



Cour pénale internationale

Assemblée des États parties

ICC-ASP/20/35

Distr. : générale
1 novembre 2021

Original : français

Vingtième session

La Haye, 6-11 décembre 2021

**RAPPORT D'AUDIT
DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DES SERVICES
DE LA PRESIDENCE ET DU BUREAU DU PROCUREUR**

PAGE BLANCHE

TABLE DES MATIERES

I. Résumé des points clés de l’audit	5
II. Objectifs et périmètre de l’audit	6
III. Observations et recommandation unique	8
IV. Le cadre institutionnel de la gestion administrative des services de la Présidence et du bureau du Procureur	9
4.1. Des attributions partagées entre les trois Organes principaux de la Cour	9
4.1.1. Attributions administratives de la Présidence.	9
4.1.2. Attributions administratives du Bureau du Procureur	9
4.1.3. Attributions administratives du Greffe	9
4.2. Plusieurs rapports internes ou externes ont abordé la question de l’administration de la Présidence et du Bureau du Procureur.....	10
4.2.1. La question revient régulièrement dans les résolutions budgétaires de l’Assemblée des Etats Parties	10
4.2.2. L’exercice sur les « synergies » lancé en 2015	11
4.2.3. L’exercice sur la « configuration de base » du Bureau du Procureur (<i>OTP basic size model</i>).....	12
4.2.4. Le rapport des experts indépendants (IER) de septembre 2020.....	13
V. Recensement et coût budgétaire des activités administrativeS de la Présidence et du Bureau du Procureur	16
5.1. La gestion administrative à la Présidence.....	17
5.2. La gestion administrative au sein du Bureau du Procureur	20
VI. Duplications ou synergies entre Présidence, Bureau du Procureur et Greffe ?.....	24
6.1. La désignation des agents certificateurs	24
6.2. La préparation du budget et le suivi des consommations budgétaires	24
6.3. Les procédures communes déjà automatisées	25
6.4. La gestion des ressources humaines.....	27
6.4.1. Une interface RH bien définie.....	27
6.4.2. Des procédures d’alerte ou disciplinaires à actualiser	29
6.5. Les interprètes et les traducteurs	30
6.6. Les achats	31

6.7. Les services informatiques	32
6.8. L'analyse des situations par pays	33
6.9. La coopération opérationnelle entre OTP et le Greffe dans le cadre des mandats d'arrêt	34
6.10. Les déploiements sur le terrain des équipes d'OTP et du Greffe	35
6.10.1. Les bureaux de pays	35
6.10.2. Le bureau de liaison de New York	36
VII. Conclusion : Concilier les principes fondamentaux d'indépendance et de redevabilité	38
VIII. Remerciements.....	39
Annexe 1 : Termes de référence de l'audit	40
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	42
Annexe 3 : Détail des économies dégagées par l'exercice « synergies »	43
Annexe 4 : Liste des observations du rapport	45
Annexe 5 : Recommandations du rapport des experts indépendants en lien avec la gestion administrative de la Présidence et du Bureau du Procureur	48

I. RESUME DES POINTS CLES DE L'AUDIT

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

Les fonctions administratives sont assurées pour l'essentiel par le Greffe, qui déploie des applications numériques dans la plupart des fonctions support, pour faciliter les échanges avec leurs utilisateurs, ou diffuse des procédures pour mobiliser ses services et organiser leur interface avec les services opérationnels. L'analyse des budgets et de leur mise en œuvre confirme que les ressources dévolues au soutien sont très majoritairement à la disposition du Greffe : le coût du personnel administratif y est de l'ordre de 14,5 millions d'euros (essentiellement à la division de la gestion des services) pour 186 emplois, contre 1,9 millions d'euros au Bureau du Procureur avec 21,2 emplois, et 0,4 millions d'euros et 2,8 emplois à la Présidence.

En 2016 et 2017, sous l'égide de l'Assemblée des Etats Parties (AEP), un exercice approfondi a visé à identifier les « synergies » et supprimer les doublons détectés entre les Organes de la Cour. Cette revue a abouti à quelques mutualisations pour un montant total d'économie limité, soit 582 200 euros, hormis les possibles économies générées par un surcroît d'efficacité ou d'efficience, qui n'ont pas été valorisées. Ce bilan limité indique, *a contrario*, qu'il est difficile d'identifier dans l'organisation administrative de la Cour des duplications au sein de chaque entité. Mais les efforts de la Cour dans ce sens n'ont sans doute pas été suffisamment explicités à l'AEP. Cela pose indirectement la question de la participation des Etats parties aux organes de supervision de la gouvernance de la Cour, question au traitement de laquelle l'Auditeur externe vient de contribuer par un rapport spécifique que l'AEP lui a demandé de réaliser.

Quatre ans après l'étude sur les synergies demandée par l'AEP, l'Auditeur externe aboutit au même constat que celle-ci, après avoir analysé la répartition des responsabilités d'administration et leur application entre le Bureau du Procureur et le Greffe dans neuf domaines rattachés au soutien et dans un domaine opérationnel (les mandats d'arrêt).

Si les fonctions administratives ont été réduites au strict nécessaire à la Présidence et, dans une très large mesure, au sein du Bureau du Procureur, des progrès limités restent toujours possibles. Ainsi, parmi les 384 recommandations émises par la revue des experts indépendants dans son rapport de septembre 2020, une trentaine sont de nature administrative. Dans ce contexte, conscient de la charge de travail considérable induite par le suivi de ces 384 recommandations, l'Auditeur externe ne formule qu'une seule recommandation, prioritaire, dont l'objectif est de formaliser le concept de correspondant de gestion (*Business Partner*), ainsi que les relations de prestations de services entre les Organes. Cette recommandation complèterait les recommandations n° 2, 4, 6, 7, 9, 70 et 75 du rapport des experts indépendants.

La mise en œuvre de cette recommandation conduirait à définir des indicateurs de performance liés à la qualité des services rendus par les divisions en charge de l'administration et du soutien à la Cour. Vingt améliorations sont suggérées sous forme d'observations au fil des constats du rapport, telles la recherche systématique de co-localisation des Bureaux de pays de la Cour avec les agences ou les missions des Nations unies ou encore l'actualisation des procédures concernant les lanceurs d'alerte ou le suivi des cas disciplinaires.

