

**Dix-septième session**

La Haye, 5-12 décembre 2018

## Rapport d'audit définitif sur la gestion des Ressources Humaines

*Table des matières*

I.	Termes de référence de l'audit.....	2
A.	Périmètre.....	2
B.	Objectifs de l'audit .....	2
C.	Méthode.....	2
D.	Calendrier .....	3
E.	Préparation et communication du rapport d'audit.....	3
II.	Liste des recommandations.....	3
III.	Observations et recommandations .....	5
A.	Structure des effectifs de la CPI en 2018.....	5
1.	Effectifs budgétaires et réels .....	5
2.	Diversité .....	9
B.	Organisation de la fonction RH .....	12
1.	Les réformes récentes .....	12
2.	Les limites de l'organisation actuelle .....	15
C.	Recrutements .....	16
1.	Données générales.....	16
2.	Recrutement des personnels budgétés ( <i>established</i> ) et GTA.....	18
3.	Recrutement des agents STA.....	22
D.	Déroulement de la vie professionnelle à la CPI.....	24
1.	Les carrières à la CPI.....	24
2.	L'évaluation de la performance .....	31
3.	L'ambiance à la Cour .....	37
IV.	Suivi des recommandations antérieures .....	40
V.	Conclusion .....	41
VI.	Remerciements.....	41
	Annexe : Liste des entretiens effectués.....	42

\*Version republiée pour raisons techniques.

## I. Termes de référence de l'audit

1. Conformément à un courrier de notification adressé au Greffier le 8 janvier 2018, trois membres de l'équipe d'audit externe ont effectué du 3 au 13 avril 2018 un audit de performance sur la gestion des ressources humaines à la Cour pénale internationale (CPI).
2. Les termes de référence de cet audit ont été arrêtés après consultation des responsables concernés, et leur ont été communiqués le 5 janvier 2018, suivis d'un questionnaire, adressé le 20 février 2018. Ces termes de référence sont rappelés ci-après.

### A. Périmètre

3. L'audit est consacré à la gestion des ressources humaines de la CPI.
4. Le périmètre de l'audit couvre toutes les catégories de ressources humaines employées par la Cour : les agents statutaires ou temporaires (dont la gestion est assurée par la direction de la Section des Ressources Humaines (Section RH-HRS<sup>1</sup>) du Greffe et par d'autres sections concernées des « grands programmes »), ainsi que les prestations intellectuelles achetées par l'Organisation.

### B. Objectifs de l'audit

5. L'objectif de l'audit est d'évaluer dans quelle mesure, en application des règles financières et du personnel en vigueur, la CPI maîtrise les divers risques liés à la gestion des ressources humaines, ce qui inclut, entre autres :
  - (a) la transparence et la neutralité du recrutement, de l'évaluation des performances, de la gestion des carrières, de la formation ;
  - (b) la transparence financière et la soutenabilité des salaires, primes et avantages sociaux ;
  - (c) le suivi budgétaire et le reporting des coûts de personnel et des engagements connexes vis-à-vis de l'Assemblée des États Parties (AEP) et de ses Comités ;
  - (d) l'efficacité et l'efficience de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences ;
  - (e) la maîtrise des risques juridiques et déontologiques.
6. Une attention particulière sera portée sur les diverses alternatives de gestion qui s'offrent à la Cour pour recruter des agents non prévus dans les effectifs budgétaires : personnel hors postes budgétaires (*non-established*), consultants, personnel temporaire, cas spécifique des interprètes, etc.
7. Sur la base de ses constatations, l'auditeur externe formule des recommandations pour améliorer le niveau d'économie, d'efficacité, d'efficience et de respect des règles et règlements de la CPI.

### C. Méthode

8. L'audit s'est fondé sur :
  - (a) l'analyse et l'examen des sources officielles pertinentes (règles et règlements, notes soumises aux organes permanents – AEP, CBF<sup>2</sup>, etc. –, recommandations internes, documents financiers et budgétaires, rapports d'audit interne, etc.) ;
  - (b) des questionnaires adressés à la CPI, suivis d'entretiens avec les managers concernés, afin de recueillir et analyser leurs attentes et observations en matière de gestion des ressources humaines, en vue d'identifier les sources d'insatisfaction et de proposer des solutions correctives.

<sup>1</sup> Human Resources Section.

<sup>2</sup> Comité du Budget et des Finances.

9. Plus précisément, au-delà des contacts initiaux de haut niveau établis avec la Présidence, le Bureau du Procureur, le Greffe et les responsables des grands programmes, la majeure partie du contrôle a concerné :

(a) au Greffe : la Section des Ressources Humaines et tous les « utilisateurs » des ressources humaines – c'est-à-dire tous les chefs de section du Greffe<sup>3</sup> ;

(b) à la Présidence : les responsables des questions relatives aux ressources humaines dans le Grand Programme 1 (Branche judiciaire) – à savoir les programmes 1100 (Présidence) 1200 (Chambres), 1300 (NYLO<sup>4</sup>) ;

(c) au Bureau du Procureur : les responsables des questions relatives aux ressources humaines dans le Grand Programme 2 (OTP<sup>5</sup>), et notamment le programme 2100 (Cabinet du Procureur<sup>6</sup>), 2120 (Section des services), le programme 2200 (Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération), 2300 (Division des enquêtes), 2400 (Division des poursuites) ;

(d) les autres grands programmes utilisant des ressources humaines (Secrétariat de l'AEP, Mécanisme de contrôle indépendant (IOM<sup>7</sup>), Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes et Bureau de l'audit interne).

## D. Calendrier

10. Un premier questionnaire a été envoyé à la CPI le 20 février 2018, les réponses ont été reçues le 22 mars 2018.

11. Une réunion de lancement (3 avril) et une réunion de clôture (12 avril) ont été organisées avec les chefs (ou leurs représentants) des grands programmes concernés.

## E. Préparation et communication du rapport d'audit

12. Trois phases ont été prévues :

(a) phase 1 (informelle - ne liant ni l'auditeur externe ni les services) : une « note blanche » a été envoyée aux services audités, qui ont fait par écrit, dans un bref délai, des commentaires et des suggestions d'amendements ;

(b) phase 2 (officielle) : sur la base des commentaires et des réponses des services à la note blanche, l'auditeur externe a préparé et transmis un rapport provisoire à la CPI pour contradiction ;

(c) phase 3 (officielle) : sur la base des réponses au rapport provisoire, le rapport final a été établi et envoyé à la CPI. Il sera ensuite présenté à l'Assemblée des États Parties lors de la session consacrée habituellement aux rapports de l'auditeur externe. Avant cette présentation, le rapport final sera présenté aux comités *ad hoc* pertinents selon les procédures et les calendriers de la CPI (Comité d'audit, Comité du Budget et des Finances), si ces présentations sont compatibles avec le calendrier de l'audit.

## II. Liste des recommandations

**Recommandation n° 1.** Pour respecter l'équilibre des genres à la CPI, l'auditeur externe recommande à la Cour, sur la base d'une étude à établir par la Section des Ressources Humaines, d'introduire des mesures supplémentaires visant à augmenter la représentation des agents de sexe féminin, comme un programme de mentorat ou la création d'un point focal pour les femmes.

**Recommandation n° 2.** L'auditeur externe recommande à tous les organes de la CPI d'appliquer les mêmes politiques en matière de gestion des ressources humaines, grâce à

<sup>3</sup> Les chefs de bureaux de terrains n'étaient pas présents au Siège pendant la période d'audit, et l'organisation de téléconférences n'a pas paru utile à l'auditeur externe.

<sup>4</sup> Bureau de liaison à New York (*New York Liaison Office*).

<sup>5</sup> Bureau du Procureur (*Office of the Prosecutor*).

<sup>6</sup> *Immediate Office of the Prosecutor*.

<sup>7</sup> *Independent Oversight Mechanism*.

des règles opérationnelles communes. La Section des Ressources Humaines du Greffe devrait être responsable du développement et de la mise à jour de ces règles communes, après consultation et coopération avec les autres organes.

**Recommandation n° 3.** En matière de gestion des profils professionnels, l'auditeur externe recommande :

- (a) d'organiser des revues de management afin de mieux identifier les besoins de développement et les potentiels d'évolution des agents de la CPI ;
- (b) d'engager une négociation en vue d'aboutir à une intégration de la CPI dans l'Accord Inter-organisations des Nations unies afin d'élargir les perspectives de déroulement de la vie professionnelle de ses personnels ;
- (c) de proposer à la Cour de modifier de façon limitée les règles de nomination en réservant aux personnels en place à la CPI une priorité pour une proportion qui devrait demeurer restreinte des emplois à pourvoir (par exemple 10 %), afin de prévenir le risque de compromettre *de facto* la plus grande partie du recrutement externe.

**Recommandation n° 4.** L'auditeur externe recommande de donner instruction aux évaluateurs de veiller à compléter les fiches d'entretien par la définition de projets de formation.

**Recommandation n° 5.** En matière d'évaluation de la performance, l'auditeur externe recommande au nouveau Greffier :

- (a) de trancher rapidement sur le principe du changement proposé, et, dans l'hypothèse d'une conclusion positive, de valider avec le service juridique la procédure et la mettre en œuvre ;
- (b) quel que soit le système d'évaluation de la performance retenu, de mettre en place un mécanisme permettant une meilleure homogénéisation des évaluations des différents services.

**Recommandation n° 6.** L'auditeur externe recommande à la Cour d'établir :

- (a) - une incompatibilité entre le fait d'être un membre du personnel de la Cour et une candidature à une fonction élective ;
- (b) - ou des conditions strictes garantissant que les différents départements de la Cour ne soient pas exposés à des risques de conflits d'intérêt dans l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité de candidats internes à des fonctions électives.

**Recommandation n° 7.** L'auditeur externe recommande à la Cour de procéder périodiquement (par exemple, tous les deux à trois ans) à une enquête d'opinion, afin de suivre l'évolution des perceptions du personnel et d'identifier les points qui pourraient faire l'objet d'améliorations.

**Recommandation n° 8.** L'auditeur externe recommande à la Cour de mener à terme sa réflexion sur la mise en place d'une fonction de Médiateur (*Ombudsman*) à partager avec une ou plusieurs institutions proches.

**Recommandation n° 9.** L'auditeur externe recommande à la CPI d'élaborer et de publier une charte d'éthique.

**Recommandation n° 10.** L'auditeur externe recommande de compléter le rapport annuel relatif à la politique de gestion des ressources humaines présenté au CBF par :

- (a) la production d'un rapport d'ensemble sur les ressources humaines, c'est-à-dire un document normé, abordant l'ensemble des aspects quantitatifs (effectifs, diversité, absentéisme, performance, formation, etc.) ;
- (b) la définition d'une norme stable du calcul du nombre de recrutements opérés pendant l'année présentés dans le rapport annuel sur les ressources humaines au CBF ;
- (c) le perfectionnement des outils d'inventaire et d'identification des recrutements de STA, en traçant l'intégralité des rapports de sélection (*assessments reports*) et en mesurant avec précision le nombre de personnels recrutés en STA à mentionner dans le rapport sur les ressources humaines.

### III. Observations et recommandations

13. Sur la base des termes de référence rappelés ci-dessus, l'auditeur externe s'est intéressé :

- (a) à la structure des effectifs de la CPI en 2018 ;
- (b) à l'organisation de la fonction ressources humaines au sein de la CPI ;
- (c) au recrutement ;
- (d) au déroulement de la vie professionnelle à la CPI.

14. L'auditeur externe a procédé à 25 auditions auprès de la Présidence, des Chambres, du Bureau du Procureur, du Fonds au profit des victimes et du Greffe, ainsi que des responsables de l'audit interne et du Mécanisme de contrôle indépendant (IOM). La liste en est fournie à l'annexe n° 1.

#### A. Structure des effectifs de la CPI en 2018

##### 1. Effectifs budgétaires et réels

###### (a) Effectifs budgétaires 2018

15. En matière d'effectifs, les documents budgétaires annuels fournissent des chiffres précis pour les postes budgétaires (*established*), exprimés en nombre de postes. Pour les contrats d'assistance générale temporaires (GTA – *General Temporary Assistance*), les chiffres figurant au budget sont exprimés en équivalents temps plein (ETP).

16. Afin que la Cour dispose d'une certaine flexibilité dans ses ressources humaines, d'autres catégories d'emplois n'apparaissent pas en tant qu'effectifs dans les documents budgétaires. Cette situation est justifiée par le caractère imprévisible du recours à ces emplois, dont certains font tout de même l'objet d'autorisations budgétaires. Dans tous les cas, le recrutement d'agents dans ces catégories d'emploi est toujours financé par des ressources approuvées dans le budget de la CPI :

(a) les GTA et les contrats d'engagement de courte durée (*Short Term Appointment* – STA) qui sont utilisés pour couvrir des besoins urgents, par exemple pour pourvoir un poste vacant qui serait indispensable à la continuité de l'activité de la CPI ; ces emplois sont financés par les réserves de crédits sur les autorisations budgétaires des coûts de personnel ;

(b) une catégorie particulière, financée par des contributions volontaires des Etats concernés : les jeunes experts invités (*Junior Professional Officers* – JPO), dont le nombre est limité (cinq en février 2018).

17. D'autres catégories d'emplois existent à la Cour, mais leurs titulaires ne sont pas considérés comme des agents de la CPI dans la mesure où ils n'accomplissent pas les tâches d'agents de la Cour :

(a) les titulaires de contrats d'assistance temporaire pour les réunions (*Temporary Assistance for Meetings* – TAM) et de contrats de services spéciaux (SSA – aujourd'hui remplacés par des consultants individuels ou des fournisseurs de services), qui ne sont pas budgétés en tant que tels ;

(b) enfin, deux catégories pour lesquelles les rémunérations représentent un faible montant au sein du budget : les stagiaires et les professionnels invités, dont le coût n'est pas budgété mais reste modeste, et peut être financé par les contributions volontaires des Etats.

18. En ce qui concerne les postes budgétaires autorisés (*established*) on peut, sur la base de l'annexe VI du projet de budget-programme approuvé pour 2018, établir le tableau suivant<sup>8</sup> :

<sup>8</sup> Pour établir ce tableau, on considère que le Grand Programme 1 (judiciaire) couvre la présidence et les chambres, le programme 2 (OTP) le Bureau du Procureur, le programme 3 (le Greffe), tandis que la catégorie « autres »

**Tableau 1 : Répartition des postes budgétaires (*established*) par organes pour 2018**

Organe	Grade				Total
	ASG/USG	D1	P	G	
Présidence	0	0	40	13	53
Bureau du Procureur	2	3	234	80	319
Greffes	1	3	243	326	573
Autres*		3	15	9	27
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>532</b>	<b>428</b>	<b>972</b>

\*SASP, IOM, Bureau de l'audit interne, STFV

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

19. Le chiffre de 972 correspond à l'effectif budgétaire approuvé (*headcount*) et concerne des agents titulaires de contrats de type « *established* ».

20. A ces 972 postes budgétaires s'ajoutent en 2018 des crédits budgétaires visant à financer, en équivalent temps plein (hors *headcount*), 165,69 GTA – le chiffrage en équivalent temps plein ne permet évidemment pas de présumer le nombre de personnes physiques concernées à une date donnée au cours d'un exercice donné.

(b) *Effectifs réels lors de l'audit*

21. A la demande de l'auditeur externe, un tableau a été fourni, répertoriant les données significatives relatives à toute personne travaillant à la CPI au 4 avril 2018<sup>9</sup>, quelle que soit la nature de son contrat.

22. Ce tableau permet de dénombrer à cette date la présence de 1 287 agents, y compris les 22 juges, sous contrats de toutes natures, parmi lesquels 1 116 sont considérés comme membres du « personnel ». Le tableau suivant en montre la répartition.

**Tableau 2 : Répartition par types de contrats des effectifs présents au 4 avril 2018**

Type de contrat	Présidence et chambres	OTP	Greffes	Autres*	Total
Budgétés ( <i>Established</i> )	73	299	519	22	913
GTA	7	70	25	7	109
GTA non approuvés	4	13	7	0	24
STA	11	17	34	3	65
SSA	0	42	16	1	59
TAM	0	0	0	0	0
JPO	0	2	3	0	5
Stagiaires**	25	39	47	1	112
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>482</b>	<b>651</b>	<b>34</b>	<b>1 287</b>

\* SASP, IOM, OIA, STFV

\*\*Sous cette rubrique sont regroupés les stagiaires (jeunes diplômés) et les professionnels invités (disposant d'au moins trois ans d'expérience professionnelle).

Source : CPI

(SASP, IOM et Audit interne), résulte du regroupement des programmes 4 (SASP) et 7 (IOM et Audit interne), étant observé que, si le Fonds des Victimes (FPV), indépendant, ne constitue pas un programme budgétaire de la CPI, le STFV (Secrétariat du Fonds des Victimes) constitue un programme (n° 6).

