qualité de la gestion même de l'Organisation.

La première de nos recommandations concerne l'organisation interne de la fonction comptable de la Cour ; elle fait écho à quelques difficultés, heureusement surmontées, rencontrées par les auditeurs au cours de leurs missions, difficultés que certaines réformes en cours dont nous avons été informées devraient régler pour l'avenir. Je ne m'y étendrais donc pas.

La plus importante des recommandations que nous émettons concerne les positionnements, responsabilités et relations opérationnelles de gestion du Procureur et du Greffier.

Chacun de ces deux chefs d'organes possède des responsabilités et des prérogatives propres, fondamentalement énoncées par le Statut de Rome. Il convient tout à la fois de respecter scrupuleusement l'équilibre et la répartition des responsabilités posées par ce statut mais aussi la capacité du système de gestion dans lequel ces autorités interviennent activement à garantir que seront respectées non moins scrupuleusement les principes et règles de gestion édictées par le règlement financier et in fine garantir la transparence et la qualité de cette gestion. En d'autres termes faire en sorte que autonomie, indépendance et principe de redevabilité ne soient pas des concepts concurrents mais convergents. La Cour pénale internationale a peiné depuis de nombreuses années à trouver un équilibre efficient et durable. L'actuel cadre réglementaire de la gestion n'est ni suffisamment précis ni suffisamment clair pour éviter les interprétations divergentes et donc les blocages potentiels de l'action.

Certes on peut considérer pragmatiquement qu'il est toujours préférable de faire fonctionner un mauvais cadre avec de bonnes personnes qu'un bon cadre avec de mauvaises personnes. Mais il est plus contingent de disposer de « bonnes personnes » que d'établir un bon cadre. C'est pourquoi nous avons fait une longue recommandation en vue de clarifier l'organisation et le règlement financier.

Nous recommandons d'abord de combler un manque préjudiciable à la fluidité de la gestion : la Cour doit maintenant, et enfin, se doter d'un manuel administratif structuré, cohérent et détaillé permettant notamment de préciser les règles de gestion auxquelles tous et chaque organe de la Cour devra se soumettre.

Nous recommandons que soit clairement réaffirmé le rôle et la responsabilité propre du Greffier en matière de légalité et de respect du règlement financier, des règles de gestion et des règles de procédure administrative pour l'ensemble des opérations effectuées au sein de la CPI, ayant une incidence financière directe ou indirecte, y compris celles effectuées par le bureau du Procureur. Une liste

explicite de principes et de motifs pour lesquels le Greffier serait amené à rejeter ou contester une opération doit être établie afin d'ôter autant que possible toute contingence à de telles situations. Mais l'indépendance du Procureur doit aussi être préservée et c'est pourquoi nous recommandons qu'il puisse passer outre aux décisions du Greffier : les principes de bonne gouvernance comme l'application stricte et effective du principe de redevabilité exigent alors que le Greffier soit déchargé de la responsabilité des opérations contestées. Un contrôle a posteriori devait être organisé sous la forme de la réalisation d'un rapport annuel aux Etats-Parties, rassemblant et exposant les motifs de tous les cas d'exception de l'espèce, rapport qui serait spécifiquement soumis à l'expertise indépendante de l'auditeur externe.

La transparence, la qualité et l'efficacité des opérations de la Cour pénale internationale sont, de notre point de vue, au prix de ces réformes qu'une révision du règlement financier devrait traduire concrètement.

Les autres observations assorties de recommandations concernent à proprement parler la gestion de la Cour.

Nous observons, à l'appui de nos recommandations 3, 4 et 6, une certaine opacité dans la gestion de certains aspects financièrement significatifs de la gestion. Qu'il s'agisse de la constitution abusive – au sens où elle est inutile – d'une réserve de quelques 11 M€ pour le financement d'un passif à long terme (les congés annuels et primes de rapatriement), d'un gonflement artificiel des besoins budgétaires par le recours à des normes inappropriées pour l'estimation des dépenses futures, ou l'insuffisante transparence et contrôle des engagements non liquidés en fin de période, un effort de rigueur dans la gestion s'impose, qui ne pourra que bénéficier aux Etats-parties dès lors que leurs contributions seront calculées au plus juste des besoins réels de la CPI. Il est juste de signaler que dans certains cas, et particulièrement en ce qui concerne les engagements non liquidés ou les dépenses de personnels sur-budgetées, c'est aux services opérationnels ou fonctionnels plutôt qu'aux responsables financiers, de réformer leurs pratiques de gestion.

Je terminerai cette présentation concernant la CPI en précisant que 76 % des recommandations émises à ce jour par les auditeurs externes ont été mises en œuvre ce qui est un taux acceptable. D'autant plus que certaines de celles non mises en œuvre concernent l'audit interne fonction qui, d'après nos premiers travaux, mérite sans doute un travail plus structurel de réflexion quant aux organes et aux moyens qui y sont affectés.

S'agissant du Fonds pour les victimes nos travaux n'ont mis en évidence que deux sujets d'observation, bénins et dont nous ne doutons pas que la direction et le conseil d'administration du Fonds se saisiront ; la première de nos deux recommandations concerne d'une part l'organisation comptable et la coopération entre le Fonds et la Cour, recommandation dont la mise en œuvre s'inscrit dans celle de la recommandation symétrique faite à la Cour ; l'autre recommandation est technique et relative à l'adoption d'une méthode comptable particulière pour le *reporting* des avances faites aux maîtres d'œuvre partenaires (*implementing partners*) dans le cadre de l'adoption du référentiel IPSAS. La mise en œuvre de cette recommandation

impliquera, après évaluation technique conjointe entre le Fonds et les responsables de projet IPSAS de la Cour, que le conseil d'administration du Fonds prenne une décision formelle d'adoption de la méthode comptable appropriée.