Si d'autres champs de productivité devaient être identifiés au sein de la Cour, ce serait aussi dans les activités judiciaires et pas seulement dans les fonctions d'administration et de soutien. Cette question, qui pose inévitablement celle de la compatibilité des principes concurrents, mais non incompatibles, d'indépendance et de redevabilité, devrait trouver sa réponse dans la recommandation des experts indépendants d'instaurer au sein de la Cour un dispositif périodique d'inspection des services judiciaires, basé sur une revue par des pairs.

II. OBJECTIFS ET PERIMETRE DE L'AUDIT

1. Conformément à la lettre de notification du 15 mars 2021, une équipe de deux auditeurs et d'une assistante a effectué une mission de vérification au Siège de la Cour Pénale Internationale (CPI, nommée « Cour » dans le présent rapport) du 5 au 16 juillet 2021. Cette mission, initialement prévue du 19 au 30 avril 2021, avait dû être reportée en raison de la pandémie de la Covid-19.

2. L'article 12.3 du Règlement financier de la CPI dispose que « *le Commissaire aux comptes a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de la Cour* ». A ce titre, l'Auditeur externe a examiné la gestion de l'administration des services de la Présidence et du Bureau du Procureur (OTP).

3. L'objectif de cet audit était de porter une appréciation sur l'organisation et la gestion administratives de la Présidence et du Bureau du Procureur, à l'exclusion des initiatives et décisions de nature judiciaire de ces deux Organes.

4. Sur la base des constats des précédents audits qu'il a conduits depuis le début de son mandat, l'Auditeur externe a procédé aux diligences suivantes :

- recensement des activités de la Présidence et du Bureau du Procureur qui relèvent en tout ou partie de la gestion administrative, sans lien direct avec l'activité judiciaire ;
- mesure, sous réserve de leur conformité aux règles administratives et financières de la CPI, du coût budgétaire des programmes de la Présidence et du Bureau du Procureur ;
- vérification, dans le cadre du principe d'une « Cour unique », de l'absence de doublon et/ou d'incohérence en matière d'administration ;
- en fonction de ces constats, suggestions visant à conforter, sur le plan de la gestion administrative, le principe d'une « Cour unique ».

5. L'audit n'a pas couvert :

- la performance et la qualité des services rendus par les services centraux ou de terrain du Greffe, ou par les unités à caractère administratif identifiées au sein des services de la Présidence ou du Bureau du Procureur, dans la mesure où seule l'organisation des services et non leur performance a été examinée ;
- à l'intérieur du Grand Programme (*Major Programme*) n°1, l'organisation et le fonctionnement des Chambres de jugements (sous-programme 1200).

6. L'audit s'est déroulé conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Standards of Supreme Audit Institutions* -ISSAI) sur l'audit de performance. Ces normes imposent en particulier à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie en matière d'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit. L'Auditeur externe s'est attaché à vérifier que les domaines examinés fonctionnaient, dans tous leurs aspects organisationnels, conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et à voir si des améliorations étaient possibles.

7. Chaque observation et la recommandation unique ont été discutées avec les responsables concernés à la Présidence, au Bureau du Procureur et au Greffe. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue avec ces responsables le 16 juillet 2021, et ces derniers ont confirmé la validité des faits exposés. Le rapport prend en compte leurs commentaires et leurs réponses, fournis sous forme écrite les 3 et 27 septembre 2021.

8. Les termes de référence de cette mission et la liste des personnes rencontrées sont joints en annexes No. 1 et 2 du présent rapport.

III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION UNIQUE

9. L'Auditeur externe est conscient du fait que la Cour est déjà chargée de la mise en œuvre de toute ou partie des 384 recommandations issues du rapport des experts indépendants (IER- *Independent Expert Review*) du 30 septembre 2020¹, sous l'égide d'un mécanisme d'examen placé « sous les auspices » de l'Assemblée des États parties². De ce fait, il s'est limité à la recommandation unique suivante en conclusion du présent rapport.

Recommandation unique (Présidence, OTP, Greffe). L'Auditeur externe recommande i) de désigner, là où le besoin d'une interface pérenne avec les services de soutien du Greffe le justifie, des correspondants de gestion (*Business Partners*) au sein des Grands Programmes I et II et, au moyen de procédures opérationnelles standards (*Standard Operating Procedures - SOP*) entérinées par toutes les parties, et ii) de définir pour chaque correspondant les responsabilités et le niveau de service attendu.

10. Cette recommandation unique est de **priorité 1** (point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction et correspondant à l'existence d'un niveau de risque élevé pour les objectifs de l'Organisation). Elle n'exclut pas des « observations » de l'Auditeur externe, qui figurent dans le corps du présent rapport et renvoient, le cas échéant, à l'une ou l'autre des 384 recommandations du rapport des experts indépendants. L'Auditeur externe considère que sa recommandation s'inscrit notamment dans la mise en œuvre des recommandations IER 2, 4, 6, 7, 9, 70 et 75 du rapport des experts indépendants.

11. La mise en application de cette recommandation faciliterait l'élaboration d'indicateurs de performance pertinents du fait de la définition, via les procédures standards suggérées, de niveaux de services spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis (« *SMART* »). Cela rejoint les préconisations de l'Assemblée des États Parties pour l'adoption et le suivi d'indicateurs de résultats, « *outil important qui lui permet de s'acquitter de ses fonctions, notamment en termes de leadership et de gestion efficaces, et encourage la Cour à continuer ce travail à la lumière des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes, et à informer les États Parties de l'état d'avancement des indicateurs de résultats* »³.

12. A cette recommandation prioritaire s'ajoutent 20 observations sur l'organisation ou la gestion, dont le contenu est récapitulé en annexe No. 4 au présent rapport. Comme indiqué précédemment, compte tenu des 384 recommandations de l'IER, l'Auditeur externe a souhaité ne pas surcharger les services de la Cour et c'est pourquoi il n'a pas donné à certaines observations, même lorsqu'elles suggèrent des améliorations, le statut officiel de recommandation, lequel aurait impliqué notamment un suivi de la part du prochain Auditeur externe

¹ Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome par des experts indépendants - rapport final », daté du 30 septembre 2020.

² Résolution ICC-ASP/19/Res.7 du 18 décembre 2020.

³ Résolution ICC-ASP/18/Res.1, adoptée à la 9e séance plénière, le 6 décembre 2019.