<sup>9</sup> Les principales données consignées dans ce tableau exhaustif sont : nom/prénom, nationalité, sexe, type de contrat, fonction, grade, organe de rattachement, localisation du poste, date de naissance, date de début du contrat courant, date de fin du contrat courant, le cas échéant, date de début d'un contrat initial suivi d'une interruption, groupe professionnel.

23. La comparaison des données budgétaires et des données réelles au 4 avril 2018 permet de mesurer avec précision le niveau réel de vacance des postes budgétés (*established*) au Bureau du Procureur et au Greffe : pour OTP, 299 postes étaient effectivement occupés à cette date, face aux 319 postes autorisés, soit un taux réel de vacance de 6,3 % (contre 8 % annoncés lors du vote du budget), et 519 postes étaient occupés pour 573 autorisés pour le Greffe, soit un taux de 10,5 % (contre 10 % annoncés).

24. Toutefois, comme le taux de vacance de poste change quotidiennement et comme l'audit a été réalisé au premier semestre de 2018, cette situation pourrait changer d'ici à la fin de l'année. Les données présentées ci-dessus éclairent donc uniquement sur la situation de la Cour au moment de l'audit, et non sur sa situation en fin d'année.

25. Comme mentionné plus haut, il n'est pas pertinent de comparer le nombre de GTA présents au moment de l'audit et le nombre de GTA approuvés au budget, dans la mesure où les équivalents temps plein représentent plusieurs agents recrutés au cours de l'année. On peut tout de même relever que, puisque le 4 avril 2018, 109 GTA étaient sous contrat, et que le niveau de GTA autorisés pour 2018 est de 165,69 ETP, il y aura nécessairement des périodes de l'année où un nombre bien plus élevé de GTA seront en poste à la Cour.

26. Étaient également présents, à cette même date, 24 GTA « non-approuvés », et 65 STA et 59 SSA (selon la nouvelle terminologie : consultants individuels ou contractants individuels).

27. Bien que ces 148 agents n'apparaissent pas en tant que tels dans le budget, les GTA non-approuvés et les STA sont financés à partir des réserves de crédits sur les autorisations budgétaires pour les frais de personnel, et/ou à partir de la réallocation de ressources depuis d'autres autorisations budgétaires. Le personnel temporaire est nécessaire pour combler les manques d'effectifs dus aux absences (congés de maternité, congés maladie de longue durée, congés sans solde) ou à des évolutions de l'activité (charge de travail en croissance ou projets imprévus). Les SSA, eux, sont financés par des crédits dédiés.

28. Si enfin l'on y ajoute les stagiaires et professionnels invités (112 personnes), on constate que les organes de la CPI disposent, au-delà de l'effectif budgétaire approuvé, d'une réelle souplesse – représentant, au moment de l'audit, 260 personnes au-delà des postes budgétés et GTA, et cela, malgré les taux de vacance des postes budgétaires indiqués plus haut.

29. La CPI propose une approche différente. Pour 2018, elle indique avoir des autorisations budgétaires pour 972 postes budgétés (*established*) et 165,69 ETP pour des GTA, soit un effectif autorisé par le budget de 1 137,69 emplois. Comme indiqué plus haut, l'effectif des agents de la CPI au moment de l'audit était de 1 116, dont 913<sup>10</sup> postes permanents, 109 GTA approuvés, 24 GTA non-approuvés, 65 STA et cinq JPO. La Cour considère que les stagiaires ne devraient pas être inclus dans ses effectifs dans la mesure où leurs fonctions sont différentes et où leur présence à la Cour fait partie intégrante de leur cursus. Sur cette base, la CPI conclut à une proximité forte entre l'effectif autorisé pour 2018 (1 137,69) et l'effectif au moment de l'audit (1 116).

(c) *Réaffectations temporaires*

30. Les organes de la CPI disposent d'une souplesse supplémentaire, dans la mesure où ils peuvent, tout en maintenant les avantages acquis de leurs agents (poste, type de contrat et grade), les réaffecter temporairement sous contrat STA, souvent en leur faisant bénéficier sous ce statut temporaire, d'un grade (et donc d'une rémunération) supérieur. Au 4 avril 2018, cette situation concernait 16 agents, comme indiqué dans le tableau suivant :

<sup>10</sup> Ce nombre inclut les 22 juges.

**Tableau 3 : Réaffectations temporaires de personnels**

<i>Position initiale</i>			<i>Position actuelle</i>		<i>Affectation actuelle</i>	
<i>Organe</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Grade</i>	<i>Financement</i>	<i>Grade</i>	<i>Organe</i>	<i>Grade</i>
Greffe	Established	G-3	Established	G-4	Greffe	P-2
Greffe	STA	G-4	Established	G-4	Greffe	P-2
Greffe	Established	G-4	Established	G-5	TFV	P-2
TFV	GTA	G-3	Established	G-5	TFV	P-2
Greffe	GTA	G-3	Established	G-5	Greffe	P-1
Greffe	GTA	G-3	Established	G-5	Greffe	P-2
Greffe	GTA	G-5	Established	G-5	Greffe	P-2
Greffe	Established	G-6	Established	G-6	Greffe	P-2
OTP	Established	G-6	Established	G-6	OTP	P-2
Présidence	GTA	P-1	GTA	P-2	TFV	P-2
Présidence	STA	P-2	Established	P-2	Greffe	P-3
OTP	GTA	G-4	Established	P-2	OTP	P-3
Greffe	Established	P-2	Established	P-3	TFV	P-2
Présidence	GTA	P-2	Established	P-3	Greffe	P-3
Greffe	Established	P-3	Established	P-3	Greffe	P-4
Greffe	GTA	P-2	Established	P-3	OTP	P-3

Source : CPI

31. Les 16 postes STA ont été attribués après mise en concurrence externe. Cependant, tous les agents concernés retrouveront leur situation à l'issue de leur affectation temporaire – les positions correspondantes sont donc considérées comme « occupées », alors qu'elles ne le sont pas dans la réalité, ce qui conduit à relativiser la signification réelle de la notion de « vacance de postes » telle que présentée dans les documents budgétaires.

**Constat.** En matière d'effectifs, l'écart entre les données budgétaires et les effectifs réels est de 20 à 25 % supérieur, ce qui peut être expliqué par:

(a) le taux réel de vacance des postes budgétés (*established*) peut varier par rapport aux hypothèses budgétaires ;

(b) le fait qu'au-delà des GTA, exprimés dans le budget en ETP et non en postes individuels, il existe des GTA « non-approuvés », ce qui réduit la clarté sur le nombre d'agents appelés à relever de ce type de contrat ;

(c) les STA, les stagiaires et les JPO ne sont pas budgétés, alors que les consultants / prestataires de services et TAM, dont les coûts sont budgétés, ne figurent pas en termes d'effectifs dans le document budgétaire ;

(d) enfin, à la marge, certains agents sont temporairement réaffectés sur des postes STA, ce qui leur permet de bénéficier pendant quelques mois d'un grade supérieur, tout en continuant à occuper officiellement des postes budgétés, alors que ces derniers sont fonctionnellement vacants pendant la durée de l'affectation temporaire.

En termes de gestion des effectifs, aucun de ces quatre facteurs n'est critiquable en soi, sous réserve que les règles de recrutement et l'enveloppe budgétaire par Grand Programme soient respectées : mais ces constats conduisent à s'interroger sur la pertinence du plafonnement des effectifs par le document budgétaire.

Au cours de l'audit, l'auditeur externe a suggéré une approche différente, par exemple similaire à celle mise en œuvre par les Organisations européennes « coordonnées », qui ne se référerait plus à un effectif autorisé en amont par le budget. La CPI considère que la mise



en œuvre de cette approche nécessiterait des ajustements importants dans la manière dont elle présente ses charges de personnel dans son budget. Cela impliquerait des coûts significatifs et des consultations avec plusieurs parties prenantes, notamment le CBF, ce qui prendrait un certain temps avant d'en retirer clairement un avantage potentiel.

## 2. Diversité

32. Traditionnellement, dans les organisations internationales, la diversité des agents comporte au moins deux volets :

- (a) l'équilibre des genres ;
- (b) la représentation géographique équitable.

### (a) Équilibre des genres

33. Sur 1 287 agents recensés comme travaillant à la CPI au 4 avril 2018, 645 étaient des femmes – le pourcentage de femmes était donc de 50,1 %, ce qui pourrait donner l'impression d'une égalité presque parfaite.

34. L'analyse qualitative des postes renvoie cependant une image très différente de l'équilibre réel des genres à la CPI, comme le montrent les données suivantes.

35. Un premier critère qualitatif de discrimination des genres est le type de contrat. Le tableau suivant indique le pourcentage de féminisation de la CPI en fonction du type de contrat, en allant du plus stable (*established*) au moins stable (STA), et en passant par la formule intermédiaire du GTA, qu'il soit ou non budgétairement approuvé.

**Tableau 4 : Féminisation par type de financement du poste**

Type de financement	Nbre femmes/nbre total	%
STA	41/65	63,1
GTA budgété	54/109	49,5
Budgétés ( <i>Established</i> )	424/913	46,4

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

36. Ce tableau conduit à un premier constat : la place des femmes est prédominante sur les contrats les moins stables et minoritaire sur les contrats les plus stables.

37. Un deuxième critère qualitatif de discrimination est la catégorie d'emploi – les principales catégories statutaires, à la CPI, sont les catégories G (services généraux), P (fonctions professionnelles), D (fonctions de direction), et la catégorie particulière des juges. Au 4 avril 2018, les niveaux de féminisation par catégorie étaient les suivants :

**Tableau 5 : Féminisation par catégorie d'emploi**

Catégorie d'emploi	Nbre femmes/nbre total	%
G	215/463	46,4%
P	316/619	51,1%
D	1/9	11,1%
Juge	9/22	40,9%

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

38. Ce tableau conduit à un deuxième constat : la place des hommes est prédominante sur les catégories d'emploi les plus élevées (D et juges), tandis que la répartition pour les catégories G et P paraît à première vue moins déséquilibrée.

39. Un troisième critère de discrimination qualitative, qui concerne exclusivement les catégories G et P, est le niveau dans la catégorie d'emploi. Il conduit à nuancer le constat précédent. Le tableau suivant indique la féminisation de chaque niveau :

**Tableau 6 : Féminisation par niveau d'emploi**

Catégorie d'emploi	Niveau	Nbre femmes/nbre total	%
G	1 et 3*	12/76	15,8%
	4	71/105	67,6%
	5	92/177	52,0%
	6	32/86	37,2%
	7	8/19	42,1%
P	1	41/59	69,5%
	2	138/224	61,6%
	3	92/203	45,3%
	4	32/90	35,6%
	5	13/43	30,2%

\*Au 4 avril 2018, il n'y avait aucun agent de grade G2

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

40. Ce tableau conduit à un troisième constat – en dehors du cas des postes G1 et G3 fortement masculinisés (il s'agit d'agents d'entretien, de chauffeurs, d'agents polyvalents (*handymen*), etc.), les femmes prédominent au bas de la hiérarchie et se raréfient progressivement au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle.

41. L'auditeur externe note toutefois que le nouveau Greffier a fait part de son intention d'introduire un certain nombre de mesures visant à résoudre ce problème, par exemple par le biais d'un programme de mentorat et la création d'un point focal pour les femmes.

**Constat.** En matière d'équilibre des genres, la situation à la CPI est quantitativement satisfaisante (égalité numérique presque parfaite entre les hommes et les femmes) mais qualitativement déséquilibrée, que l'on se place du point de vue :

(a) du type de contrats (les femmes étant majoritairement titulaires des contrats les moins stables) ;

(b) de la catégorie d'emploi (les femmes sont peu présentes aux fonctions supérieures) ;

(c) du niveau dans la hiérarchie des grades (les femmes occupent majoritairement le bas de l'échelle des grades).

**Recommandation n° 1.** Pour respecter l'équilibre des genres à la CPI, l'auditeur externe recommande à la Cour, sur la base d'une étude à établir par la Section des Ressources Humaines, d'introduire des mesures supplémentaires visant à augmenter la représentation des agents de sexe féminin, comme un programme de mentorat ou la création d'un point focal pour les femmes.

(b) *Représentation géographique équitable*

42. En ce qui concerne la représentation géographique équitable, la CPI présente un cas particulier : le recrutement y est ouvert aux candidats provenant de pays non-parties au Statut de Rome, le principal critère de recrutement demeurant la qualification, indépendamment de la nationalité des candidats, une attention subsidiaire y étant accordée en cas d'égalité de qualification entre candidats.

43. Même si certaines organisations internationales prévoient, par exception, la possibilité de recruter des agents non nationaux des États membres, il ne fait pas de doute qu'une telle « ouverture » généralisée limite fortement les possibilités, lors du recrutement, d'assurer un rééquilibrage au profit des États Parties sous-représentés.

44. C'est pourquoi l'observation qui suit se limite à faire un simple état des lieux en matière de représentation des États Parties au sein du personnel de la CPI, sans ambition d'en tirer des recommandations.

45. Les données qui suivent sont tirées du tableur évoqué plus haut, établi par la Section des Ressources Humaines, qui concerne les 1 287 agents travaillant à la CPI, sous quelque type de contrat que ce soit (y compris consultants individuels et fournisseurs de service), à la date du 4 avril 2018.

46. Tous types de contrats confondus, les 1 287 agents répertoriés à la CPI au 4 avril 2018 se répartissaient entre 117 nationalités différentes.

47. Globalement, alors que 123 États étaient Parties au Statut de Rome au 4 avril 2018 :

(a) 85 (69 %) disposaient de nationaux au sein du personnel en poste (tous types de contrats confondus) à la même date ;

(b) 162 postes étaient occupés par des nationaux provenant de 32 États non-parties au Statut de Rome (les principaux pays concernés étant les États-Unis, le Cameroun, l'Inde et l'Égypte).

48. Pour les seuls contrats budgétés/GTA/STA, soit 1 111 agents à la même date, le nombre de nationalités était de 111.

49. Enfin, sur les seuls contrats budgétés, soit 913 postes occupés à la même date, le nombre de nationalités était de 106.

50. Le tableau suivant récapitule, pour tous les agents titulaires d'un grade au sein de la CPI au 4 avril 2018, c'est-à-dire les agents titulaires de contrats budgétés, GTA (approuvés ou non) ou STA, les données concernant les 30 États disposant au moins de 10 nationaux dans les effectifs de la CPI.

**Tableau 7 : Nationalités représentées par au moins 10 agents au 4 avril 2018**

Rang	Nationalité	Nbre agents	Rang	Nationalité	Nbre agents	Rang	Nationalité	Nbre agents
1	Néerlandaise	141	12	Allemande	24	23	Bosniaque	12
2	Française	122	13	Roumaine	21	24	Georgienne	12
3	Britannique	73	14	Ivoirienne	18	25	Egyptienne	11
4	Ougandaise	40	15	Irlandaise	16	26	Grecque	11
5	Canadienne	39	16	Camerounaise	15	27	Indienne	11
6	Italienne	36	17	Centrafricaine	14	28	Tanzanienne	11
7	Belge	31	18	Japonaise	14	29	Argentine	10
8	Congolaise (RDC)	31	19	Sierra Léonaise	14	30	Kenyan	10
9	Américaine	30	20	Croate	13			
10	Espagnole	26	21	Portugaise	13			
11	Australienne	25	22	Sud-africaine	13			

En grisé figurent les nationaux issus d'États non parties au Statut de Rome  
Source : CPI

51. Toutes les autres nationalités présentes disposaient de moins de 10 agents. Les trois nationalités les plus représentées occupaient 336 postes, soit environ 30 %, des 1 116 postes assortis d'un grade dans la hiérarchie de la CPI.

52. Toutefois, il convient de noter que, selon la pratique établie des Nations unies, seuls les postes permanents au niveau professionnel (à l'exclusion du personnel linguistique) sont pris en compte pour la représentation géographique, tandis que le total de 1 116 postes inclut des catégories non prises en compte. A ce titre, sur les 336 postes occupés par les ressortissants des trois États les plus représentés, seuls 116 sont à compter pour la représentation géographique (France 61, Royaume-Uni 34 et Pays-Bas 21). La grande

différence, par exemple, entre le nombre de Néerlandais travaillant pour la Cour (141) et ceux à prendre en compte pour la représentation géographique (21) peut s'expliquer par le fait que la majorité des Néerlandais occupent des postes de catégorie des services généraux. Tous sont recrutés localement et ne sont donc pas pris en compte pour la représentation géographique. La CPI indique qu'en outre, la représentation officielle de 116 fonctionnaires des trois États susmentionnés (25,6 % de l'ensemble du personnel comptant pour une représentation géographique - 116 sur 453) devrait être placée dans le contexte de l'objectif global de représentation de ces États (14,12 %), qui repose largement sur le montant des contributions au budget annuel de la Cour (ces trois États contribuant conjointement à hauteur de 18,4 %).