\* \* \* \*

Le mandat que vous nous avez confié comporte par ailleurs l'examen annuel du projet des locaux permanents.

Dans la mesure où ce projet n'établit pas d'états financiers spécifiques nous avons compris notre mandat comme une demande d'examen de la gestion du projet en général et des principaux risques financiers associés.

Dans ce but, et au-delà des engagements de ressources pris auprès de l'Assemblée lors de la présentation de notre offre de service en 2011, nous avons constitué une équipe de spécialistes très expérimentés et consacré au total en cette première année de notre mandat plus de 10 semaines d'auditeurs à cet audit. L'importance et la complexité du

projet pour les Etats-parties comme pour la Cour justifiait cet engagement de notre part.

Nous avons pu conduire nos travaux dans les meilleures conditions grâce à la coopération sans faille de l'équipe du directeur de projet et aux contacts réguliers et fructueux entretenus avec le Comité de contrôle.

Dans le rapport qui vous est communiqué nous faisons 5 recommandations ciblées. Deux d'entre elles concernent la gouvernance du projet, deux la gestion et le *reporting* financier et une la conduite du projet.

La principale préoccupation qui a été la nôtre a été la cohérence du projet et de sa gestion, au double sens de sa structure (*coherence*) et de son exhaustivité (*comprehensiveness*).

La complexité de la conduite d'un tel projet ne doit pas faire oublier quelques principes simples : la réalisation d'un nouveau siège n'est

pas seulement une question de construction, de briques et de ciment. C'est d'abord une vision nouvelle de la façon dont la Cour va fonctionner, dans un nouvel environnement, aussi bien matériel, organisationnel que culturel, pour plusieurs décennies encore. Et chacune de ces dimensions interfère avec les autres et produit, seule ou en interaction, des effets financiers à court et long terme, directs comme indirects, facilement identifiables ou cachés.

Si votre Assemblée veut maîtriser ce projet non seulement aujourd'hui mais aussi et surtout demain, au fil des années où s'accumuleront les coûts de maintenance, de rénovation, d'adaptation, c'est une vision globale qu'elle doit prendre du projet et sur laquelle elle doit fonder ces décisions.

Une partie du projet est financée par le budget-objectif pluriannuel de construction, une autre par les budgets ordinaires de la CPI. Rien ne justifie l'opacité que cette séparation impose au *reporting* du projet. C'est pourquoi nous recommandons que soit élaboré désormais un rapport financier unique, offrant une vision globale du projet de

nouveau siège et pas seulement de sa construction de base, intégrant les éléments aujourd'hui non consolidés tels que les mobiliers et autres équipements communément regroupés dans la catégorie technique dite « 2gv ».

Nous recommandons également que, dans le cadre de l'exercice annuel de planification du budget ordinaire de la Cour, soit élaboré un budget pluriannuel (triennal) identifiant, aussi exactement que possible au premier euro, les besoins financiers résultant des modes futurs de fonctionnement de la Cour dans ses nouveaux locaux et les implications de l'entrée des bâtiments dans les comptes et les charges de la CPI tels que charges d'amortissement, d'entretien, de remboursement du prêt.

Pour que ces exercices prospectifs et prévisionnels des charges que les Etats auront réellement à supporter en appui au budget de la Cour, il est essentiel que les besoins des utilisateurs soient désormais strictement figés. Seules les variantes proposées par le constructeur et évaluées, ou les changements à somme nulle des besoins doivent être

acceptés à compter de maintenant. Ceci exigera d'une part une implication sérieuse et réelle des utilisateurs, mais aussi une coopération extrêmement étroite entre le directeur de projet et les services du Greffier, responsable de l'administration de la Cour.

C'est pourquoi nous recommandons une évolution significative de la gouvernance du projet, d'une part sur le plan de la supervision, d'autre part de l'exécution.

La transition de la Cour vers ses nouveaux locaux n'est pas une opération de routine consistant seulement à transporter à quelques kilomètres des cartons de dossiers et des mobiliers. Des décisions doivent être prises, des arbitrages rendus, aucun ne peut être neutre au regard des modes futurs de fonctionnement de la Cour et doit donc être arrêté de façon collégiale. Un comité de pilotage de la transition, quel qu'en soit la forme, doit donc être mis en place.

S'agissant de l'exécution, enfin, il s'agirait de confier un mandat cohérent au directeur du projet en lui déléguant la possibilité

d'engager des dépenses sur le budget de fonctionnement de la Cour notamment pour les équipements en mobiliers et en général des dépenses de « 2gv », les opérations de déménagement et de transfert et les équipements informatiques. Ceci supposera que soient établies des règles claires et strictes séparant nettement ce qui relève des choix de la conduite opérationnelle du projet, relevant du directeur de projet, et ce qui relève du contrôle de régularité des dépenses exercée par le greffe. Selon un dispositif analogue à celui recommandé pour établir les relations entre le Greffier et le Procureur, les exceptions résultant d'un désaccord entre le directeur de projet et le Greffier conduiraient à décharger le Greffier de sa responsabilité et seraient à consigner dans un rapport soumis à l'expertise ex-post de l'auditeur externe.

\* \* \* \*

J'en ai terminé maintenant avec la présentation de nos rapports. Je vous remercie de votre attention et suis à votre disposition pour répondre à vos questions.