IV. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DES SERVICES DE LA PRÉSIDENTE ET DU BUREAU DU PROCUREUR

13. Les principes posés par le Statut de Rome en matière administrative sont à la fois clairs et malaisés à mettre en œuvre, dans la mesure où les responsabilités administratives sont réparties entre le Président, la Présidente, le Bureau du Procureur et le Greffe.

4.1. Des attributions partagées entre les trois Organes principaux de la Cour

14. Articulant l'impératif d'indépendance des trois Organes de la Cour, le principe d'une Cour unique et l'objectif d'économie et d'efficacité, le Statut de Rome aboutit à un équilibre rigoureux mais complexe.

4.1.1. Attributions administratives de la Présidente.

15. L'Article 38, paragraphe 3 du Statut de Rome (extrait) prévoit que « *le Président, le premier Vice-Président et le second Vice-Président, composent la Présidente, laquelle est chargée de la bonne administration de la Cour, à l'exception du Bureau du Procureur* ».

16. L'Article 38, paragraphe 4, prévoit que « *dans l'exercice des attributions visées au paragraphe 3, alinéa a), la Présidente agit en coordination avec le Procureur, dont elle recherche l'accord pour toutes les questions d'intérêt commun.* »

17. Dans ce cadre, le Greffier n'agit pas sous l'autorité de la Présidente mais sous celle du Président (cf. art. 43.2 ci-après).

4.1.2. Attributions administratives du Bureau du Procureur

18. L'Article 42, indique que le Bureau du Procureur :

- « *agit indépendamment en tant qu'organe distinct au sein de la Cour* » (paragraphe 1) ;
- « *est dirigé par le Procureur qui a toute autorité sur la gestion et l'administration du Bureau, y compris le personnel, les installations et les autres ressources* » (paragraphe 2).

4.1.3. Attributions administratives du Greffe

19. L'Article 43 précise que le Greffe

- « *est responsable des aspects non judiciaires de l'administration et du service de la Cour, sans préjudice des fonctions et attributions du Procureur définies à l'Article 42.* » (paragraphe 1) ;
- « *est dirigé par le Greffier, qui est le responsable principal de l'administration de la Cour. Le Greffier exerce ses fonctions sous l'autorité du Président de la Cour* » (paragraphe 2).

20. S'agissant du personnel de la Cour, le Statut de Rome dispose en son Article 44.1 relatif au personnel que « *le Procureur et le Greffier nomment le personnel qualifié nécessaire dans leurs services respectifs* ». L'Article 44.2 précise même que « *lorsqu'ils recrutent le personnel, le Procureur et le Greffier* » etc.

21. Ces principes sont repris dans le Règlement financier de la Cour :

- Règle 101.1, b) : « *en sa qualité de chef de l'administration de la Cour, le Greffier est responsable et comptable de l'application cohérente des présentes Règles par tous les Organes de la Cour, y compris dans le cadre d'arrangements institutionnels conclus avec le Bureau du Procureur en ce qui concerne les fonctions d'administration et de gestion relevant de la compétence de ce bureau en vertu du paragraphe 2 de l'article 42 du Statut de Rome* » ;
- Règle 101.1, d) : « *pour assurer l'application de ces principes [NDR : efficacité et économie], le Greffier, ou le Procureur dans les domaines relevant de sa compétence en vertu du paragraphe 2 de l'article 42 du Statut de Rome, peut publier les instructions ou instituer les procédures qu'il juge nécessaires pour l'application des présentes Règles.* »

22. **En résumé :**

- la Présidence est responsable de la bonne administration de la Cour mais non de celle du Bureau du Procureur ;
- elle agit en coordination avec le Procureur ; les questions d'intérêt commun sont réglées d'un commun accord entre les deux entités ;
- les services de la Présidence sont fournis par le Greffe ;
- le Bureau du Procureur est géré par le Procureur ;
- le Greffier est le principal responsable de l'administration de la Cour ; il agit sous l'autorité du Président et non sous celle de la Présidence, ni *a fortiori*, du Procureur ;
- le Greffier et le Procureur recrutent le personnel de leurs services, et le Greffier recrute le personnel des services de la Présidence ;
- le Procureur et le Greffier peuvent édicter des instructions d'application du règlement financier ;
- le Greffier est responsable de la bonne application du règlement financier par tous les Organes de la Cour, y compris, dans le cadre d'arrangements institutionnels, par le Bureau du Procureur.

4.2. Plusieurs rapports internes ou externes ont abordé la question de l'administration de la Présidence et du Bureau du Procureur

4.2.1. La question revient régulièrement dans les résolutions budgétaires de l'Assemblée des Etats Parties

23. Ainsi, dans sa Résolution ICC-ASP/18/Res.1 adoptée le 6 décembre 2019 sur le budget-programme pour 2020, l'Assemblée des Etats Parties, appelle à une « *approche stratégique pour l'amélioration du processus budgétaire* ». Tout en « *gardant à l'esprit la nécessité de respecter l'indépendance et la confidentialité qui sont indispensables à la Branche judiciaire et au Bureau du Procureur pour l'exécution de leurs fonctions* », l'Assemblée des Etats Parties [extraits] :

- « *L. 3. Souligne l'importance cruciale d'effectuer des économies d'échelle, de simplifier les activités, de cerner les redondances et de promouvoir les synergies au niveau des différents Organes de la Cour et entre eux ;*
- « *L.4. Salue les efforts continus déployés par la Cour en vue de mettre pleinement en œuvre le principe de « Cour unique » durant l'établissement du projet de budget-programme ;*

- « L.8. Souligne l'importance de réexaminer fréquemment le bien-fondé des activités en cours, y compris les possibilités de redéploiement existantes ;
- « L.9. Invite la Cour à continuer d'élaborer son processus budgétaire en consultation avec le Comité, sous la supervision du Greffe, en :
 - a) renforçant le principe de « Cour unique », en veillant à ce que les hypothèses sous-jacentes et les objectifs soient fondés sur une planification stratégique et une hiérarchisation sérieuses ;
 - b) consolidant le dialogue et le partage de l'information entre la Cour et les États Parties, en ce qui concerne les hypothèses, les objectifs et les priorités qui fondent le projet de budget-programme en amont du processus budgétaire. »

Observation No. 1 : « Cour unique », redondances, synergies, économies d'échelle, redéploiements... l'appel à la rationalisation des structures et des procédures et à l'efficacité et à l'économie des activités est pressant. Au regard des constats présentés tout au long du rapport, Il a été en grande partie entendu, s'agissant des fonctionnalités administratives de la Présidence et du Bureau du Procureur en regard des services rendus par le Greffe.