53. Si l'on s'intéresse aux éventuels facteurs qualitatifs discriminant les nationalités, on peut recenser par nationalité les agents faisant partie de l'encadrement supérieur de la Cour (hors officiels élus – Présidence, Juges, Procureur et Greffier) – c'est-à-dire les agents de grade D1, P5 et P4, tous types de contrats confondus, soit 142 agents répartis entre 51 nationalités : selon ce critère, on constate que deux nationalités sont nettement surreprésentées – la France (17 postes) et la Grande-Bretagne (16 postes). Les autres pays sont moins représentés (sept postes pour le Canada, six pour la Belgique, l'Italie, l'Espagne et les États-Unis, cinq pour l'Allemagne et l'Afrique du Sud). On peut noter que le pays hôte, les Pays-Bas, ne dispose que de trois agents à ces niveaux.

54. Le Greffe entend introduire des mesures supplémentaires à toutes les étapes du processus de recrutement – de la publication de l'offre à la sélection – afin d'améliorer la représentation géographique à la CPI.

**Constat.** Si la représentation géographique est avancée comme un critère subsidiaire de sélection (« à compétence égale, la CPI recrute les nationaux des États Parties les moins représentés »), les chiffres réels au 4 avril 2018 montrent que cette démarche a peu d'effet tangible dans la réalité, quel que soit le critère retenu (type de contrat, niveau d'emploi, appartenance ou non à la nationalité d'un État Partie).

## B. Organisation de la fonction RH

### 1. Les réformes récentes

#### (a) *Les structures mises en place dans le cadre de ReVision*

55. En matière d'organisation de la fonction RH au sein de la Cour, le projet *ReVision* avait pour ambition de corriger quatre insuffisances du dispositif antérieur identifiées dans le Rapport complet sur la réorganisation du Greffe d'août 2016, à savoir :

- (a) une structure jugée trop complexe et non coordonnée ;
- (b) l'absence d'orientation stratégique et des lacunes dans les politiques menées ;
- (c) des capacités insuffisantes dans les domaines de l'évaluation du personnel et de la formation ;
- (d) des méthodes de travail inefficaces, notamment du fait de la faiblesse des outils informatiques utilisés.

56. Pour pallier ces insuffisances, la réorganisation de 2016 a reposé sur six axes :

- (a) mettre en place une structure plus cohérente et plus efficace ;
- (b) renforcer le cadre politique en matière de ressources humaines ;
- (c) mettre l'accent sur la gestion des performances ;
- (d) renforcer la fonction de formation et de perfectionnement ;
- (e) faire de la Section des Ressources Humaines le point central pour tout le personnel ;
- (f) mieux utiliser les solutions informatiques.

57. Si l'on rappelle que la masse salariale représente l'essentiel des dépenses récurrentes de l'Organisation, et que la CPI est avant tout un fournisseur de services dont la valeur ajoutée est exclusivement fondée sur la compétence, le dynamisme et le professionnalisme des équipes, on peut considérer que la fonction Ressources Humaines demeure positionnée de manière relativement subalterne au sein de l'Organisation, à l'intérieur de la Direction des services de gestion, au même niveau que des sections techniques aux rôles certes très importants, mais nettement plus ponctuels (sûreté/sécurité, services généraux, budget, finances).

58. Un tel choix d'organisation supposait clairement que le directeur des services de gestion apparût lui-même, vis-à-vis de l'ensemble de l'Organisation, comme le véritable directeur des ressources humaines.

59. N'étant conçue que comme une simple structure de soutien spécialisée, la Section des Ressources humaines comprend deux unités fonctionnelles :

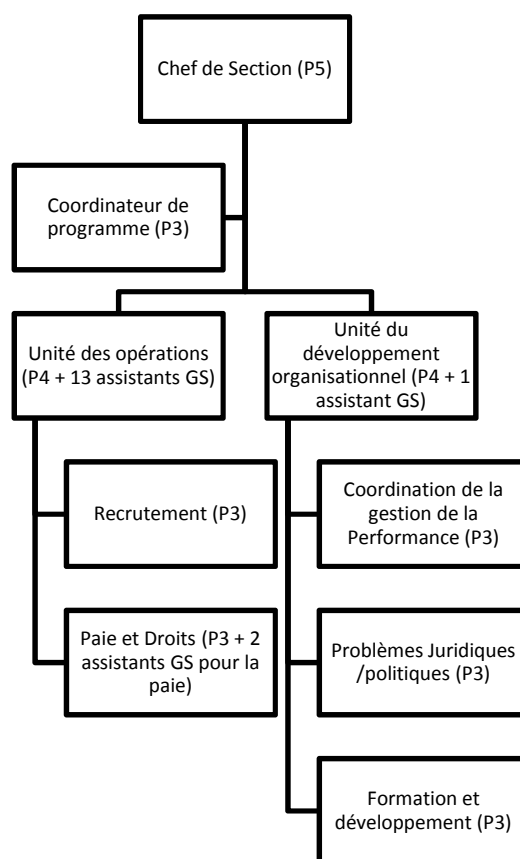
(a) d'un côté, les opérations : cette unité est chargée, avec 19 agents, d'encadrer le recrutement et de gérer la paye du personnel, cette dernière fonction ayant été rattachée directement aux Ressources Humaines (et non à la Section des finances) ;

(b) de l'autre, le développement organisationnel : cette seconde unité, beaucoup plus légère (quatre agents) est chargée d'encadrer la gestion de la performance, de traiter les questions juridiques/politiques liées au personnel, et d'organiser la formation et le développement des agents de la Cour.

60. Pour le recrutement et l'évaluation de la performance, un outil informatique a été mis en place (*Success Factors*, progiciel intégré avec la paie dans le progiciel de gestion intégré SAP).

61. La Section dispose au total de 25 agents répartis, à l'issue de la réforme *ReVision*, selon l'organigramme suivant :

**Figure 1 : Organigramme de la Section des Ressources Humaines à l'issue du programme *ReVision***



Source : CPI

62. Comparée à celle d'autres organisations, la section RH de la CPI reste relativement modeste. En moyenne, leur ratio agents RH / emplois permanents est de 0,0225. Avec plus de 1 000 agents permanents, la Cour devrait avoir un peu plus de 22 agents consacrés aux ressources humaines<sup>11</sup>.

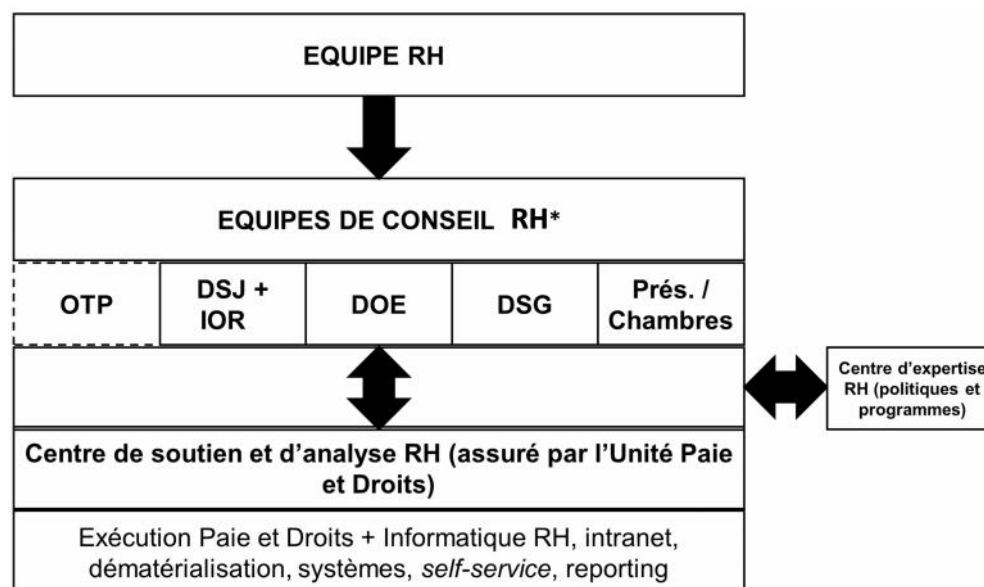
(b) *Le « réalignement » de l'automne 2017*

63. Après quelques mois de rodage de la nouvelle structure, certaines insuffisances du dispositif mis en place dans le cadre de *ReVision* pour répondre aux attentes des utilisateurs ont conduit la responsable de la section à faire valider par le Greffier, le 20 septembre 2017, une initiative qualifiée de « réalignement », entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017. Celle-ci était conforme aux considérations de l'équipe *ReVision* pour mettre en place un *Front Office* et un *Back Office* au sein de la section RH.

64. Ce « réalignement » a consisté à répartir les divers collaborateurs de la Section des Ressources Humaines entre quatre petites « équipes de conseil RH » chargées d'assurer un service clientèle segmenté entre les divers services de la Cour. Une fonction de liaison similaire existe sous l'autorité du Bureau du Procureur. Elle ne rapporte pas à la Section des Ressources Humaines, mais la consulte et coopère régulièrement avec elle dans un cadre défini au préalable.

65. Cette opération a donc substitué à l'organigramme présenté ci-dessus une nouvelle organisation articulée comme suit, avec les agents, dont la plupart ont désormais une double affectation – fonctionnelle et relationnelle :

**Figure 2 : Organigramme de la Section des Ressources Humaines à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017**



\*OTP, *Office of the prosecutor*; DSJ, Division des services judiciaires ; IOR *Immediate office of the registrar* (Cabinet du greffier), DOE, Division des opérations extérieures ; DSG, Division des services de gestion.

Source : CPI

66. En pratique, par rapport à l'organigramme issu de *ReVision* rappelé plus haut, la modification concerne principalement les équipes de l'ancienne unité des opérations qui, au lieu d'être réparties entre recrutement et paye/droits, sont maintenant réparties entre, d'une part, des « équipes de conseil RH », affectées à des groupes de clients et chargées de l'ensemble des prestations RH, et d'autre part, une équipe « soutien et analyse », qui assure les services partagés.

67. Même si l'on doit saluer le principe d'économie qui a conduit à procéder à ce réalignement à effectifs constants, on peut s'interroger sur la disponibilité réelle d'agents désormais chargés à la fois d'une fonction verticale très spécialisée et d'une fonction

<sup>11</sup> Cette comparaison est issue de l'annexe X du budget approuvé pour 2018, page 206.

horizontale généraliste, et sur la visibilité réelle de cette organisation vis-à-vis des autres services de la Cour.

## 2. Les limites de l'organisation actuelle

68. On constate que la Direction des services de gestion (DSG-DMS<sup>12</sup>) apparaît, dans ce nouvel organigramme, comme un « client » parmi d'autres de la Section des Ressources Humaines, au même titre que les autres divisions des divers organes de la Cour. Cette situation est paradoxale dans la mesure où la Section RH fait partie de cette Direction.

69. Dans la pratique, les événements récents ont montré la limite de ce dispositif : la Section des Ressources Humaines a été chargée par le Greffier de préparer une réforme de la gestion des performances – depuis la fin 2016, elle a mené les consultations internes nécessaires, et a élaboré, début 2018, un projet de nouvelle instruction administrative qui semblait convenir aux autres organes de la Cour.

70. Comme il sera précisé en détail plus loin dans le chapitre consacré à la gestion de la performance, un certain nombre de chefs de sections du Greffe se sont opposés à la mise en place de cette réforme, et ont eu pour l'instant gain de cause, sans qu'il soit possible d'anticiper les décisions du nouveau Greffier. L'auditeur externe a pu constater que :

(a) le projet de réforme de la gestion des performances disposait d'une structure de gouvernance propre introduite par le précédent Greffier ; une équipe de projet était composée de membres du Greffe, du bureau du Procureur et des services judiciaires, qui ont développé une proposition et l'ont présentée au comité de pilotage (composé de membres d'OTP, du Greffe et des Chambres), comité qui a ensuite porté le projet devant l'équipe de gestion du Greffe (RMT – *Registry Management Team*), les services judiciaires, le comité exécutif d'OTP, les représentants du personnels et les différents programmes ;

(b) en octobre 2017, la cheffe de la Section des Ressources Humaines a demandé une confirmation au directeur des services de gestion quant à la procédure de consultation sur le projet de réforme – dans le cadre de la structure de gouvernance détaillée ci-dessus – sur le fait qu'il ne serait consulté qu'avec la RMT, et pas au préalable, ce que le directeur des services de gestion a approuvé.

71. Dans la mesure où les questions de personnel devraient intéresser au plus haut niveau tous les organes de la Cour, on aurait pu imaginer que le Conseil de Coordination (CoCo), qui réunit périodiquement la Présidence, la Procureure et le Greffier avait pour vocation d'orienter, de valider et de soutenir activement une réforme de ce type – mais il a été indiqué à l'auditeur externe qu'il s'agissait de questions trop « techniques » pour mériter l'intérêt de cette instance.

72. Toutefois, le projet de gestion des performances n'était qu'un projet spécifique et, étant donné le cadre de gouvernance particulier et les conditions dans lesquelles la réforme devait être entreprise, ne pouvait refléter à lui seul la gestion des ressources humaines en général. Néanmoins, il est important que la Section RH soit en position de poursuivre une politique forte, avec un soutien affirmé à l'intérieur et à l'extérieur du Greffe.

**Constat.** La fonction Ressources Humaines devrait être en mesure de pouvoir conduire une politique forte, indispensable pour la Cour, avec un soutien affirmé à l'intérieur et à l'extérieur du Greffe.

**Recommandation n° 2.** L'auditeur externe recommande à tous les organes de la CPI d'appliquer les mêmes politiques en matière de gestion des ressources humaines, grâce à des règles opérationnelles communes. La Section des Ressources Humaines du Greffe devrait être responsable du développement et de la mise à jour de ces règles communes, après consultation et coopération avec les autres organes.

<sup>12</sup> *Division of Management Services.*

## C. Recrutements

### 1. Données générales

#### (a) La priorité donnée au recrutement compétitif

73. La CPI a énoncé au premier rang de ses priorités dans son rapport en date du 2 mars 2018 au CBF pour sa 30<sup>ème</sup> session (du 16 au 20 avril 2018) : « assurer un recrutement approprié (*ensure timely recruitment*) ». Elle y affirme son objectif prioritaire d'un recrutement du meilleur niveau possible pour pourvoir aux vacances de postes, en ciblant l'équilibre entre les genres et entre les zones géographiques d'origine.

74. La CPI a, selon ce rapport, procédé en 2017 à 197 recrutements sur des postes budgétaires de fonctionnaires (*established*) et sur des postes temporaires (GTA). Elle a également, selon ce même rapport au CBF, recruté la même année 101 agents sous le régime STA<sup>13</sup> (emplois temporaires de court terme). On verra plus loin que l'exactitude de ces chiffres est à confirmer, car des montants différents apparaissent dans d'autres documents produits par la CPI.

75. Ces recrutements ne correspondent pas tous à des créations d'emploi, car la CPI doit combler des vacances de postes, notamment temporaires, impliquant des recrutements de remplacement. Les années 2016 et 2017 ont aussi été marquées par des recrutements liés à la mise en place de la réforme du greffe (*ReVision*) pour pourvoir aux postes nouveaux ou reformatés.

76. Les points mentionnés dans le présent rapport d'audit portent principalement sur les recrutements d'agents relevant de trois catégories – budgétés, GTA et STA – qui constituent le cœur de l'effectif de la CPI. Mais des problèmes de recrutement peuvent également se poser, dans des termes différents, pour les personnels TAM. Les JPO ne sont pas sélectionnés par la CPI, mais par leurs pays qui les financent. Enfin, comme indiqué plus haut, le recrutement des personnels élus (Juges, Procureur, Procureur adjoint, Greffier) n'entrait pas dans le périmètre de l'audit.

77. Le principe du recrutement est fondé sur une ouverture des candidatures à l'extérieur pour chaque poste vacant, avec publication d'un avis de vacance, notamment sur le site internet de la CPI *e-recruitment*.

78. Le processus de sélection des candidats, puis des lauréats, suit un cheminement identique pour les personnels budgétés et GTA. Un processus allégé est prévu pour les personnels STA, dont le recrutement est en principe fondé sur l'urgence et la non-pérennité du besoin.

79. Des documents de procédure encadrent ces processus, principalement les Directives de la CPI relatives au recrutement (*ICC recruitment guidelines*) de novembre 2009 pour les personnels budgétés et GTA, et l'Instruction Administrative du 28 janvier 2016 pour les STA, se référant aux principes énoncés dans les Statuts et le Règlement du personnel (*Staff regulations and rules*) de la Cour.

#### (b) Des incertitudes sur le nombre réel de recrutements

80. Les chiffres fournis par la CPI qui figurent dans le rapport annuel sur les ressources humaines au CBF précité, pour les années 2017 et 2016, ne correspondent pas à ceux qu'indiquent les fichiers-listes du personnel obtenus en réponse au questionnaire d'audit.

81. En 2017, les écarts concernent la catégorie STA (voir para. 117 à 130). En 2016, ils portent sur les trois catégories. Le tableau suivant met en évidence les écarts constatés.

<sup>13</sup> L'auditeur externe a toutefois noté que le sigle STA était parfois décliné en *Short Term Assignment* lorsque le poste à occuper concerné était confié temporairement à un agent déjà en poste à la CPI, cet agent retrouvant son poste d'origine à l'issue de son affectation temporaire (cf. para.30 et 31).