4.2.2. L'exercice sur les « synergies » lancé en 2015

24. Le rapport CBF/28/12 du 15 mars 2017 rend compte de l'avancée de cet exercice lancé en novembre 2015 par la Résolution de l'Assemblée des États Parties ICC-ASP/14/Res.1. Par cette résolution, l'AEP souligne « qu'il est de la plus haute importance de réaliser des économies d'échelle, de rationaliser les activités, d'identifier les doubles emplois et de promouvoir les synergies au sein des différents Organes de la Cour ainsi qu'entre eux, et souligne en outre l'importance d'une mise en œuvre aussi complète que possible du « principe d'une seule Cour » lors de l'établissement du projet de budget-programme, à compter de l'exercice budgétaire 2017. Cela devrait inclure des améliorations au processus budgétaire ».

25. En application de cette Résolution, la Cour a institué un comité de suivi inter-Organes destiné à identifier les doubles emplois et les synergies possibles. Ce comité a missionné des groupes d'experts pour examiner de ce point de vue les secteurs identifiés par le Comité du budget et des finances (CBF) : les services linguistiques, les ressources humaines, l'information et la documentation, les activités d'analyse et les relations extérieures.

26. Cette réflexion conjointe sur les synergies inter-Organes a donné lieu à cinq rapports soumis au CBF :

- 26^{ème} session, CBF/26/10, rapport sur les enseignements tirés et les synergies à la Présidence ;
- 26^{ème} session, CBF/26/13, rapport sur les synergies inter-Organes ;
- 27^{ème} session, CBF/27/8, deuxième rapport sur les synergies inter-Organes ;
- 28^{ème} session, CBF/28/12, rapport sur les synergies inter-Organes ;
- 28^{ème} session, CBF/28/16, rapport du Secrétariat du Fonds au profit des victimes sur les synergies avec la Cour.

Observation No. 2 : l'information soumise à l'Assemblée des États Parties via le CBF quant au déroulement et aux résultats de l'exercice « synergies » a été régulière.

27. Des économies d'emplois et de dépenses de fonctionnement, le plus souvent quantifiées, et des gains d'efficacité non quantifiés, ont été identifiés et la plupart du temps réalisés dans les secteurs administratifs ou de soutien suivants :

- ressources humaines (un emploi au Bureau du Procureur ; amélioration des pratiques de médiation du personnel) ;
- services linguistiques (vivier des interprètes ; coordination de la terminologie ; optimisation de la traduction ; bases de données communes de traduction) ;
- information publique (formation ; lettre d'information du Bureau du Procureur) ;
- relations extérieures (missions conjointes au commencement des nouvelles enquêtes ; négociation conjointe de protocoles d'accord avec les autorités nationales ; délégations réduites des cadres supérieurs lors des manifestations extérieures) ;
- achats (planification des achats et gestion des contrats) ;
- planification des missions (identification d'un logiciel de planification des missions comme outil commun à toute la Cour) ;
- technologies de l'information (gestion de l'information ; logistique informatique ; gestion des infrastructures ; développement de logiciels ; sécurité de l'information ; formation ; systèmes de télécommunication).

28. Le détail des économies ainsi dégagées, chiffré à 252 400 euros (actualisé en juillet 2021) hors gains d'efficacité non valorisés, est joint en annexe No. 5.

29. Pour mémoire, en dehors des fonctions administratives, des synergies ont également été trouvées dans quelques secteurs tels que la gestion des témoins ou les analyses pays (un emploi et des abonnements ont été supprimés).

Observation No. 3 : un travail significatif a été produit, qui n'a cependant pas débouché sur des économies substantielles pour un budget annuel de l'ordre de 150 millions d'euros. Il reste que les investigations conduites par l'Auditeur externe au cours du présent audit montrent que les synergies identifiées ont été en grande partie exploitées. L'Auditeur externe s'interroge sur l'efficacité de l'intermédiation du Comité du budget et des finances (CBF) aux Etats Parties sur les efforts déployés par l'Organisation. L'Auditeur externe estime que les Facilitateurs pour le budget et la gestion, voire le Groupe de Travail de La Haye, auraient pu être informés directement des résultats de cet exercice.

4.2.3. L'exercice sur la « configuration de base » du Bureau du Procureur (*OTP basic size model*)

30. La réflexion entreprise sur un modèle de « configuration de base » du Bureau du Procureur (OTP) visait à répondre à la requête de nombreux Etats Parties⁴ demandant que cet Organe soit plus transparent sur ses effectifs prévisionnels et son budget, ainsi que sur les implications financières de son plan stratégique 2016-2018.

31. Une équipe de travail (*task force*) a été constituée sous la présidence du chef de la section du budget avec des représentants de la Présidence, du Bureau du Procureur et du Greffe. Sur la base de ses travaux, la Cour a produit trois rapports soumis au CBF :

- 25e session, ICC-ASP/14/21, rapport sur la configuration de base du Bureau du Procureur (17 septembre 2016) ;
- 26e session, CBF/26/12, rapport intérimaire sur l'impact pour la Cour de la configuration de base du Bureau du Procureur (4 avril 2016) ;
- 27e session, CBF/27/10, rapport final sur l'impact à l'échelle de la Cour de la configuration de base du Bureau du Procureur (19 août 2016).

⁴ ICC-ASP/13/Res.1.

32. Les travaux ont surtout porté sur la projection pluriannuelle de l'activité judiciaire, avec une extrapolation ambitieuse du nombre de cas instruits, poursuivis et jugés durant la décennie 2020. Il était relevé que le Greffe fournit un large éventail d'appuis administratifs à la Cour dans son ensemble, principalement concentrés sur la Division des services de gestion (*Division of Management Services - DMS*), mais également des services informatiques ou linguistiques génériques. Il était estimé que la configuration de base du Bureau du Procureur ne devrait pas avoir d'impact majeur sur ces domaines du Greffe et que tout besoin additionnel serait examiné et convenu de manière transparente entre les Organes.