**Tableau 8 : Nombre de recrutements annuels selon les sources**

	<i>Budgétés (Established)</i>	<i>GTA</i>	<i>STA</i>
<b>2017</b>			
« Nouveaux »* Fichiers liste du personnel	104	70	101
<b>Rapport au CBF</b>	<b>104</b>	<b>70 (Approuvés)</b>	<b>118</b>
<b>2016</b>			
« Nouveaux » Fichiers liste du personnel	77	61	133
<b>Rapport au CBF</b>	<b>158 (corrigé à 115)</b>	<b>43 (Approuvés)</b>	<b>-</b>

\*Les « nouveaux » (*starters*) sont les agents recrutés à l'extérieur de la CPI, par opposition aux recrutements internes.

Source: CPI

82. La Section RH a indiqué que les chiffres de 2016 mentionnés dans la liste des effectifs (77 nouveaux agents) correspondaient uniquement à des candidats externes recrutés sur des postes budgétés (*established*), tandis que les 158 recrutements mentionnés dans le rapport au CBF incluent à la fois ces 77 agents et les mouvements d'agents GTA vers des postes permanents ou entre postes permanents. Les 43 GTA « approuvés » (i.e. inscrits au budget – à comparer aux 61 GTA dans la liste des effectifs) n'incluaient pas 18 conversions de GTA vers des postes permanents. Les statistiques pour les STA n'ont pas été demandées dans le rapport au CBF pour 2016 du fait de l'introduction récente de ce type de contrat.

83. La section RH a indiqué à l'auditeur externe (message du 4 avril 2018) que le nombre des recrutements (budgétés et GTA) s'élevait pour 2016 à 158, dont 37 internes (*ex-budgétés*), 44 (internes *ex-GTA* « approuvés ») et 77 externes. Le chiffre de 158 mentionné dans le rapport au CBF (§ 10) de 2016 est donc à corriger<sup>14</sup>. Pour 2017, les chiffres réels seraient de 127 recrutements, dont 23 internes (*ex-budgétés*), 32 internes (*ex-GTA* approuvés) et 72 externes :

(a) en 2016, l'information concernant les agents budgétés (*established*) et les agents GTA n'est pas directement concordante, le chiffre communiqué (158) devant être corrigé par les conversions de postes GTA en postes budgétés, et par la prise en compte de mouvements de personnels à l'intérieur d'un Grand Programme ;

(b) en 2017, la conversion de postes GTA en budgétés, en principe neutre en termes de recrutements, semble avoir été exclue du calcul. Le rapport au CBF ne mentionne que les recrutements d'agents GTA approuvés (c'est-à-dire inscrits au budget), alors que la CPI peut également recruter des GTA non-approuvés (donc non budgétés) : les rapports au CBF ne mentionnent pas les recrutements de personnels GTA non-approuvés ;

(c) enfin, ces rapports font état de recrutements « en cours » au 31 décembre de chaque année.

84. Il apparaît donc que le seul rapport à caractère officiel de la CPI à son organe de gouvernance majeur compétent en matière financière, le CBF, comporte des données imprécises en matière de recrutement, qui devraient être normalisées pour mettre fin au manque de clarté sur le nombre réel de recrutements annuels.

**Constat.** Les modes de calcul des chiffres décrivant les recrutements figurant dans les rapports annuels sur les ressources humaines au CBF n'y sont pas clairement définis et une incertitude les affecte. Il serait souhaitable que la CPI se dote d'un référentiel stable définissant et précisant le mode de calcul des concepts majeurs nécessaires à la connaissance et au suivi pluriannuel des mouvements de personnel par le CBF et les Etats Parties. L'information figurant dans les rapports sur les ressources humaines présentés chaque année au CBF devrait être cohérente avec les données disponibles dans les fichiers de personnel de la CPI.

<sup>14</sup> Le rapport au CBF de 2016 mentionne au paragraphe 10 un total de 201, dont 158 budgétés et 43 GTA approuvés.

Ce constat conforte la nécessité d'améliorer le reporting de la CPI sur les ressources humaines relevée sur plusieurs points qui font l'objet de la recommandation n° 10 ci-dessous.

## 2. Recrutement des personnels budgétés (*established*) et GTA

85. Le recrutement des agents (hors STA et cas particuliers des agents JPO et TAM) est encadré par les lignes directrices en matière de recrutements établies en novembre 2009, applicables aux postes budgétés et GTA.

86. Ces lignes directrices font référence à l'article 44 du statut de Rome, à la résolution 2005/10 de l'AEP ainsi qu'au Règlement du personnel, notamment l'article 104.18, qui posent les principes d'un recrutement au mérite, tenant compte de la qualification et de l'expérience des candidats, ainsi que d'un équilibre entre genres ainsi qu'entre origines géographiques, sans exclusion des États non Parties.

87. Le processus est soumis depuis 2015 à la supervision du Comité d'examen du recrutement (SRB – *Selection Review Board*), non mentionnée dans les directives (antérieures). Cette supervision a été instituée de nouveau par une circulaire du Greffier de février 2015, après avoir été suspendue pendant plusieurs années.

88. Pour l'essentiel, le processus de recrutement des personnels budgétés et GTA est le suivant :

1. Demande de recrutement
2. Avis de vacance de poste
3. Réception des candidatures
4. Tri et établissement d'une liste restreinte
5. Examen par un panel
6. Proposition d'un candidat
7. Expertise du processus par le Comité d'examen du recrutement
8. Offre de contrat au lauréat
9. Certificats médicaux et vérifications de sûreté (*vetting*)

89. Cette dernière phase peut s'achever après la prise de fonctions pendant la période d'essai si nécessaire. Le recrutement est proposé au Procureur (pour les agents OTP) ou au Greffier (pour les autres agents). La proposition du panel est en général entérinée.

90. Cette procédure est *a priori* robuste, dans la mesure où en principe, aucun acteur du processus n'est en situation de décider seul de l'issue d'un recrutement. Le responsable chargé du recrutement est assisté par la Section RH dans les phases d'appel à candidature et de sélection des dossiers, puis par le « panel », composé d'au moins trois personnes. Le panel comprend au maximum une personne en position de subordonné ou le supérieur direct du responsable chargé du recrutement, et une personne de la Section RH. Le Comité d'examen du recrutement assure une supervision de la régularité du processus de recrutement.

91. Quelques modalités spécifiques concernent les cadres supérieurs des grands programmes indépendants (IOM, Secrétariat de l'AEP, audit interne, Secrétariat du FPV, Secrétariat du CBF) directement rattachés à l'Assemblée, dont les responsables chargés du recrutement sont des personnalités extérieures à la CPI.

92. L'auditeur externe a demandé communication de l'intégralité des rapports de sélection (*assessments reports*) portant sur les années 2016 et 2017. Une collection de 155 rapports lui a été communiquée, mais sept rapports de sélection portaient en fait sur des STA, et ont donc été écartés de l'examen. Il a demandé, lors de la mission sur place deux rapports supplémentaires (dont un portait sur 2015). Il s'est donc finalement appuyé sur 149 rapports de panels portant sur 2016 et 2017 et un sur 2015.

93. Comme indiqué plus haut, le nombre exact des recrutements demeure incertain, faute de définition précise de ce concept et de son mode de calcul. La concordance entre le nombre de rapports de panels et le nombre de recrutements n'a donc pas pu être établie. Le nombre d'agents nouvellement arrivés (*starters*) dans les listes donne 312 cas (2016 et 2017, budgétés et GTA). Mais la consultation de ces listes montre, parmi ces personnels nouvellement arrivés, plusieurs cas de recrutements directs (*direct appointments*), limités à cinq en 2016 et à un en 2017, pour les postes des services généraux dans les bureaux de terrain. Plusieurs personnels semblent avoir été recrutés dans une même procédure (rapport de panel unique pour plusieurs agents). Le recours aux viviers (*roster*) et les transferts de panels prévus par les directives introduisent une autre difficulté pour lier le nombre de rapports de panel transmis à l'auditeur externe au nombre réel de recrutements.

94. L'auditeur externe estime néanmoins que l'échantillon des 150 rapports de panels transmis constitue un socle représentatif pour ses analyses des rapports de panels.

95. Il prend note de l'affirmation selon laquelle tous les processus de recrutement peuvent être vérifiés et les informations sont disponibles également pour les recrutements non-inclus dans l'échantillon.

96. Globalement, la consultation de ces rapports confirme le respect des procédures et la régularité des recrutements pour lesquels ils sont disponibles, même si quelques cas ponctuels peuvent soulever deux types de questions:

- (a) le délai de recrutement ;
- (b) l'équité entre les candidats et l'impartialité du panel.

(a) *Le délai de recrutement*

97. Il a été relevé en cours d'entretien que les délais de recrutement étaient perçus comme élevés entre l'avis de vacance et la validation d'un recrutement par le Greffier ou le Procureur.

98. Un calcul portant sur les 20 dernières procédures de recrutement finalisées par la CPI en avril 2018 a montré que ce délai variait entre quatre et 14 mois, avec une moyenne de neuf mois. Ce délai ne tient pas compte des marges antérieure (entre la demande de recrutement formulée par le responsable du recrutement et la publication de l'annonce) et postérieure (entre la décision de recrutement signée par le Greffier ou le Procureur et la prise de poste). Le chiffre moyen (neuf mois) est certes élevé, mais peut s'expliquer par quelques cas supérieurs à une année (six cas de 12 à 14 mois).

99. Les interlocuteurs rencontrés considèrent le délai trop long mais incontournable, notamment pour les postes non génériques (enquêteurs, agents de terrain VWS<sup>15</sup> ou TFV, agents relevant de l'AEP, etc.). Ces délais expliquent en partie le niveau élevé du taux de vacance et le recours fréquent aux recrutements de STA, moins longs à finaliser.

100. L'auditeur externe a cherché à savoir si ce délai pourrait être diminué sans compromettre la régularité du processus.

101. Un premier délai majeur correspond à la publication de l'avis de vacance, qui requiert une période minimale de quatre (P) ou deux (GS) semaines. La publication s'effectue sur l'application *e-recruitment* de la CPI et est extensible aux applications du système des Nations unies. Les avis de vacance fixent une date limite au dépôt des candidatures. La réduction de ce délai réduirait le vivier des candidatures, notamment pour des candidats potentiels issus de zones géographiques sous-représentées où l'accès à l'information peut être plus difficile. Elle accorderait un avantage décisif aux candidats internes, mieux informés.

102. Un deuxième délai correspond au tri des candidatures pour établir la liste restreinte à soumettre au panel. L'un des principaux axes de réduction des délais pourrait concerner toute phase : le délai qui s'écoule entre la date limite de candidature et les dates des premiers tests ou entretiens sont rarement inférieurs à deux mois sur l'échantillon des 20

<sup>15</sup> La Section d'aide aux victimes et aux témoins – *Victims and Witnesses Section*.

recrutements les plus récents analysés, et peuvent parfois atteindre ou dépasser cinq, voire six mois et même davantage.

103. Le tri est effectué en coopération entre la Section RH ou/et le responsable du recrutement. Certains responsables du recrutement estiment que cette opération est très lourde (le nombre des candidatures dépassant souvent la centaine), sans pour autant proposer d'en confier le monopole à la Section RH. D'autres considèrent que ces opérations, même chronophages, sont inhérentes à leur responsabilité de recruteur. L'amélioration du délai de tri des candidatures impliquerait la recherche d'une coopération plus efficace entre la Section RH et les responsables du recrutement, voire la mise en place d'outils informatiques d'aide au recrutement plus performants et une offre de formation adaptée aux recruteurs.

104. Un délai excessif est parfois imputé aux travaux de supervision accomplis par le Comité d'examen du recrutement (SRB). Il a en effet été relevé dans quelques dossiers des délais de plusieurs semaines entre la décision du panel et le rapport du SRB. Ces cas sont toutefois peu nombreux, et concentrés sur des périodes spécifiques tels les mois de juillet et août 2016, impactés par le programme *ReVision* au Greffe. En fait, le SRB s'efforce de déposer ses conclusions dans un délai d'une semaine, ce qui, avec les temps de transmission, correspond à un délai moyen de deux semaines, qui paraît peu compressible. Ce délai a été tenu sur l'échantillon des 20 derniers recrutements précités, sauf dans un cas portant sur un agent relevant d'un bureau de terrain (cinq semaines). La supervision par le SRB correspond à une pratique généralisée, sous des dénominations diverses, dans les institutions internationales. Elle s'est stabilisée à la CPI en 2015 dans son format actuel de supervision du respect des règles en matière de recrutement sans mise en cause des choix des panels.

105. La visite médicale est parfois évoquée comme autre facteur de délai. Une marge d'amélioration est possible dans ce domaine. Sur l'échantillon des 20 derniers recrutements, huit étaient soumis à certificat médical (les autres recrutements étaient soit dispensés – candidats internes déjà certifiés ou demande de certificat non encore formulée pour des décisions récentes). Pour six d'entre eux, le certificat médical d'aptitude a nécessité un délai supérieur à un mois. Les offres de contrat sont formulées « sous réserve de visite médicale » (ou d'attestations), visite que le candidat peut effectuer auprès d'un praticien agréé dans sa résidence d'origine, en fonction de la date de sa prise de poste. Pour les agents sélectionnés déjà en poste aux Pays-Bas, la CPI a passé un contrat avec le centre médical KLM de La Haye qui est tenu de fournir les résultats des analyses médicales dans un délai contractuel. Il serait toutefois délicat pour la CPI d'encadrer des pratiques relevant du secret et de la profession médicale.

(b) *Équité entre candidats et impartialité des membres du panel*

106. Le processus de recrutement vise à prévenir les soupçons inhérents à toute sélection humaine, en fournissant l'assurance d'une parfaite équité entre candidats et de l'impartialité des membres des panels.

107. Les dossiers examinés ne présentent pas de signe permettant de mettre en cause l'égalité de traitement entre candidats. Tous les rapports de panels sont documentés par des grilles d'analyse et de notation des compétences (*scoring*) identiques pour tous les candidats, ainsi que par une notice d'évaluation approuvée, en général à l'unanimité, par les membres du panel.

108. Les rapports, y compris les grilles et commentaires du panel, sont examinés par le SRB qui peut formuler des observations, auxquelles la Section RH doit apporter ses réponses. Ces dernières ne sont toutefois pas contredites avec le SRB, mais seulement destinées au Procureur ou au Greffier en tant qu'ultime décideur du recrutement. Les réserves et réponses examinées par le SRB portent sur des points divers. Certains portent sur l'absence d'un représentant de la Section RH lors des entretiens, sur la qualité du compte rendu des opérations de tri, sur telle ou telle caractéristique d'un candidat non mentionnée dans un document, etc.

109. Il a été relevé des cas d'affaiblissement de la collégialité du recrutement, comme le recours au téléphone pour procéder à des entretiens par le responsable du recrutement sans

présence d'un autre membre du panel ou d'un membre de la section RH. Toutefois, ces cas portaient sur des recrutements de personnels de catégorie des services généraux (GS<sup>16</sup>) dans les bureaux de terrain avec des contraintes matérielles particulières.

110. Le souhait d'accroître la part des pays sous-représentés dans l'effectif de la CPI peut conduire à des distorsions entre candidats. Le risque porte surtout sur les candidats disposant d'une double ou triple nationalité, qui peuvent se présenter au titre d'un pays sous-représenté alors qu'ils disposent également de celle d'un pays mieux représenté. Il a ainsi été relevé le cas d'agents se présentant sous une nationalité au recrutement, puis inscrits ensuite, dans le fichier de paye, sous une autre nationalité, mieux représentée. Le risque demeure faible dans la mesure où les agents en cause présentaient les scores les plus favorables et où leur nationalité d'origine n'était pas un critère d'évaluation, mais seulement une information donnée au panel.

111. Des risques d'inégalité de traitement se présentent en amont, lors des phases de tri des candidatures, auquel procèdent le responsable du recrutement et la Section RH pour établir la liste restreinte. Il est théoriquement possible de construire une liste restreinte orientée, en maintenant un candidat ciblé entouré de concurrents à l'évidence non compétitifs. A cet égard, quelques rapports de panels aboutissent à des scores très différents entre le candidat proposé et ses concurrents de la liste restreinte, parfois issus d'Etats non Parties. Ces cas peuvent certes être expliqués par un manque de candidats de bon niveau. Les panels et le SRB sont informés uniquement sur l'aspect quantitatif des opérations aboutissant à la liste restreinte. Une information complémentaire précisant comment ont été menées les opérations d'établissement de liste restreinte (*short listing*) serait sans doute utile.

112. La composition des panels est en elle-même un sujet de vigilance. L'auditeur externe a identifié un cas où la présence du Greffier pour le recrutement d'un poste P5 a pu peser sur l'indépendance de jugement des autres membres du panel, dont deux relevaient de son autorité hiérarchique, et un autre était extérieur à la CPI. Ce recrutement ne mentionnait pas l'identité du responsable du recrutement et a abouti à une proposition atypique de non-classement, confiant au Greffier (par ailleurs membre dudit panel), le soin de décider entre deux candidats non classés.