33. La configuration de base du Bureau du Procureur élaborée par le groupe de travail a abouti à un effectif de 540 personnes, dont 81 pour la seule section des services⁵. Par rapport à l'effectif de l'époque du Bureau du Procureur – 405 agents en 2015 (et 425 en 2021⁶), ces propositions représentaient une augmentation de 33,3 % des effectifs et un budget annuel de 61 millions d'euros, contre 42 millions d'euros en 2015 (et 45 millions d'euros en 2021), soit une augmentation de 45,2 %.

Observation n° 4 : le modèle de la configuration de base d'OTP, qui n'abordait pas en tant que telle la question de la fonction administrative au Bureau du Procureur, n'a pas été retenu.

4.2.4. Le rapport des experts indépendants (IER) de septembre 2020

34. Par sa Résolution ICC-ASP/18/Res.7, sur l'examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome, l'Assemblée des Etats Parties a décidé de faire recenser et mettre en œuvre des mesures destinées à renforcer la Cour et améliorer ses résultats et a confié ce mandat à un groupe d'experts indépendants.

35. Le rapport des experts indépendants (IER) du 30 septembre 2020 formule 384 recommandations, dont une trentaine ont trait à l'administration de la Présidence et du Bureau du Procureur (*cf.* en annexe No.5 la liste de ces recommandations) selon une logique de stratification décroissante de la fonction judiciaire au sein de l'Organisation, ainsi définie dans la Recommandation IER 2 :

« La strate 1, « activité judiciaire et poursuites », relève de la Présidence, des juges et du Procureur respectivement, et exige une indépendance absolue. Elle ne peut faire l'objet d'un audit ni par les États Parties, ni par l'Assemblée des Etats Parties, ni par des éléments extérieurs. Les États Parties doivent s'abstenir de jouer de leur rôle au sein de la CPI/OI pour influencer l'activité judiciaire et les poursuites.

« La Présidence et le Procureur sont à la tête de la strate 2. C'est l'audit de l'activité judiciaire et des poursuites, mené par des pairs, qui devrait permettre de les amener à rendre des comptes. Pour évaluer l'efficacité de la strate 2, il est aussi utile de comparer les indicateurs de performance de l'administration de la justice entre les différents tribunaux.

« Le Greffe fournit un appui aux strates 1 et 2, à savoir que le Greffier coopère avec le Procureur et agit sous la direction du Président de la Cour. »

⁵ A cette époque, la section des services comprenait FPCU, LSU et IKEMS

⁶ Effectifs autorisés.

36. La strate 3, de nature non judiciaire, est présentée par les experts indépendants comme ayant les attributs classiques d'une organisation internationale. L'idée d'un audit spécifique aux activités judiciaires, qui renvoie à une inspection des services judiciaires comme dans les ministères de la Justice les mieux organisés en comportent, est intéressante, même s'il faudrait se garder d'en faire un nouvel organe subsidiaire permanent de l'Assemblée des Etats Parties (cf. le rapport de l'Auditeur externe sur la supervision).

37. Sur la question des arrangements administratifs actuels et souhaitables, les experts indépendants recommandent notamment :

Recommandation IER 4 :

« La CPI/OI devrait fonctionner comme une organisation unifiée, avec une structure hiérarchique verticale. Le Greffier est le chef de l'administration de la Cour, il a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des processus administratifs, et notamment du budget. (...) « Il devrait être donné pleinement effet au principe d'une Cour unique au sein de la strate 3 en appliquant et en interprétant de façon uniforme, eu égard à tous les membres du personnel, indépendamment de l'organe où ils travaillent, les processus administratifs, les normes d'éthique, le règlement du personnel, les valeurs de l'organisation, les processus disciplinaires, et ainsi de suite. Il faudrait, pour tous les aspects relatifs à la CPI/OI, donner la priorité à des instruments et à des approches uniformes à l'échelle de la Cour. Il faudrait éviter les doublons ou les groupes de travail parallèles dans les différents organes. Tout le personnel devrait être traité de la même façon, indépendamment de l'organe où il travaille, et être uni autour des mêmes valeurs partagées par l'ensemble de l'organisation. »

Observation No. 5 : les constatations du présent rapport tendent à montrer que l'approche uniforme des normes applicables est déjà largement en vigueur et que les possibles doublons sont marginaux.

38. Les experts indépendants appellent le nouveau Procureur de la Cour à promouvoir une plus grande intégration des fonctions administratives d'OTP et celles du Greffe :

Recommandation IER 6 :

« Le prochain Procureur qui entrera en fonctions est encouragé à déléguer autant que possible au Greffe les services ou activités du Bureau du Procureur liés aux questions administratives (strate 3).

« Le Bureau du Procureur et le Greffe devraient se consulter sur ce point et sur la mesure dans laquelle le Greffe a la capacité d'appuyer les besoins du Bureau du Procureur.

« Il est conseillé aux États Parties d'aborder cette question avec les candidats au poste de Procureur. »

Observation No.6 : les constatations du présent rapport tendent à montrer que la concertation entre OTP et le Greffe sur les questions administratives est déjà entrée dans les faits.

39. Ce rapport a été suivi de l'institution d'un mécanisme d'examen par la Résolution ICC-ASP/19/Res.7 du 18 décembre 2020. Ce mécanisme est notamment chargé de :

- présenter une proposition de classement des recommandations des experts indépendants ;
- transmettre à l'Assemblée une proposition de plan d'action complet avec classement par priorité des recommandations et propositions quant à la mise en œuvre des recommandations pertinentes...

40. MM. James Stewart, Procureur adjoint, Hiran Abtahi, directeur de cabinet à la Présidence, et Osvaldo Zavala, conseiller spécial du Greffier, ont été désignés points focaux des trois Organes de la Cour au sein du mécanisme d'examen.

41. Un rapport de suivi⁷ assorti d'un plan d'action a été soumis à l'Assemblée des Etats Parties fin juin 2021, pour évaluer la suite à donner à ces très nombreuses recommandations⁸.