113. Plus généralement, le positionnement du responsable du recrutement au sein du panel est délicat. Il peut être le président du panel, qui peut être composé de personnes en position d'infériorité par rapport à lui. Pour prévenir ce risque, de nombreux rapports de panels du Bureau du Procureur (OTP) comportent une clause mentionnant qu'aucun des membres du panel n'est en position de subordination à l'égard du président du panel. Cette bonne pratique pourrait être généralisée.

114. Aucune formule automatique ne permet d'éviter une influence excessive d'un membre du panel sur d'autres. On relève ainsi des cas où le supérieur hiérarchique du responsable du recrutement était membre du panel, ce qui laisse planer un doute sur l'objectivité des débats. Une solution pourrait être de prévoir l'impossibilité, notamment pour les chefs d'organe ou les responsables de rang élevé (directeurs, chefs de section) de présider ou de siéger dans un panel autre que pour la sélection d'un agent de rang immédiatement inférieur (avec lequel la relation professionnelle de confiance implique une participation à la sélection).

115. Les panels proposent parfois un candidat unique, parfois une liste de candidats classés par ordre de préférence, le n°2 pouvant par exemple être recruté en cas de désistement du candidat classé n°1, situation toujours possible car les personnes en recherche d'emploi ne se limitent pas à une seule candidature en général. Si l'agent sélectionné n'était pas le choix classé en premier, en l'absence de désistement, un contentieux hasardeux pour la CPI pourrait en résulter en cas de candidature interne, l'agent non retenu pouvant se faire communiquer le rapport du panel le concernant.

116. Les rapports de panel mentionnent l'origine interne ou externe des candidats. Néanmoins, plusieurs rapports de panel qualifient de « candidats externes » des agents ayant en réalité occupé un emploi à la CPI, notamment temporaire, dans un passé parfois récent. Si les notices incluses dans les rapports de panel mentionnent parfois, dans leur

<sup>16</sup> General Service category.

résumé du parcours du candidat, les fonctions exercées dans le passé à la CPI, ce n'est pas toujours le cas. On peut supposer que les membres du panel auront obtenu toutes précisions lors des entretiens oraux, mais les candidats externes ayant déjà un parcours à la CPI devraient être identifiés afin que le SRB soit en mesure de vérifier qu'aucun membre du panel ne manque d'indépendance du fait de sa relation antérieure avec un candidat.

### 3. Recrutement des agents STA

#### (a) Une procédure plus souple

117. Le recrutement des personnels STA obéit à une procédure définie par l'Instruction Administrative IA 2016 01 (28 janvier 2016). Cette procédure est assouplie par rapport aux contrats à durée déterminée (*fixed term*) pour permettre de couvrir des besoins en urgence ou temporaires, du fait de vacances de poste, de congés, d'indisponibilité, etc., ou pour faire face à un pic d'activité dans une unité.

118. Le contrat STA est en principe limité à quelques mois, et ne peut excéder un an. La procédure est dérogatoire par rapport aux règles générales (article 4.5) confère un rôle accru au responsable du recrutement qui n'est pas tenu de consulter un panel et dispose d'une marge d'appréciation des tests, entretiens et modes de sélection entre candidats. La section RH participe à ces opérations à ses côtés, mais il est responsable de la proposition, soumise à validation du Procureur ou du Greffier. Le SRB n'intervient pas dans les processus de recrutement des STA.

119. Les rapports de sélection (*assessment reports*) consultés à partir de la collection des 92 rapports transmis par la CPI à l'auditeur externe se présentent de manière normalisée et comprennent les informations permettant de documenter la sélection, de manière toutefois variable selon les cas. Le nombre de candidatures, l'identité des candidats de la liste restreinte, des tableaux comparatifs de notation (*scoring*) des compétences des candidats figurent dans de nombreux rapports, mais pas dans tous.

120. Peu de commentaires sont à formuler à travers l'analyse des rapports transmis. Il a été relevé quelques points de détail : dans un cas, le Greffier a signé le rapport sans préciser quelle était sa décision (omission de cocher les cases d'approbation ou de désapprobation de la proposition, rapport n°12201). Le responsable du recrutement n'est pas le seul signataire de certains rapports qui comportent aussi celle d'un « membre du panel », alors qu'il n'y avait pas de panel selon les rapports (rapports de sélection STA n°11641 et 14921). Plusieurs panels ont été constitués pour des recrutements de STA, ce qui est une bonne pratique (rapport 4721, 9281, 14621, 8801, 5401, etc.).

121. L'auditeur externe a consulté le rapport d'audit interne en date du 23 janvier 2018 qui porte sur la gestion des contrats des personnels STA (ainsi que des contractants individuels et des consultants)<sup>17</sup>. En application des normes de l'audit interne et de l'audit externe, les constats et recommandations figurant dans ce rapport, finalisé à une date très proche de la présente mission, ont été pris en considération pour les besoins du présent audit.

122. Le contrat STA est un instrument de création récente (janvier 2016), visant notamment à unifier, actualiser et encadrer les instruments précédents existant à la CPI, qui a eu recours depuis sa création à diverses formules contractuelles pour faire face à ses besoins en recrutement urgents ou non pérennes. Un travail comparable a porté sur les contrats de consultants et les contractants individuels non-salariés (*individual contractors*).

123. Le rapport d'audit interne de janvier 2018 a conclu à la conformité globale des contrats STA avec les règles ainsi définies, sous réserve de quelques imperfections liées principalement à la nouveauté du dispositif et sa prise en main inégale selon les responsables du recrutement. En matière de recrutement, le rapport d'audit interne a recommandé de modifier la rédaction de l'instruction administrative concernant les STA, de l'accompagner par un guide de procédures opérationnelles standards (*Standard*

<sup>17</sup> "Audit report on the management of contracts, individual contractors, consultants and short term appointments STA" Office of Internal Auditor, 23 January 2018.

*Operating Procedures* – SOP) et des actions de formation et d'accompagnement à organiser par la Section des Ressources Humaines.

(b) *Une incertitude statistique sur le nombre de recrutements STA*

124. Le rapport d'audit interne fournit dans ses annexes des statistiques sur les STA, trimestre par trimestre, de janvier 2016 à juin 2017.

125. Comme mentionné plus haut, aucune statistique pour 2016 n'a été fournie dans le paragraphe sur les contrats STA, statut créé en janvier de la même année. Pour 2017, le rapport au CBF indique que 118 emplois temporaires ont été créés (paragraphe 58), chiffre qui ne correspond pas au rapport d'audit interne qui mentionne 167 STA pour les deux premiers trimestres de 2017.

126. Pour 2017, les listes de mouvements des personnels STA remis à l'auditeur externe mentionnent 101 STA débutants (*starters*), chiffre différent de celui qui figure dans le rapport au CBF 2017 (118), et non cohérent avec les flux identifiés par le rapport d'audit interne pour les deux premiers trimestres.

127. Il est donc nécessaire pour la CPI, non seulement de fiabiliser les outils de connaissance des flux de recrutement en STA et le compte rendu (*reporting*) qui en est fait au CBF (cf. recommandation n° 10), mais aussi de veiller à la cohérence interne de ces chiffrages.

128. La CPI a fourni 85 rapports de sélection scannés à l'appui des recrutements de STA sur demande de l'auditeur externe visant l'intégralité de ces rapports pour les années 2016 et 2017. L'auditeur externe a par ailleurs détecté la présence de sept rapports joints à la collection des rapports de panel qui portaient en fait sur des recrutements de STA et un rapport supplémentaire a été obtenu en cours de mission sur place. Les recrutements sont donc documentés par des rapports de sélection dans 93 cas. Or, si l'on se fie aux chiffres de 101 STA débutants pour 2017, complété par un chiffre de 62 STA « en fonction » au 31 décembre 2016, ce qui suppose qu'ils aient été recrutés en 2016, on peut présumer que les 92 rapports (85 + 7) produits ne rendent pas compte de l'intégralité des recrutements des deux années 2016 et 2017. Cette constatation est corroborée par les chiffres mentionnés dans le rapport d'audit interne qui fait état de 256 recrutements en 2016, si l'on admet l'hypothèse qu'il détaille des flux entrants.

129. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer la différence entre le nombre de rapports de sélection et de rapports de panel STA produits à la demande de l'auditeur externe, et le nombre de recrutements de STA. Il est possible que la CPI n'ait pu transmettre l'intégralité des rapports dans le délai imparti par le questionnaire. Mais l'existence de recrutements n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de sélection ou de panel ne peut être écarté *a priori*, ce qui révélerait un risque et des dérives possibles en termes d'équité ou de maîtrise de la masse salariale, étant observé que le recrutement STA relève de décisions plus discrétionnaires que les contrats budgétés/GTA.

130. Toutefois, la CPI soutient qu'il existe des rapports de sélection pour tous les processus de sélection et a indiqué, à la fin de l'audit, qu'ils pourraient être fournis. L'auditeur externe estime néanmoins que la CPI aurait dû être en mesure de les produire lors de la demande.

(c) *Des délais beaucoup plus brefs que pour les recrutements budgétés/GTA*

131. Les délais de concrétisation des contrats STA sont très réduits par rapport aux contrats budgétés/GTA. Ces délais ont été suivis sur un échantillon comparable portant sur les 20 derniers recrutements constatés lors de la mission d'audit. Un délai inférieur à un mois entre l'annonce de vacance de poste et la décision de recruter signée par le Procureur ou le Greffier a été constaté dans 10 cas sur 20. Huit cas présentent des délais d'un à deux mois. Seuls deux cas sur 20 présentent des délais plus longs (3,5 mois et cinq mois). Il n'y a qu'un cas où la durée de recrutement d'un STA (le plus lent) s'est avérée plus longue que celle d'un budgétés/GTA (le plus rapide). Le recrutement par un contrat STA confirme ainsi son caractère réactif.

132. La CPI doit cependant veiller à garantir que les recrutements de STA ont effectivement obéi non seulement à des critères d'urgence, mais aussi de mérite et d'équité entre candidats, notamment du fait que les personnels STA constituent un vivier important alimentant les recrutements statutaires ultérieurs. Le laps de temps écoulé entre la date finale de candidature (« deadline ») et la date de la décision du responsable du recrutement est parfois révélateur. Dans un cas cette décision intervient le jour même de la date limite, dans un autre cas, quelques jours seulement les séparent, dont un week-end.

133. Les recrutements STA sont également soumis aux obligations de certificat médical (*medical clearance*) et de vérification de sécurité (*vetting*). Pour le « vetting », 15 décisions (sur 20) étaient requises (dispenses dans cinq cas de STA pourvus par mouvements d'agents déjà recrutés en permanents (budgétés ou *established*) ou GTA). La majorité des cas a été validée en moins de deux jours (huit), avec deux cas seulement exigeant plus de 10 jours (dont un de 37 jours).

134. Les formalités médicales suivent les mêmes délais que pour les agents budgétés/GTA. Seuls deux cas (hors internes exemptés) ont obtenu leur validation médicale en moins de trois semaines. Plusieurs cas ont demandé plusieurs mois.

**Constat.** La procédure de recrutement des STA fixe depuis janvier 2016 un cadre d'ensemble au recrutement de cette catégorie d'agents. Ce cadre est conçu pour permettre un recrutement rapide et plus souple que pour les autres agents, adapté aux situations d'urgence ou aux besoins ponctuels à satisfaire. Les délais de recrutement constatés pour les STA sont effectivement beaucoup plus réduits que pour les autres agents. L'audit des rapports de sélection (*assessments reports*) n'a pas mis en évidence de défaillance particulière et ne remet pas en cause la conclusion du rapport d'audit interne sur la conformité globale du processus. Mais un manque de clarté est relevé quant au nombre des rapports de sélection transmis à l'auditeur externe, en comparaison du nombre des recrutements de STA. La CPI doit également veiller à fournir au CBF des données robustes décrivant les recrutements de STA.

Ce constat rejoint le précédent sur les améliorations à apporter au reporting de la CPI sur les ressources humaines objet de la recommandation n° 10 *infra*.

## D. Déroutement de la vie professionnelle à la CPI

### 1. Les carrières à la CPI

135. La Cour n'organise pas de progression de carrière, autrement dit, de faculté pour ses personnels d'évoluer professionnellement, hors nouvelle candidature au recrutement pour passer d'un emploi vers un autre, et en particulier vers un emploi de niveau supérieur. En outre, il n'y existe pas de contrats à durée indéterminée (*open-end contracts*). C'est pourquoi, à l'instar de la plupart des organisations du système des Nations unies, la CPI est qualifiée d'organisation sans progression de carrière (*non-career organization*).

136. Cette situation ne signifie pas qu'il n'est pas possible de rester en poste à la CPI depuis le recrutement initial jusqu'à l'atteinte de la limite d'âge en service (65 ans). Elle implique en revanche que la progression professionnelle d'un agent donné, tant en termes de niveau de responsabilité que de niveau de rémunération, dépend de facteurs largement indépendants de ses performances et de leur évaluation par la hiérarchie.

137. Les développements consacrés plus loin à « l'évaluation de la performance » à la CPI, permettront de montrer la limite des enjeux d'une telle évaluation, en l'absence d'outils de gestion des carrières.

#### (a) *Les principes*<sup>18</sup>

138. Chaque nomination doit faire l'objet, sauf quelques exceptions limitées pour des grades de niveau inférieur, de la procédure de recrutement complète, avec ouverture des

<sup>18</sup> Le développement qui suit ne concerne pas les responsables élus (Présidence, Juges, Procureur et Greffier).



candidatures, assortie de la publicité correspondante, aux personnes extérieures à l'Organisation.

139. Les panels de sélection et les décideurs doivent en principe traiter les candidats, internes ou externes, selon les mêmes critères (voir chapitre précédent sur les recrutements).

140. La seule nuance apportée à ce principe provient de l'article 4.4 du Statut du Personnel. Il dispose que « sous réserve des dispositions de l'article 44 du Statut de Rome, et sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers échelons, il doit être tenu pleinement compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder les personnes qui sont déjà au service de la Cour ».

141. Autrement dit, les membres du personnel ne bénéficient d'aucun avantage formel (quotas de postes ou affichage préférentiel des postes à leur intention) mais les recruteurs se voient recommander de prendre en compte leur expérience de la Cour.

(b) *La réalité*

142. Le tableau ci-dessous ne porte que sur les titulaires de contrats budgétés (*established*) et GTA (approuvés ou non), soit 1 046 personnes lors de l'audit, étant observé que les autres contrats ne pouvant être prolongés, il n'est pas possible d'y atteindre une ancienneté significative (un à deux ans maximum selon les types de contrats). On rappelle que, l'activité de la CPI n'ayant débuté qu'en 2002, l'ancienneté des agents de la CPI ne pouvait, au 4 avril 2018, dépasser 16 ans.

**Tableau 9 : Ancienneté par type de contrats des agents présents à la CPI au 4 avril 2018**

<i>Ancienneté (ans)</i>	<i>Budgétés (Established)</i>	<i>GTA</i>	<i>GTA non approuvés</i>	<i>Total</i>
>15	19	0	0	19
11 à 15	234	7	1	242
6 à 10	283	16	3	302
3 à 5	166	13	0	179
< 3	211	73	20	309
<b>Total</b>	<b>913</b>	<b>109</b>	<b>24</b>	<b>1 046</b>

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

143. Ce tableau montre que, pour les agents qui le souhaitent, la stabilité de l'emploi est, en fait sinon en droit, quasiment garantie pour les titulaires de postes budgétairement approuvés (*established*), correspondant au « cœur de métier » de la CPI.

144. Pour ces fonctions, la règle générale est qu'un premier contrat est accordé pour deux ans. Ensuite, si le titulaire le désire et qu'il n'a pas fait preuve d'une incapacité notoire (ce qui demeure exceptionnel), il est renouvelé pour trois ans, puis indéfiniment par périodes successives de cinq ans, jusqu'à l'atteinte de la limite d'âge en service (65 ans). C'est ce qui explique que :

(a) pour les agents « *established* », près de 59 % avaient, au 4 avril 2018, au minimum renouvelé trois fois leur contrat (et avaient donc une ancienneté supérieure à cinq ans et, s'ils vont à l'échéance du contrat en cours au moment de l'audit, atteindront mécaniquement une ancienneté supérieure à dix ans) ;

(b) la situation est apparemment inverse pour les postes GTA inscrits au budget (3<sup>ème</sup> colonne du tableau), puisque les 2/3 des agents de cette catégorie avaient moins de trois ans d'ancienneté au 4 avril 2018 – mais il faut tenir compte du fait que beaucoup avaient été préalablement convertis en postes « *established* » et figurent dans la 2<sup>ème</sup> colonne (voir 1<sup>er</sup> chapitre du présent rapport).

145. Le cas des GTA « non-approuvés » est plus anecdotique – en principe, ces postes ont vocation à disparaître, ou si le besoin se confirme, à être transformés en GTA

« approuvés », voire en postes « *established* », assez rapidement. Néanmoins, on constate qu'un agent est parvenu à accumuler, sous ce régime transitoire, une ancienneté de 14 ans, et deux autres, une ancienneté supérieure à neuf ans.

(c) *La part des recrutements internes*

146. Ces dernières années, près de la moitié des personnes nommées sur des postes ouverts au recrutement étaient déjà en fonction à la CPI, soit sur un poste budgété (*established*), soit sur un poste de GTA :

(a) en 2016, sur les 158 nominations sur un poste budgété mentionnés dans un courriel de la Section RH du 4 avril 2018, 37 venaient d'un autre poste budgété et 44 d'un poste de GTA, soit 51 % au total ;

(b) en 2017, sur 127 postes budgétés ayant fait l'objet d'un recrutement, 23 venaient d'un autre poste budgété, et 32 d'un GTA, soit 43 % ;

(c) pour le premier trimestre 2018, on arrivait, pour 23 recrutements sur postes budgétés, à 52 %<sup>19</sup>.

147. Une nuance peut être apportée à la notion de progression de carrière dans la mesure où, pour une partie des candidats provenant d'un poste GTA, le statut est consolidé en budgété (*established*), mais, selon les postes, la fonction occupée sous ce nouveau statut correspond ou non à une promotion professionnelle.

148. Par ailleurs, la Cour a procédé à des conversions de postes financés comme GTA en postes financés comme postes budgétés (79 postes en 2017). Certes, le principe est que cette conversion concerne le poste et non celui qui l'occupe. Mais en pratique, le titulaire bénéficie le plus souvent, par ce biais, d'une consolidation de son statut sans mise en compétition.

149. Le tableau des effectifs au 4 avril 2018 permet de recenser de façon exhaustive les agents qui, depuis leur recrutement, ont bénéficié d'une transformation de leur contrat vers une catégorie plus stable, étant rappelé que, par niveau de stabilité croissant, les principaux types de contrats peuvent être classés dans l'ordre suivant : STA □ GTA non approuvés □□GTA □□*Established* (compte non tenu des agents accédant à la qualité ultérieure de membre élu).

**Tableau 10 : Amélioration de la stabilité des contrats**

<i>Au recrutement</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Nbre de bénéficiaires d'une amélioration</i>
	<i>Au 4 avril 2018</i>	
STA	GTA non approuvés	6
	GTA	14
	budgété	25
GTA	budgété	343
<b>Total</b>		<b>388</b>

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

150. Sur les effectifs disposant, au 4 avril 2018, de contrats « GTA », voire budgétés, certains étaient entrés à la CPI sur des postes STA, donc en théorie pour un maximum d'un an. Les contrats STA constituent ainsi, dans la réalité, un important vivier d'agents appelés à servir plus durablement la Cour.

151. Le tableau des effectifs au 4 avril 2018 permet également de recenser les agents qui, depuis leur recrutement, ont bénéficié d'une promotion de catégorie (passant, par exemple, de G4 lors du recrutement à P2 aujourd'hui) ou d'une promotion de niveau dans la catégorie (passant, par exemple, de P2 à P5).

<sup>19</sup> Source : HRS (4 avril 2018).

**Tableau 11 : Promotions de catégorie ou de niveau**

Promotion de catégorie G à P		Promotion de niveau dans la catégorie		
Type de contrat	Nbre de promotions	Catégorie	Type de contrat	Nbre de promotions
Budgété (established)	48	G	Established	68
			GTA	67
			STA	10
			<i>Sous-total</i>	<i>145</i>
GTA	61	P	Established	92
			GTA	62
			STA	2
			<i>Sous-total</i>	<i>156</i>
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>Total</b>	<b>301</b>	

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

152. Le nombre de promotions directes de la catégorie G (*services généraux*) à la catégorie P (professionnel) est relativement élevé par rapport à ce que l'on observe dans les organisations du Système des Nations unies – 109 agents présents à la CPI lors de l'audit, soit environ 10 % des effectifs totaux, avaient bénéficié d'une telle promotion.

153. Si l'on y ajoute les promotions de niveau à l'intérieur de chacune des deux catégories G et P, on constate qu'un total de 411, soit environ 40 % des agents ont bénéficié de promotions depuis leur entrée à la CPI – cet élément conduit également à relativiser la notion d'organisation sans progression de carrière (*non-career organization*). Toutefois, dans la plupart des cas, ces changements ont résulté d'une remise en concurrence des emplois concernés.

154. Ces statistiques conduisent à deux questions.

155. D'abord, elles se réfèrent uniquement aux agents actuellement en poste. Serait-il plus pertinent de prendre également en considération les agents ayant quitté la CPI au cours de la même période ? Il est possible que la raison du départ de ces agents soit justement le fait qu'ils n'aient pas obtenu de poste d'un niveau supérieur au leur.

156. Le tableau 12 ci-dessous montre que 19 % de ces agents ont obtenu un poste de niveau supérieur avant de quitter la Cour. Si on ajoute les données pour les agents ayant quitté la CPI et ceux qui y sont restés, pour la période 2005-2017, 27,8 % des agents ont obtenu un poste de niveau supérieur au cours de la période.

157. Toutefois, la statistique la plus probable est sans doute entre 27,8 % et 40 %, dans la mesure où une partie des agents ayant quitté la Cour a pu le faire à cause d'opportunités de carrière inférieures à leurs attentes, tandis que d'autres ont pu partir pour de nombreuses autres raisons (familiales, opportunités professionnelles à l'extérieur, etc.).

**Tableau 12 : Niveau hiérarchique au moment de la séparation**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Même niveau à la séparation	55	98	106	134	110	71	74	97	70	27	87	56	91	1076
Niveau supérieur à la séparation	8	6	6	17	32	31	21	20	21	20	24	16	26	248
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>104</b>	<b>112</b>	<b>151</b>	<b>142</b>	<b>102</b>	<b>95</b>	<b>117</b>	<b>91</b>	<b>47</b>	<b>111</b>	<b>72</b>	<b>117</b>	<b>1324</b>
<b>Proportion à un niveau supérieur</b>	<b>13%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>11%</b>	<b>23%</b>	<b>30%</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>	<b>23%</b>	<b>43%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>19%</b>

Source : Auditeur externe à partir des données produites par la CPI

158. Ensuite, la CPI a souligné le fait qu'il est difficile de qualifier ces mouvements vers un poste de niveau supérieur de « promotion ». En effet, ils sont le résultat d'une procédure compétitive ouverte à des candidats extérieurs.

159. Cette question est largement sémantique dans la mesure où le résultat est équivalent, que le mouvement soit dû à un choix de la direction où à une procédure compétitive. Par ailleurs, bien que la procédure compétitive donne des chances théoriques aux candidats extérieurs, les statistiques ci-dessus montrent que les candidats internes à la Cour peuvent évidemment tirer avantage de leur connaissance de l'Organisation.

160. Enfin, l'auditeur externe a disposé des données exhaustives concernant les « retours » d'anciens agents à la CPI. Elles permettent d'établir le tableau 13 suivant.

**Tableau 13 : Evolution des carrières suite à un départ/retour**

	Catégorie		Changement de catégorie	Évolution du niveau dans la catégorie		
	Initiale	Au retour		Hausse	Maintien	Baisse
G	98	75	-23*	22	48	5
P	27	50	+23*	15	12	0
<b>Total</b>		<b>125</b>	<b>-</b>	<b>37</b>	<b>60</b>	<b>5</b>

\* Les signes « - » et « + » signifient que 23 agents de catégorie G ont accédé à un poste P lors de leur retour à la CPI.

Source: Auditeur externe à partir des données produites par la CPI.

161. Ce tableau montre que :

(a) par son importance numérique, la pratique des « retours » à la CPI est une caractéristique propre à cette institution, et constitue un signe objectif d'attractivité : avec 125 personnes concernées au 4 avril 2018, ces situations de « retour à la CPI » après une interruption représentaient en effet plus de 12 % des effectifs présents à la Cour à cette date ;

(b) dans 60 cas de retour, soit près de la moitié des agents concernés, le fait d'avoir quitté la Cour pour y revenir a permis aux intéressés d'obtenir une position sensiblement améliorée. Dans 23 de ces cas, le détour par l'extérieur a permis de passer de la catégorie « services généraux » à la catégorie « professionnel », proportion (18 %) nettement supérieure à celle des passages de G à P d'agents ayant choisi de progresser en restant à la Cour (10 %).

162. Ces caractéristiques (importance numérique des départs/retours, et surtout, fréquence et niveau des promotions qui les accompagnent) peuvent décourager ceux qui choisissent de collaborer durablement aux travaux de l'institution, puisqu'elles peuvent leur donner le sentiment que leur mérite serait plus facilement reconnu à l'extérieur qu'à l'intérieur de la Cour.

(d) *Les dérogations à la mise en concurrence.*

163. Plusieurs procédures permettent à certains agents d'occuper avec une ouverture à la concurrence limitée des fonctions autres que leur poste présent. Selon le rapport annuel sur les ressources humaines au CBF, en 2017, 39 agents ont été affectés pour une durée limitée à 12 mois, notamment sur des postes STA. Le Tableau 3 : *supra* montre qu'on dénombrait 16 au moment de l'audit (au 4 avril 2018).

164. Même si le principe subsiste d'un appel à la concurrence, la nécessité de pourvoir les postes rapidement, ainsi que le besoin de se tourner, vu la brièveté du contrat, vers des personnes immédiatement opérationnelles, donnent un avantage clair aux agents déjà en fonction à la CPI.

165. Une fois le temps prévu écoulé, les personnes concernées retournent sur leur poste précédent. Le fait que pendant la durée de cette affectation temporaire, les postes budgétaires continuent à être officiellement occupés alors qu'ils ne le sont pas en réalité, a été examiné en première partie du présent rapport (paragraphe 30 et 31).

166. La CPI ne participe pas formellement à l'Accord de Mobilité Inter-Organisations des Nations unies (*Inter-Organizational Mobility Agreement*) qui facilite les mobilités entre ces organisations, et cela bien que ses agents relèvent du même système de retraites. Quelques échanges d'agents, pour une durée limitée, parfois avec remboursement des coûts, interviennent néanmoins : deux en 2016, par exemple.

167. La Section des Ressources Humaines indique préparer un cadre de la mobilité (*Court's Mobility Framework*) pour le premier semestre 2018. Le premier projet auquel les auditeurs ont eu accès envisage de compléter le dispositif existant par deux aménagements aux possibilités de mobilité interne – et non externe – à la Cour :

(a) la création d'affectations temporaires dans lesquelles l'agent continuerait d'être financé sur son poste de départ ;

(b) un système de rotation entre réseaux, autrement dit entre spécialistes d'une même fonction, là aussi, l'agent continuant d'être payé sur son poste d'origine.

(e) *La faiblesse des incitations professionnelles*

168. Dans une institution comme la Cour, le sentiment de participer à une grande cause, de même que l'intérêt du travail, ne peuvent être sous-estimés. En revanche, les autres instruments de motivation demeurent limités :

(a) il n'existe pas de part variable de rémunération ;

(b) les évaluations de performance (voir paragraphes 175 à 221) sont rarement négatives, à l'instar de ce que l'on constate dans la plupart des organisations internationales : pour cinq niveaux possibles de notes, 99 % des agents étaient évalués en 2017 dans les trois niveaux les plus élevés, 1 % dans le suivant (*partially met expectations*) et 0 % dans le dernier (*did not meet expectations*) ;

(c) les mesures disciplinaires sont rares : trois pour les deux années 2016 et 2017, toutes à OTP.

169. C'est pourquoi la progression professionnelle *via* les recrutements ouverts à la concurrence demeure la principale perspective.

(f) *Pistes d'amélioration des perspectives professionnelles*

170. Les éléments ci-dessus montrent que la réalité n'est certainement pas celle d'un système bloqué, notamment dans la mesure où près de la moitié des nominations sur des postes établis bénéficient à des candidats internes.

171. Pourrait-on aller au-delà sans prendre le risque d'un déficit d'apport extérieur et d'idées nouvelles ? Sans préjuger les effets d'un « cadre de la mobilité » actuellement à l'étude, trois pistes pourraient être approfondies :

(a) la première pourrait consister à réserver un tour prioritaire aux candidats internes pour une proportion limitée des postes à pourvoir, en prévoyant pour ces emplois une procédure en deux temps, déjà pratiquée dans d'autres organisations : a) un premier tour réservé aux candidats internes pendant une période limitée (par exemple, un mois) et b) en l'absence de candidat jugé satisfaisant, un deuxième tour ouvert sur l'extérieur. Compte tenu de la part déjà significative des mouvements en provenance de l'intérieur de la Cour, il serait en revanche essentiel que la proportion des emplois ainsi pourvus demeure limitée et ne concerne pas exclusivement les postes les plus intéressants. Un chiffre de 10 % pourrait être envisagé<sup>20</sup> ;

(b) une seconde piste consisterait à organiser des revues de management annuelles (*management reviews*). Cette formule consiste à faire examiner collectivement par les responsables d'un service les performances et les perspectives de leurs

<sup>20</sup> Une autre solution pourrait être de déterminer un critère objectif – expérience, performance professionnelle, etc. – afin de limiter ces recrutements prioritaires. Toutefois, il existe un risque que ces critères, moins clairs qu'une proportion, perdent progressivement leur force sous la pression des agents de la Cour, et que les opportunités pour les candidats extérieurs deviennent limitées. C'est la raison pour laquelle, selon l'auditeur externe, afin de laisser la possibilité de recruter à l'extérieur, un système de proportion serait la meilleure solution.

collaborateurs. Elle ne serait pas nécessairement liée à l'évaluation de performance. Cette approche existe dans nombre d'entreprises : elle est l'occasion de faire le point sur les personnes suivies, sur le double rapport du supérieur direct et d'un responsable des ressources humaines, et de réfléchir aux besoins de développement et à d'éventuels conseils de carrière. Elle apporte aux intéressés le message que leur cas personnel est connu au-delà de leurs interlocuteurs directs et est suivi ;

(c) une troisième piste, qui pourrait être privilégiée, consisterait à inclure la Cour dans l'Accord de Mobilité Inter-Organisations des Nations unies. Les arrangements *ad hoc* entre organisations assortis de clauses de remboursement et de retour sont source de perte de temps pour les négociers et de complexité pour les gérer. Ils n'apportent par ailleurs pas aux agents le sentiment d'appartenir à un ensemble dans lequel peuvent se dérouler des carrières diverses et enrichissantes. La CPI, adhérente de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI -ICSC<sup>21</sup>), suit déjà largement les normes des Nations unies pour plusieurs sujets clés, tels que les grilles de rémunération, et relève du même système de retraite, ce qui faciliterait l'organisation de transferts.

172. Autrefois, la CPI avait effectivement été membre du système de mobilité inter-organisations des Nations unies. Elle l'a quitté quand elle a été placée par celui-ci devant un choix d'alignement complet, avec la participation financière et la limitation de l'indépendance correspondantes, ou de départ.

173. Lorsque cette question est évoquée, les services de la CPI expriment la crainte que le retour à un système commun aux Organisations des Nations unies n'aille de pair avec une demande renforcée de contribution financière de la part de ce système, par exemple à la préparation des grilles de rémunération. Le risque serait que, pour un accord d'échange de personnels, la Cour ne soit conduite à payer des avantages qu'elle obtient actuellement gratuitement.

174. Cette crainte n'est pas nulle, mais de nombreuses années se sont écoulées depuis. Le Secrétaire général des Nations unies affiche son souhait de mieux coordonner les entités qui font partie du système. Rien n'interdit d'engager une négociation, en faisant valoir la petite taille de la CPI comme les nécessités d'indépendance qui s'attachent au statut de juridiction.

**Constat.** La CPI se présente en théorie comme une Organisation dans laquelle les fonctions sont à durée limitée et dans laquelle il n'y a pas de perspective de carrière. Mais l'examen des données réelles fait apparaître que les agents restent durablement dans l'Organisation par renouvellement des contrats et que, par le biais certes de recrutements ouverts, nombre d'entre eux réussissent à progresser.

*A contrario*, la gamme des incitations à la performance demeure limitée, et la perception des possibilités d'évolution est, pour autant qu'on puisse l'apprécier en l'absence d'enquête d'opinion, nettement moins positive que la réalité.

**Recommandation n° 3.** En matière de gestion des profils professionnels, l'auditeur externe recommande :

(a) d'organiser des revues de management afin de mieux identifier les besoins de développement et les potentiels d'évolution des agents de la CPI ;

(b) d'engager une négociation en vue d'aboutir à une intégration de la CPI dans l'Accord Inter-organisations des Nations unies afin d'élargir les perspectives de déroulement de la vie professionnelle de ses personnels ;

(c) de proposer à la Cour de modifier de façon limitée les règles de nomination en réservant aux personnels en place à la CPI une priorité pour une proportion qui devrait demeurer restreinte des emplois à pourvoir (par exemple 10 %), afin de prévenir le risque de compromettre *de facto* la plus grande partie du recrutement externe.

<sup>21</sup> International Civil Service Commission.