⁷ *Report of the Review Mechanism on the overall progress of its work, 30 June 2021.*

⁸ *Comprehensive action plan for the assessment of the recommendations of the group of independent experts, including requirements for possible further action.*

V. RECENSEMENT ET COUT BUDGETAIRE DES ACTIVITES ADMINISTRATIVES DE LA PRESIDENCE ET DU BUREAU DU PROCUREUR

42. Ce recensement et la valorisation qui s'en suit répondent en partie à la recommandation IER 75 du rapport des experts indépendants : « *Un examen du nombre de postes d'appui administratif nécessaires au Bureau du Procureur devrait être préparé en vue de l'AEP, avec une spécification des compétences requises.* »

43. Les effectifs autorisés pour 2021 sont les suivants pour l'ensemble de la Cour :

Tableau 1 : Effectifs autorisés (postes permanents – established posts & contractuels – GTA ETP) en 2021

Branche judiciaire	Bureau du Procureur	Greffe	Autres	Total
61 (*)	425	630	48	1 164

(*) : dont effectif non judiciaire de la Présidence : 11
Source : ICC-ASP/19/10 – 10 septembre 2020.

44. Ce tableau montre que :

- la partie judiciaire de la Cour, soit 11 agents à la Présidence (programme 1100) et 40, juges non compris, dans les Chambres de jugement (programme 1200), ne représente que 5,2 % de l'effectif total ;
- avec 425 emplois ouverts au budget 2021, OTP compte pour 36,5 % de l'ensemble du personnel de la juridiction, et environ 40 fois les effectifs de la Présidence.

45. En termes budgétaires, le budget pour 2020 s'établit comme suit :

Tableau 2 : Répartition du budget entre les Grands Programmes, exécution 2020 (en euros)

Organes	section	Centre de coût	Coûts du personnel	Autres coûts	Coûts totaux
Grand Programme I Judiciaire	Total Judiciaire	/	11 168 592	24 897	11 193 489
	The Présidence	1100	951 586	11 134	962 720
	Chambres	1200	10 217 006	13 763	10 230 769
Grand Programme II Bureau du Procureur	Total OTP	/	42 385 016	2 630 526	45 015 542
	Cabinet du Procureur/Section des avis juridiques	2110	1 823 037	30 276	1 853 313
	Section des services	2120	3 886 276	550 187	4 436 463
	Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve	2160	3 210 540	206 442	3 416 983
	Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération	2210	3 740 969	102 945	3 843 914
	Division des enquêtes	2310	18 541 192	1 607 393	20 148 585

	Division des poursuites	2410	11 183 002	133 283	11 316 285
Grand Programme III Greffe	Total Greffe	/	53 381 340	22 276 804	75 658 144
Total des programmes			112 452 841	32 520 781	144 973 621

Source : Chef de la Section des finances, Greffe, CPI.

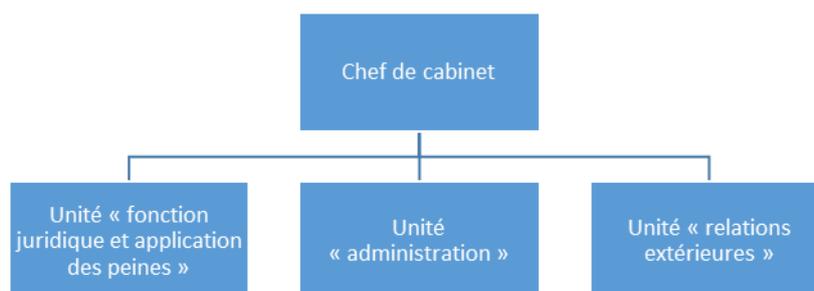
46. Le budget de fonctionnement de la Présidence, hors masse salariale, est limité avec à peine plus de 11 000 euros. Celui du Bureau du Procureur est nettement plus important, avec 2,6 millions d'euros. Mais comme on le verra ci-après, la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement de la Présidence s'impute sur les dotations du Greffe, ce qui n'est pas le cas d'OTP.

5.1. La gestion administrative à la Présidence

47. La Présidence est l'un des quatre Organes de la Cour. A ses côtés sont constituées les Chambres organisées en trois sections, l'ensemble formant le Grand Programme I, avec un budget exécuté à hauteur de 11,2 millions d'euros en 2020 (programmes 1100 et 1200).

48. La Présidence est organisée en trois unités autour du chef de cabinet.

Figure 1 : Organigramme simplifié de la Présidence (2020)



Source : Manuel de l'organisation de la CPI de décembre 2020.

49. Au plan juridique, la Présidence constitue les Chambres et leur attribue les affaires, organise les sessions plénières des juges, procède au contrôle judiciaire de certaines décisions du Greffier, prépare et approuve les décisions administratives à l'échelle de la Cour, négocie et conclut des accords de coopération avec les États et est responsable de l'exécution des peines d'emprisonnement et des amendes prévues par la partie 10 du Statut de Rome.

50. S'agissant des textes administratifs promulgués par la Présidence, l'unité « fonction juridique et application des peines » (*legal and enforcement unit*) gère neuf directives en vigueur à la date du contrôle.

Tableau 3 : Liste des directives de la Présidence en vigueur

Référence	Objet	date
ICC/PRES/D/G/2020/002	Constitution des fonds d'affectation spéciale à la Cour pénale internationale	12-juin-20
ICC/PRES/D/G/2020/001	Politique générale régissant la réouverture physique des bâtiments de la Cour, les conditions d'accès à ceux-ci et l'utilisation de leurs installations dans le contexte de la pandémie de COVID-19	5-juin-20
ICC/PRES/D/G/2016/002	Statut du personnel	30-sept-16
ICC/PRES/D/G/2016/001	Politique générale régissant la réouverture physique des bâtiments de la Cour, et son utilisation par les visiteurs et les journalistes accrédités	30-août-16
ICC/PRES/D/G/2015/001	Comité d'audit	13-févr-15
ICC/PRES/D/G/2014/003	Politique de la CPI relative au lancement d'alerte	8-oct-14
ICC/PRES/D/G/2014/002	Politique de la CPI en matière de lutte contre la fraude	13-mai-14
ICC/PRES/D/G/2005/001	Politique de sécurité de l'information	8-mars-05
ICC/PRES/D/G/2003/001	Modalités de promulgation des textes administratifs	9-déc-03

Source : Auditeur externe.

51. Les directives de la Présidence sont loin de couvrir tous les aspects de la gestion de la Cour.

52. Dans le domaine des relations extérieures, la Présidence échange avec les États, l'Assemblée des États Parties et ses Organes subsidiaires, les organisations intergouvernementales, les tribunaux internationaux et régionaux et la société civile afin de renforcer la coopération, la sensibilisation et le soutien à la Cour. De manière informelle, un groupe de travail sur les relations extérieures se réunit une à deux fois par mois pour échanger et coordonner les questions de relations extérieures. Le groupe est composé de représentants de la Présidence, du Bureau du Procureur (*Jurisdiction, Complementarity and Cooperation Division - JCCD*) et du Greffe (*Division of External Operations - ERSCU/DEO, New York Liaison Office - NYLO, Public Information and Outreach Section- PIOS*).