## 2. L'évaluation de la performance

### (a) *Le dispositif actuel*

175. La procédure actuelle d'évaluation de la performance a été définie par une instruction administrative en date du 16 juillet 2012<sup>22</sup>. Elle concerne tous les titulaires de postes budgétés (*established*), ainsi que tous les GTA.

176. En revanche, les agents sous contrat de moins de six mois n'en relèvent pas strictement. Leurs supérieurs hiérarchiques doivent cependant procéder à une évaluation simplifiée de leur performance, qui sera conservée dans leur dossier. Mais lorsque la durée du contrat est comprise entre six mois et un an, la procédure commune s'applique<sup>23</sup>.

177. Le cycle d'évaluation de la performance débute le 1<sup>er</sup> mars et s'achève le 28 février de l'année suivante. Il comporte six phases :

- (a) un entretien initial avec le notateur, qui est le supérieur hiérarchique direct de l'agent ;
- (b) la production d'un document écrit rendant compte de cet entretien ;
- (c) la validation de ce document par le supérieur hiérarchique du notateur ;
- (d) un entretien de mi-parcours, qui se tient généralement en septembre ;
- (e) un entretien d'évaluation des résultats, mené environ quatre semaines avant la fin du cycle entre l'agent et son notateur ;
- (f) le visa du document d'évaluation a) par le notateur (l'agent évalué pouvant y adjoindre ses commentaires), b) par le supérieur hiérarchique sur notateur, à titre de validation et c) par l'agent concerné.

178. A l'issue de l'entretien initial, un formulaire d'évaluation (*performance appraisal form*) est établi, indiquant :

- (a) les objectifs de l'année de l'agent évalué, qui doivent répondre aux critères « SMART »<sup>24</sup> ;
- (b) l'évaluation de l'agent au regard des compétences clefs (*core competencies*) de la Cour, telles que définies dans l'annexe à l'instruction du 16 juillet 2012 ;
- (c) un plan de développement (formation) de l'agent.

179. En cas de désaccord entre l'agent et son notateur sur les objectifs, il revient au supérieur hiérarchique de ce dernier de trancher.

180. A la fin du cycle, à la suite de l'entretien d'évaluation, le notateur formule des appréciations qualitatives sur l'atteinte des objectifs et la maîtrise des compétences. Il y ajoute une note chiffrée<sup>25</sup>.

181. En cas de performance insuffisante, le notateur doit proposer, voire imposer, à l'agent évalué un « Programme d'Amélioration de la Performance » (PIP<sup>26</sup>), à base notamment de formations.

182. Des formations à la fixation des objectifs et à l'évaluation de leur réalisation sont proposées aux agents. En 2016, quelque 200 agents y ont participé. Des campagnes de sensibilisation ont par ailleurs été menées au sein de la Cour depuis 2016, notamment aux moments importants du processus : fixation des objectifs, entretien de mi-année et entretiens finals d'évaluation des résultats.

183. Un nouveau système d'information a par ailleurs été mis en place pour l'enregistrement des données relatives à l'évaluation des performances.

<sup>22</sup> ICC/AI2012/001.

<sup>23</sup> Instruction administrative ICC/AI/2016/001 du 28 janvier 2016 relative aux contrats à court terme (*Short term appointments* – Section 7).

<sup>24</sup> *Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed*.

<sup>25</sup> Dans l'instruction de 2012, six niveaux de notation étaient prévus. Ce chiffre a été ramené à cinq depuis lors.

<sup>26</sup> *Performance Improvement Programme*.

(b) *Les résultats*

184. Les taux de réalisation du processus de performance ont significativement progressé au cours des dernières années jusqu'à atteindre un niveau élevé :

(a) 94 % de processus engagés, mais pas forcément finalisés, pour le cycle 2016/2017, contre 77 % pour 2014/2015 ;

(b) 92 % de processus engagés et menés jusqu'au bout pour 2016/2017, contre 64 % pour 2014/2015.

185. Les taux de réalisation varient en revanche fortement selon les organes de la Cour. Ils atteignent 100 % pour les processus complets pour le Bureau du Procureur en 2016/2017, contre 93 % pour le Greffe et seulement 44 % pour la Présidence.

186. Le pourcentage de processus engagés mais non achevés représente 100 % pour le Bureau du Procureur, 95 % pour le Greffe et 64 % pour la Présidence.

187. Les organes de la Cour enregistrent néanmoins des variations importantes. Ainsi, le Greffe n'avait achevé que 71 % de processus au titre de 2014/2015, voire seulement 61 % au titre de l'exercice suivant. De son côté, la Présidence affichait un chiffre de 2 % pour 2014/2015 et 36 % pour l'exercice suivant.

188. Pour 2016/2017, les évaluations chiffrées<sup>27</sup> se présentent comme suit :

(a) n'atteignent pas les objectifs	0 %
(b) atteignent partiellement les objectifs	1 %
(c) atteignent pleinement les objectifs	75 %
(d) dépassent les objectifs	20 %
(e) dépassent significativement les objectifs	3 %

189. La Section RH a indiqué à l'auditeur externe qu'il lui était difficile de réaliser une extraction permettant pour ce cycle de comparer les évaluations des différents services. Pour les cycles 2016-2017 et 2017/2018, elle a pu réaliser une telle extraction pour le Greffe.

190. L'examen des plans de performance de plusieurs managers de niveau D fait apparaître des objectifs la plupart du temps précis, assortis d'indicateurs de résultats clairs et mesurables. Les appréciations sont souvent détaillées. En revanche, aucune des fiches communiquées à l'auditeur externe ne prévoyait de plan de formation. Même s'il s'agissait exclusivement des objectifs de directeurs, par définition ayant atteint un haut niveau de compétence, il serait normal qu'ils continuent de chercher à progresser et à se former.

**Constat.** Les entretiens de performance ne sont souvent pas remplis pour ce qui concerne le développement et la formation des agents concernés.

**Recommandation n° 4.** L'auditeur externe recommande de donner instruction aux évaluateurs de veiller à compléter les fiches d'entretien par la définition de projets de formation.

(c) *Tentative d'homogénéisation au sein du Greffe*(i) *La campagne d'évaluation du cycle 2016-2017*

191. Lors de la campagne d'évaluation des résultats du cycle 2016/2017, le Greffier a demandé à ses trois directeurs de division d'attribuer leurs notes chiffrées de façon plus homogène.

192. L'idée était que la majeure partie des agents devaient recevoir une note moyenne de 3 sur 5, reflétant un travail pleinement satisfaisant tout en laissant des possibilités de

<sup>27</sup> Rapport au CBF en date du 2 mars 2018 ; aux arrondis près.



progrès, seuls 20 à 30 % pouvant statistiquement justifier, de façon documentée, une évaluation supérieure.

193. Le souci était également que la moyenne des notes d'une division ne soit pas différente, dans un sens ou dans l'autre, de celle des autres divisions.

194. Le résultat demandé n'a pas été atteint, la division des Services d'Appui Judiciaire continuant à attribuer des notes plus élevées que les deux autres divisions pour ses cadres supérieurs comme le montrent les tableaux suivants :

**Tableau 14 : Écarts d'évaluation de la performance entre divisions du Greffe (cycle 2016-2017) (cadres supérieurs)**

Notateur	Nombre d'évaluations	% objectifs		% Significativement	
		atteints partiellement	pleinement	au-delà	au-delà
Greffe	3	0	33	66	0
D-DMS	8	0	87	13	0
D-DJS	11	9	9	55	27
D-DEO	7	0	71	29	0

Source : CPI

**Tableau 15 : Écarts d'évaluation de la performance entre divisions du Greffe (cycle 2017-2018) (tout personnel)**

Division	atteints		Pleinement	Significativement	
	Non atteints	partiellement		Au-delà	au-delà
DJS	1,1%	0,56 %	71,5 %	24,6 %	2,2 %
DMS	0,0 %	1,1 %	82,3 %	16,5 %	0,0 %
DEO	0,0 %	0,0 %	89,7 %	8,9 %	1,4 %
<b>Greffe` (total)</b>	<b>0,4 %</b>	<b>0,6 %</b>	<b>79,9 %</b>	<b>17,5 %</b>	<b>1,6 %</b>

Source : CPI

**Tableau 16 : Ecarts d'évaluation de la performance entre les divisions du Greffe pour les cadres supérieurs (cycle 2017-2018)**

Division	Nombre d'évaluations	atteints		Significativement		
		Non atteints	partiellement	Pleinement	Au-delà	au-delà
D-DMS	9	0	11 %	78%	11%	0
D-DJS	11	0	0	64%	18%	18%
DEO	10	0	0	70%	30%	0

Source : CPI

195. Lors de la campagne d'évaluation du cycle 2017-2018, alors que celle-ci était largement engagée, le Greffier a pris l'initiative, par un mail du 8 février 2018 adressé à ses trois directeurs, de leur demander de ne pas communiquer leur évaluation aux chefs de section avant une réunion de coordination qu'il dirigerait avec ses trois directeurs et son chef de cabinet.

196. Ce type de coordination informelle est fréquente dans de nombreuses organisations.

197. Toutefois, cette demande a été considérée par le directeur des Services d'Appui Judiciaire et par ses principaux collaborateurs comme une remise en cause, sans concertation préalable et en contradiction avec la directive administrative du 16 juillet 2012, des règles en cours de mise en œuvre. Ils contestaient la base juridique du fait que des évaluations individuelles puissent être communiquées et discutées par d'autres personnes que l'agent évalué et son superviseur, en particulier d'autres superviseurs.

198. Finalement, dans un courriel du 1<sup>er</sup> mars 2018, le Greffier s'est rétracté, confirmant le calendrier et la méthode en vigueur auparavant.

199. Il est difficile de savoir si cette contestation est en lien avec le cadre plus général d'un projet de réforme de la procédure d'évaluation de la performance au sein de la Cour, préparée par la Section RH et le Greffier.

(ii) *Le projet d'une nouvelle directive administrative réformant l'évaluation*

200. Dès fin 2016, la Section des Ressources Humaines avait engagé des réflexions en vue de réformer le dispositif d'évaluation de la performance pour l'ensemble de la Cour.

201. Les objectifs étaient divers : améliorer le mode de fixation des objectifs de performance, atteindre 100 % de mise en œuvre des évaluations, développer la capacité d'auto-évaluation, mieux articuler évaluation et formation, mieux accompagner les agents sous-performants, etc.

202. Le pilotage du projet a été organisé sur la mise en place :

(a) à la base, d'une équipe de projet – *Project team* – réunissant 11 experts provenant des divers organes de la Cour, assistés selon les besoins d'experts spécialisés pour des sujets spécifiques (*legal*, progiciel SAP, etc.) ;

(b) au sommet, d'un groupe de pilotage restreint – *Project Board* – réunissant autour de la Section des Ressources Humaines des représentants de haut niveau des organes de la Cour ;

(c) une série d'ateliers, dont neuf en janvier 2017, rassemblant chacun entre six et dix participants (parfois les mêmes personnes) ;

(d) au niveau technique, de « groupes test », qui devaient notamment évaluer un nouveau système d'information pour l'évaluation de la performance. Deux sessions ont été proposées à ces groupes : pour la première (19 décembre 2017), sur 14 agents invités, 10 sont venus, et pour la seconde (31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2018), sur 52 agents invités, 26 ont effectivement participé.

203. Le projet auquel ces travaux ont abouti a été approuvé par le groupe de pilotage restreint le 6 octobre 2017. Il a été soumis à l'équipe de gestion du Greffe (RMT, formation réunissant le Greffier et ses trois directeurs) à trois reprises en octobre et novembre 2017, au Comité exécutif (ComEx) du Bureau du Procureur (OTP) le 29 novembre 2017, ainsi qu'à la Présidence en octobre 2017.

204. Les représentants du Syndicat du Personnel ont été consultés sur la réflexion d'ensemble dès 2016, mais n'ont pris connaissance du projet final que début février 2018. A la date du présent audit, ils ne soulevaient pas d'objections de principe, mais souhaitaient une nouvelle réunion de concertation.

205. Les principales caractéristiques du système proposé en février 2018 se présentent comme suit :

(a) suppression des notes chiffrées, conformément à une tendance généralement observée en matière d'évaluation ;

(b) concertation des directeurs avec les chefs d'organes au sein du Comité de Coordination (CoCo) – réunissant périodiquement le Président, la Procureure et le Greffier - avant la définition des objectifs au sein des divisions ;

(c) définition de plans de développement cohérents avec les objectifs de chacun en début de cycle ;

(d) recommandation d'avoir au moins quatre entretiens intermédiaires servant de points d'étape en cours d'année ;

(e) avant la fin du cycle, réunion de première évaluation rassemblant l'agent concerné, son notateur et le supérieur hiérarchique de ce dernier (*reviewer*) ;

(f) éventuellement, quand cela est faisable, recueil de l'avis d'autres notateurs ;

(g) visa de l'évaluation finale, en premier lieu par le notateur, puis par son supérieur, avant communication de l'évaluation à l'agent concerné, et enfin, visa de ce dernier. La principale novation, à cet égard, est que l'évaluateur (*reviewer*) peut discuter l'évaluation avec le notateur avant qu'elle ne soit soumise à l'agent évalué.

206. Le projet d'instruction administrative évoque par ailleurs la possibilité, en cours d'année, d'auto-évaluations et de consultation des pairs ou des collaborateurs.

207. Chaque étape du processus, y compris les bilans intermédiaires, devrait faire l'objet d'un enregistrement dans le nouveau système d'information.

208. Les cas de sous-performance aboutiraient, comme précédemment, à la mise en place de programmes spécifiques écrits d'amélioration de la performance.

209. Le projet d'instruction rappelle par ailleurs que, conformément à l'article 103.8 du Règlement du Personnel, une performance insuffisante peut justifier la demande par le notateur et le réviseur d'un arrêt des hausses de rémunération.

210. L'intention était enfin de lancer le nouveau processus dès le cycle de performance 2018/2019, autrement dit dès la fin du premier trimestre 2018. Compte tenu du fait qu'il n'était matériellement pas possible de signer l'instruction administrative définissant la nouvelle procédure avant la fin du cycle 2017/2018, en février 2018, les trois organes (Présidence, OTP et Greffe) avaient décidé que le lancement du nouveau cycle serait retardé d'un mois, au 1er avril 2018.

(iii) *Contestation du projet de nouvelle directive*

211. Par lettre du 5 mars 2018, un mémorandum signé de 17 cadres, dont 15 appartenant à la Direction des services judiciaires – mais pas le directeur des Services Judiciaires lui-même –, y compris deux directeurs ne faisant pas partie du Greffe, était adressé aux juges, à l'ensemble des dirigeants et cadres supérieurs ainsi qu'aux représentants du personnel, pour contester la légalité du projet d'instruction administrative relative au management de la performance.

212. Les raisons de cette contestation portaient non sur le fond, mais sur les procédures employées :

213. En ce qui concerne la fin du cycle 2017-2018, les signataires estimaient que la demande du Greffier d'une concertation avec les directeurs du Greffe avant communication des notes aux intéressés revenait à changer rétroactivement la règle appliquée dans la mesure où elle affectait un processus déjà engagé et était de ce fait contraire au principe de non-rétroactivité des textes :

(a) ils contestaient que le Greffier ait le droit de retarder d'un mois la date limite de clôture des évaluations, dans la mesure où cette date est fixée par l'instruction administrative de 2013 et ne saurait être changée que par une nouvelle instruction de même niveau, valablement adoptée ;

(b) ils ajoutaient que cette demande intervenait alors que certains superviseurs avaient déjà tenu une partie des entretiens d'évaluation des performances de 2017-2018.

214. Pour ce qui est du projet d'Instruction Administrative visant à réformer le système de gestion de la performance à partir du cycle 2018/2019, les signataires estimaient que les consultations nécessaires n'étaient pas intervenues :

(a) ils considéraient que la directive du Président ICC/PRES/D/G/2003/001 de 2003 aurait imposé la consultation préalable et formelle des principales unités concernées ainsi que celle des « chefs de section » de toutes les divisions qu'elle devait impacter, que cette consultation devait leur laisser la possibilité de faire part de leurs commentaires et éventuelles objections et que ce n'est qu'à l'issue de ce processus complet qu'une instruction administrative pouvait être légalement promulguée ;

(b) ils ajoutaient que ce n'était pas parce que ce formalisme n'avait pas toujours été respecté qu'il pouvait pour autant être considéré comme caduc.

215. Suite à cette réaction, le projet d'instruction administrative n'a pas été adopté, le Greffier sortant laissant à son successeur la charge de décider de la position à prendre.

216. Les juges, destinataires de la lettre du 5 mars 2018, n'ont pas réagi.

(iv) *Les leçons de l'échec*

217. En ce qui concerne la demande de coordination des évaluations du Greffe pour le cycle 2016/2017 :

(a) la demande du Greffier d'une concertation des directeurs avant communication des notes chiffrées intervenait incontestablement tard dans le cycle, même si le report d'un mois de l'échéance aurait permis d'officialiser la nouvelle directive administrative ;

(b) dans la plupart des organisations en revanche, une telle demande aurait été considérée comme une modalité de gestion du second ordre, d'autant plus que le Greffier n'avait pas le pouvoir de modifier les notations que tel ou tel de ses directeurs aurait refusé d'ajuster ;

(c) dans la mesure où l'une des trois directions (direction des services judiciaires), notait systématiquement plus haut que les autres, le souci de coordination, ou du moins de tentative de coordination, du Greffier apparaissait légitime.