53. Les moyens consacrés à l'administration sont réduits bien que le Président soit le supérieur désigné du Greffier aux termes de l'Article 43.2 du Statut. Ils sont mis en commun avec les Chambres, qui conservent uniquement les prérogatives minimales en matière de ressources humaines qui ne peuvent être déléguées.

54. Sur les 11 postes prévus dans le budget 2021 du programme 1100, les emplois administratifs concernent un conseiller dans le domaine de la réglementation (*policy*) et de l'administration et un adjoint dont l'emploi était vacant à la date de l'audit. Ils forment ensemble une unité « administration ». S'y ajoute une partie du temps que le chef de cabinet consacre aux questions administratives, estimée à 80 %.

55. Sur cette base, à partir du coût paramétrique de ces emplois, le coût actuel de la fonction administrative à la Présidence peut être évalué à 281 660 euros en 2021. Il augmenterait de 107 500 € si le poste d'adjoint administratif était occupé.

Tableau 4 : Coût de la fonction administrative à la Présidence (en euros)

Grade	Emploi	% fonctions juridictionnelles	% fonctions administratives	Coût paramétrique	Coût judiciaire	Coût administratif
P-5	<i>Chef de Cabinet du Président</i>	20%	80%	185 200	37 040	148 160
P-3	<i>Conseiller réglementaire et administratif (Policy and Administration Adviser)</i>	0%	100%	133 500	0	133 500
Total				318 700	37 040	281 660
Poste en cours de recrutement (à titre informatif)						
P-2	<i>Attaché d'administration (Associate Administrative Officer)</i>	0%	100%	107 500	0	107 500

Source : Auditeur externe.

56. En pratique, les tâches administratives imparties à l'unité « administration » sont :

- l'élaboration et le suivi du budget notamment à travers le groupe de travail sur le budget (*Budget Working Group*) ;
- le secrétariat du comité de coordination (*Coordination Council - CoCo*) ;
- la supervision du plan stratégique, de la maîtrise des risques (*Risk Management*) et des indicateurs de performance qui en découlent ;
- l'organisation de séminaires (*Retreat*) pour les juges ;
- l'organisation de l'élection du Greffier ;
- l'appel des juges.

57. Le responsable de la certification des dépenses du Grand Programme I est le chef de cabinet du Président.

58. Les autres fonctions de soutien sont *de facto* déléguées au Greffe : il s'agit de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier, des déplacements, des paiements, de la logistique, des achats et de la sécurité.

59. Si des procédures standards (SOP) ne sont pas toujours formellement établies, le recours au Greffe pour un soutien administratif se fait au moyen d'une série d'applications informatiques (*cf.* tableau procédures automatisées d'accès commun *infra*).

Observation No.7 : les fonctions administratives assurées par la Présidence sont limitées au strict nécessaire et ne font pas apparaître de doublon. Son soutien est assuré en quasi-totalité par le Greffe selon le principe d'une Cour unique (*One Court principle*). Cette fonction est exercée par la division de gestion des services (*Division of Management Services*), qui fournit des prestations pour l'ensemble de la Cour. Le budget de cette division pour 2020 s'élevait à 19,2 millions d'euros en 2019 (programme 3200), soit 49 fois le budget des fonctions administratives de la Présidence.

5.2. La gestion administrative au sein du Bureau du Procureur

60. De manière générale, en comparaison des 19,2 millions d'euros⁹ à disposition du Greffe pour assurer les services administratifs mutualisés de la Cour, le budget approuvé 2020 hors masse salariale du Bureau du Procureur (Grand Programme II) s'élève à 4,9 millions d'euros. Au sein de ce montant, 3,1 millions d'euros (63 %) correspondent à des frais de voyage, 0,5 millions d'euros (10 %) à des achats de prestations d'interprétariat, 0,3 millions d'euros (6 %) à des équipements liés aux nouvelles technologies ou des applications informatiques spécifiques ainsi que 0,3 millions d'euros (6 %) à des formations.

61. Les voyages représentent le principal enjeu financier. L'Auditeur externe a procédé à un test sur un séminaire des 20 personnels de l'unité risque opérationnel et soutien (*Operational Risk and Support Unit - ORSU*) d'OTP, tenu du 1^{er} au 5 septembre 2019 à Kampala, pour vérifier l'application de la règle 5.12 de la procédure standard (*SOP*) du 18 novembre 2018 sur les voyages officiels (*official travel*). Celle-ci prévoit de déduire les frais d'hôtellerie et de restauration pris en charge par la Cour des indemnités journalières de subsistance (*daily subsistence allowance - DSA*). Aucune anomalie n'a été relevée.

62. La computation des postes de nature administrative parmi les 425 emplois d'OTP, menée conjointement et contradictoirement par l'Auditeur externe et le chef de l'unité de planification et contrôle financier (*Financial Planning and Control Unit FPCU*), aboutit à 21,2 emplois reliés en tout ou partie à des fonctions administratives, soit 5 % des effectifs de l'entité :

⁹ Dont 14,5 millions d'euros de masse salariale, soit 186 emplois.

**Tableau 5 : Liste et coût des emplois à caractère administratif au sein d'OTP
(en milliers d'euros)**

OTP-HR				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
HR Liaison and Coordination Officer	Est	P-3	1	121.7
Staff Assistant	Est	GS-OL	1	71.0
Total			2	192.7
Financial Planning & Control				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
Senior Manager	Est	P-5	1	168.8
Administration Officer	Est	P-3	1	121.7
Associate Administration Officer	Est	P-2	1	98.0
Associate Administration Officer	GTA	P-2	1	106.5
Finance and General Administration Assistant	Est	GS-OL	3	213.0
Total			7	708.0
POS - Admin/Planning Pool				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
Project Officer	GTA	P-3	1	132.3
Assistant Planning and Control Officer	GTA	P-1	1	106.5
Administrative Assistant	Est	GS-OL	4	284.0
Total			6	522.8
POS - ORSU/Mission Planning				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
Operations Assistant	Est	GS-OL	2	142.0
Administrative Assistant	Est	GS-OL	3	213.0
Total			5	355.0
POS - ORSU/Management				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
Head, Operational Risk and Support Unit	Est	P-4	20%	29.32
Total			0.20	29.32
Prosecution Division				
<i>Title</i>		<i>Grade</i>	<i>Number</i>	<i>Cost</i>
Special Assistant (Prosecutions)	GTA	P-3	1	121.7
Total			1	121.7
Grand Total			21.20	1,929.5

Source : FPCU/OTP, en coordination avec l'Auditeur externe.