218. En ce qui concerne la contestation du projet d'instruction administrative, le débat porte sur une éventuelle insuffisance de consultation préalable, notamment des chefs de section. Les initiateurs du projet soulignent quant à eux que :

(a) avant la mise en forme du projet, de multiples consultations sont intervenues, davantage fondées sur la recherche d'une diversité d'avis que sur la consultation formelle et systématique d'une catégorie particulière de responsables (les chefs de section). Ils indiquent que le Greffier a formellement consulté tous ses directeurs au dernier trimestre 2017. Ces points ne sont pas contestés ;

(b) il revenait aux directeurs de répercuter le message à leurs propres chefs de sections, conformément aux bonnes pratiques de diffusion en cascade (*cascading*) ;

(c) la consultation formelle des responsables d'unités placés sous l'autorité des directeurs du Greffe n'était pas pratiquée systématiquement depuis des années, sans que cela ait appelé de contestation jusque-là, et que le recours à un tel argument était inattendu.

219. Au moment de l'audit, le département juridique du Greffe était saisi, mais n'avait pas donné ses conclusions.

220. Pour sa part, l'auditeur externe relève que :

(a) sur 17 signataires de la lettre du 5 mars 2018, 15 appartenaient à la Direction des services judiciaires ;

(b) deux des membres de cette Direction étaient candidats à la succession du Greffier ;

(c) l'auditeur externe n'a aucune raison de suspecter l'intention de quiconque. Toutefois, d'un point de vue strictement objectif, dans le contexte de l'élection d'un nouveau Greffier, il est délicat d'accepter des situations qui pourraient être interprétées comme un conflit d'intérêt potentiel.

221. Au-delà de la question des consultations, le calendrier de mise en œuvre de la réforme proposée n'était pas inenvisageable, mais restait serré. Le lancement d'une nouvelle procédure de fixation des objectifs en février 2018 pour un cycle qui débute normalement le 1<sup>er</sup> mars ou au mieux le 1<sup>er</sup> avril laissait peu de temps pour communiquer et former les agents concernés, point essentiel au vu du nombre de ces agents. Par ailleurs, la réforme devait intervenir à la fin du mandat du Greffier, avec une élection à venir, contexte peu propice aux réformes.

**Constat.** La CPI a développé des procédures d'évaluation de la performance, dont la mise en œuvre effective est en progression. Elle n'a toutefois pas réussi à homogénéiser les évaluations entre divisions.

Intervenu dans un contexte de renouvellement de dirigeants tendu et peu de temps avant le lancement d'un nouveau cycle, le projet d'instruction administrative réformant le système d'évaluation de la performance a été contesté, pour l'essentiel pour des raisons de procédure, et n'a pas pu être validé.

**Recommandation n° 5.** En matière d'évaluation de la performance, l'auditeur externe recommande au nouveau Greffier :

(a) de trancher rapidement sur le principe du changement proposé, et, dans l'hypothèse d'une conclusion positive, de valider avec le service juridique la procédure et la mettre en œuvre ;

(b) quel que soit le système d'évaluation de la performance retenu, de mettre en place un mécanisme permettant une meilleure homogénéisation des évaluations des différents services.

**Constat.** Les agents qui travaillent à la Cour pénale internationale peuvent être candidats à un poste électif de cette même Cour. Le risque existe que les positions qu'ils peuvent être conduits à prendre dans la période précédant l'élection soient perçues par les tiers, à tort ou à raison, comme inspirées par des préoccupations électorales et pas nécessairement par le souci de la meilleure coopération entre personnes en position de concurrence. Sur la base de l'expérience récente, il apparaît nécessaire d'éviter la récurrence de situations de conflit d'intérêt objectif préjudiciables au bon fonctionnement de la CPI.

**Recommandation n° 6.** L'auditeur externe recommande à la Cour d'établir :

(a) une incompatibilité entre le fait d'être un membre du personnel de la Cour et une candidature à une fonction élective ;

(b) ou des conditions strictes garantissant que les différents départements de la Cour ne soient pas exposés à des risques de conflits d'intérêt dans l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité de candidats internes à des fonctions électives.

### 3. L'ambiance à la Cour

#### (a) Données matérielles

222. Les locaux de la Cour pénale internationale à La Haye sont tout récents et offrent aux agents des conditions de confort remarquables.

223. La Cour dispose d'un service médical. Ce service est rattaché à la Direction des services de gestion, bien que le médecin chef estimerait plus logique d'être rattaché directement au Greffier, un tel rattachement lui facilitant notamment la tâche dans les cas d'urgence. Il faut toutefois noter que ce service a déjà été relocalisé de la Section RH au bureau du directeur des services de gestion dans le contexte de la réorganisation du Greffe, justement pour lui donner une place plus éminente et un accès plus direct aux dirigeants de la CPI. D'autres Organisations ont adopté une structure différente, avec un service médical rattaché soit aux ressources humaines, soit directement à la direction.

224. La durée moyenne des absences varie peu :

**Tableau 17 : Durée des absences**

	2015	2016	2017
IOM	-	-	14
Judicaire	24	12	18
IOA	-	-	3
OTP	14	15	14
Projet PPP	7	40	-
Greffes	16	15	18
Secretariat-AEP	14	7	16
TFV	31	58	36
<b>Grand Total</b>	<b>106</b>	<b>147</b>	<b>119</b>

Source : CPI

225. Il à noter que la cheffe du service médical ne suit pas les statistiques d'absentéisme. Elle estime que ces statistiques, sans possibilité de recoupement entre absences médicales et dossiers médicaux, n'ont qu'un intérêt limité dans la mesure où elles ne font que refléter les épidémies (grippe notamment) selon les années.

226. Elle envisage l'établissement, avec une aide extérieure, d'une cartographie des problèmes médicaux à la CPI. A ce stade, elle n'a pas obtenu les ressources nécessaires.

227. Elle estime que nombre d'agents de la CPI connaissent des stress spécifiques liés à la nature des affaires qu'ils suivent, nature à laquelle, notamment en ce qui concerne les traducteurs et interprètes, ils sont peu préparés.

(b) *Données qualitatives*

228. La Cour ne réalise pas d'enquête (*staff survey*) qui permettrait de suivre la perception de ceux qui y travaillent sur leurs activités et sur les conditions dans lesquelles ils les exercent.

229. Un indicateur est le nombre de contentieux d'agents contre l'institution, voire le nombre de « plaintes » exprimées, étant observé que les entretiens que les auditeurs ont eus avec divers responsables ont toujours été flous sur la procédure de dépôt de telles « plaintes » (lettres à la hiérarchie, contentieux formels, appel à l'audit interne ou au Mécanisme de contrôle indépendant, etc.).

230. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) a rendu 19 jugements sur des contentieux de personnel de la CPI. Ce chiffre est à rapporter à un effectif à peine supérieur à un millier d'agents.

231. La Cour en a gagné huit. Elle a été condamnée pour les onze autres, qui portaient notamment sur des suites du projet *ReVision* et sur le montant de la retraite de deux juges, nommés avant la dernière réforme des retraites des juges.

232. L'auditeur externe a également été alerté de l'existence de diverses plaintes, notamment pour harcèlement moral, sans avoir pu recueillir de précisions permettant d'en estimer le nombre.

233. Le nombre élevé de contentieux portés devant les juridictions reflète sans doute la concentration de juristes au sein de l'institution. Cependant, l'envoi d'une lettre aux Juges protestant contre un projet d'instruction administrative, qui se situe clairement hors de tout cadre juridique établi, reflète une ambiance anormalement tendue, et conduit l'auditeur externe à s'interroger sur la prévention des conflits au sein de la Cour.

234. Les voies de résolution des conflits au sein de la Cour sont actuellement de quatre types :

(a) le recours au Syndicat du personnel, sachant que 61 % des agents y cotisent. Le syndicat a créé un « *Staff Union Advisory Council* », groupe de représentants désignés par lui, qui, individuellement, appuient dans leurs démarches ou leurs plaintes professionnelles les membres du personnel ;

(b) le Service médical, lorsqu'il s'agit de questions de santé ;

(c) plusieurs cadres qui ont été récemment formés en Grande-Bretagne à la médiation, en coopération avec les autres organisations basées à La Haye. Cette formule est récente, mais elle a déjà servi au moins dans un cas ;

(d) la possibilité de plainte en cas de harcèlement (*alleged misconduct*) d'un officiel élu (*elected official*) sur les bases de l'article 26 du Règlement de procédure et de preuve<sup>28</sup> et de l'article 120 du Règlement de la Cour<sup>29</sup>.

235. La question se pose d'un mécanisme mieux maîtrisé de résolution des conflits internes dans une institution soumise à des tensions récurrentes, du fait de son type d'activité, du faible nombre d'éléments incitatifs et du sentiment, fondé ou non (cf. le chapitre consacré aux carrières à la Cour, paragraphes 135 à 174) que les perspectives professionnelles restent limitées.

236. La création d'une fonction de Médiateur (*Ombudsman*) serait sans doute une formule à envisager. La Direction des services de gestion, et notamment la Section des Ressources Humaines considèrent que l'effectif de la CPI ne justifierait pas un emploi à temps plein, qui représenterait un coût non négligeable. Mais elles estiment que le partage de la fonction avec une autre cour basée à La Haye ou le recours à temps très partiel aux services de l'ombudsman des Nations unies (basé à New York) mériterait d'être étudié.

**Constat.** La CPI connaît des tensions internes parfois vives, mais les données manquent pour en mesurer l'ampleur réelle.

**Recommandation n° 7.** L'auditeur externe recommande à la Cour de procéder périodiquement (par exemple, tous les deux à trois ans) à une enquête d'opinion, afin de suivre l'évolution des perceptions du personnel et d'identifier les points qui pourraient faire l'objet d'améliorations.

**Constat.** La CPI connaît un nombre relativement élevé de conflits internes. Les moyens de tenter de les régler sans aller au contentieux demeurent limités.

**Recommandation n° 8.** L'auditeur externe recommande à la Cour de mener à terme sa réflexion sur la mise en place d'une fonction de Médiateur (*Ombudsman*) à partager avec une ou plusieurs institutions proches.

(c) *Bien-être au travail*

237. Des ateliers consacrés au bien-être au travail ont été conduits au cours de l'année 2017. Ont participé l'équipe médicale, la Section des Ressources Humaines et le syndicat du personnel.

238. L'objectif était de définir un cadre général (*well-being framework*) traitant de thèmes tels que l'environnement de travail, la motivation, la formation, le développement personnel, etc.

239. Au moment de l'audit, un projet de cadre général avait été rédigé. L'auditeur externe n'a pas eu l'opportunité de l'examiner. Il n'avait pas non plus été présenté au Conseil de coordination.

<sup>28</sup> *Rules of procedure of evidence.*

<sup>29</sup> *Regulations of the Court.*

(d) *Charte d'éthique*

240. La Cour ne dispose pas d'une charte d'éthique. Cette situation peut surprendre, compte tenu de sa mission.

241. Toutefois le Statut du Personnel, dans son chapitre premier, article 1.2 relatif aux « valeurs fondamentales », aborde divers points pouvant relever d'une telle charte : droits et obligations généraux, confidentialité, distinctions honorifiques, dons ou rémunérations, conflits d'intérêt, emploi et activités en dehors de la Cour et utilisation des biens de la Cour.

242. S'il a une vraie portée juridique, il ne présente pas l'impact moral d'une charte d'éthique s'imposant au personnel.

**Constat :** La Cour pénale internationale dispose dans son statut d'une série de règles juridiques à portée déontologique, sans toutefois demander à son personnel d'adhérer à une « charte d'éthique » plus complète, qui ajouterait à la dimension statutaire un message moral bien adapté à une juridiction.

**Recommandation n° 9.** L'auditeur externe recommande à la CPI d'élaborer et de publier une charte d'éthique.

(e) *L'absence de rapport annuel d'ensemble sur les Ressources humaines*

243. La Cour publie chaque année un rapport relatif à la gestion de ses ressources humaines.

244. Ce document est riche mais ne répond pas à un format préétabli. Il s'apparente davantage à un compte-rendu d'activité qu'à une procédure de suivi chiffré de l'évolution des principaux paramètres sociaux.

245. Il gagnerait à être complété par de telles données, avec le souci de fournir pour l'essentiel les mêmes données chaque année, afin de permettre un suivi.

**Constat :** La Cour ne produit pas de « bilan social » annuel.

**Recommandation n° 10.** L'auditeur externe recommande de compléter le rapport annuel relatif à la politique de gestion des ressources humaines présenté au CBF par :

(a) la production d'un rapport d'ensemble sur les Ressources Humaines, c'est-à-dire un document normé, abordant l'ensemble des aspects quantitatifs (effectifs, diversité, absentéisme, performance, formation, etc.) ;

(b) la définition d'une norme stable du calcul du nombre de recrutements opérés pendant l'année présentés dans le rapport annuel sur les ressources humaines au CBF ;

(c) le perfectionnement des outils d'inventaire et d'identification des recrutements de STA, en traçant l'intégralité des rapports de sélection (*assessments reports*) et en mesurant avec précision le nombre de personnels recrutés en STA à mentionner dans le rapport sur les ressources humaines.

#### IV. Suivi des recommandations antérieures

246. Il a été décidé que le suivi des recommandations issues de l'ensemble des audits serait présenté par l'auditeur externe dans son rapport sur les états financiers de l'exercice 2017, que les recommandations proviennent des audits de performances ou des audits financiers antérieurs, afin de disposer d'un tableau unique recensant l'ensemble des recommandations mises en œuvre ou encore ouvertes.



## V. Conclusion

247. Après une période de réorganisation prolongée, qui a eu des effets négatifs notables sur le personnel et a conduit à une certaine démoralisation, la gestion des ressources humaines de la CPI devrait chercher à stabiliser l'environnement de travail de l'ensemble des membres du personnel.

248. La plupart des recommandations de l'auditeur externe sont fondées sur ce principe – c'est pourquoi il a choisi de ne pas proposer de nouvelle réforme structurelle.

249. Dans cette perspective, les recommandations de l'auditeur visent à :

- (a) améliorer l'égalité des genres ;
- (b) éviter l'adoption de règles de gestion des ressources humaines spécifiques à un organe de la Cour, et laisser la Section des Ressources Humaines jouer son rôle prescripteur dans ce domaine ;
- (c) encourager toutes les mesures permettant de s'assurer du développement et de la mobilité des membres du personnel ;
- (d) mettre en place des procédures adéquates pour prévenir tout conflit d'intérêt et résoudre tout litige potentiel ;
- (e) développer une information annuelle plus complète sur la gestion des ressources humaines.

## VI. Remerciements

250. L'auditeur externe tient à adresser ses vifs remerciements aux directeurs et aux membres du personnel de la CPI pour la qualité de leur accueil et la précision des informations qu'ils lui ont procurées.

*Fin des observations d'audit.*

## Annexe

### Liste des entretiens effectués

#### Présidence

- Hiram Abtahi, conseiller juridique et chef d'unité
- Mattias Hellman, conseiller en relations extérieures

#### Chambres

- Kimberley Prost, Juge, Chambre

#### Bureau du Procureur

- James Stewart, Procureur adjoint
- Marco Blasi,
- Minako Sugisaki,

#### Secrétariat de l'Assemblée des états-parties

- Renan Villacis, Directeur du Secrétariat de l'AEP

#### Secrétariat du Comité du budget et des finances et du Comité d'audit

- Fakhri Dajani, Secrétaire exécutif

#### Fonds au profit des victimes

- Pieter de Baan, Directeur exécutif du Fonds au profit des victimes (FPV)

#### Mécanisme de contrôle indépendant

- Judit Jankovic, assurant l'intérim du chef du Mécanisme de contrôle indépendant

#### Audit interne

- Florence Bole, directrice

#### Greffe

- Ivan Alippi, directeur, Direction des services de gestion
- Marc Dubuisson, directeur, Direction des services judiciaires
- Juan Escudero, chef du cabinet du Greffier
- Petar Djuric, assistant spécial au cabinet du Greffier
- Thomas Henquet, chef du bureau juridique auprès du Greffier
- Yuki Daijo, cheffe adjointe du bureau juridique auprès du Greffier
- Susanne Seegers, cheffe de la Section des Ressources Humaines
- Étienne Gouws, chef de l'unité opérations de la Section des Ressources Humaines
- Merle Kroll, médecin, chef de l'unité OHU
- Lassi Kuusinen, chef de la section de sécurité
- Tom Cashmore, chef de l'unité de conformité des habilitations

#### College de révision des sélections

- Xavier Agirre, Président

#### Syndicat du personnel

- Ruth Frölich, Présidente
- Géraldine Danhoui, 2ème vice-présidente