63. En retenant les coûts paramétriques (*standard costs*) utilisés pour l'élaboration du budget 2021, ces 21,2 emplois budgétaires représentent une masse salariale de 1,9 millions d'euros, soit 4,2 % du budget de cet Organe de la Cour.

64. Ces données montrent que l'intégration des fonctions administratives entre le Greffe et le Bureau du Procureur est poussée. La présence d'emplois à caractère administratif au sein des services du Procureur paraît justifiée non seulement par le volume et la diversité des activités menées mais également par la nécessité d'une interface administrative et de relations suivies et fluides entre OTP et le Greffe.

65. C'est ainsi que peut être interprétée la présence de quatre cadres et de trois agents dans l'unité de planification et de contrôle financier (*FPCU*), qui centralise la fonction budgétaire et d'ordonnancement des dépenses pour l'ensemble des divisions, sections et unités relevant de l'autorité du Procureur. Alors que le Grand Programme III, destiné au Greffe, compte une trentaine d'agents certificateurs (*certifying officers*), alors que les Grands programmes de la Présidence (I) et du Bureau du Procureur (II) ne comptent respectivement qu'un et quatre responsables de la certification des dépenses avant paiement¹⁰. Le ratio entre le budget de fonctionnement et le nombre de cadres certifiant la dépense (soit quatre agents certificateurs) est donc de 657 500 € au Bureau du Procureur. Au Greffe¹¹, ce ratio est de 795 600 €, bureaux de terrain compris, ce qui est du même ordre de grandeur.

66. De même, la présence d'un cadre et d'un agent au sein de la cellule en charge des ressources humaines rattachée directement au Procureur s'analyse comme une interface avec la section ressources humaines (RH) du Greffe. Les procédures sont intégrées et cadrées par le statut des agents. Les recrutements, l'évaluation annuelle, la gestion des situations individuelles sont assurés par le Greffe, la décision finale, quand elle est requise (embauche, notation, avancement, mutation) revenant au Procureur pour ce qui concerne son personnel, même si tous les contrats sont signés par le Greffier, chef de l'administration. Si la section RH du Greffe pâtit d'un fort taux de vacances d'emplois, il n'est pas certain que le rattachement au Greffe des deux emplois liés à la gestion des ressources humaines du Bureau du Procureur aboutirait à une amélioration du service rendu, d'autant que le Procureur est une autorité de recrutement et d'emploi du personnel en vertu de l'Article 44.1 précité du Statut de Rome.

67. L'Auditeur externe relève également des emplois à caractère administratif au sein de la section planification et opérations (*Planning and Operations Section - POS*) de la division des enquêtes (*Investigation Division*), qui compte 181 emplois au budget pour 2021. Trois cadres (dont un à 20 % de son temps environ) et neuf agents assurent un soutien administratif interne pour la programmation administrative et financière des opérations et des missions.

68. En période normale, hors covid-19, OTP ordonnance quelques 1 500 missions par an, ce qui implique une préparation logistique et administrative significative, à proximité des agents, en amont du service rendu par le bureau des voyages du Greffe. L'unité de planification des missions (*Operational Risk and Support Unit - ORSU/MPC*) au sein de la section de la planification et des opérations de la Division des investigations, assure cette préparation. Le rapport CBF/27/8 fait état de la vérification par l'audit interne du processus de planification des missions de la Cour. En termes de synergies et de gains d'efficacité, ce rapport relève que la Cour a amélioré le processus de planification des missions, ne signale aucun signe de duplication et souligne la complémentarité entre la section voyages du Greffe et ORSU-MPC. Un groupe de travail associant consultants, Bureau du Procureur et Greffe a défini les spécifications d'un logiciel de planification des missions, qui devrait être mis en service en 2021 et rationaliser la gestion des missions.

69. Enfin, un emploi de cadre assure l'interface administrative de la division des poursuites (*Prosecution Division*, 105 emplois ouverts au budget 2021) Ces postes de grade P-3 chargés d'administration, affectés aux divisions des investigations et de la planification des ressources, ont un rôle de coordination interne en vue de l'établissement du projet de budget puis de son exécution. Ils assurent également un rôle de supervision au sein de leur division et de point focal pour leurs relations avec les services du Greffe.

¹⁰ Mémoire interne du Greffier, amendement n°1, du 28 mai 2021.

¹¹ 28 agents certificateurs, sauf erreur ou omission.

70. Il est difficile d'imaginer une absence complète de fonction administrative et financière au sein du Bureau du Procureur. Des considérations de confidentialité justifient également qu'un soutien administratif rapproché soit disponible au sein d'OTP. Le coût annuel de l'ordre de 900 000 € reste limité sachant que le service devrait être rendu en tout état de cause. Au vu de ces constats et des dispositions expresses du Statut de Rome, il semble légitime que le Procureur dispose des moyens de préparer, d'exécuter et de suivre son propre budget. Ces moyens restent limités en comparaison de ceux du Greffe.

Observation No. 8 : certaines règles mériteraient d'être davantage définies et formalisées. La Règle 101.1, d renvoie à la publication des instructions ou des procédures jugées nécessaires pour l'application du Règlement financier de l'Organisation. Ainsi, dans chacun des domaines impliquant une interface entre OTP et le Greffe – RH, finances, budget, voyages, logistique, etc. – il conviendrait de préciser les responsabilités respectives, les prérequis à une demande de service et les standards de ces services. Les cadres chargés de ces interfaces administratives (*business partners* ou correspondants de gestion) devraient être désignés aussi bien au sein d'OTP qu'au Greffe.

VI. DUPLICATIONS OU SYNERGIES ENTRE PRESIDENCE, BUREAU DU PROCUREUR ET GREFFE ?

6.1. La désignation des agents certificateurs

71. Comme indiqué précédemment, conformément aux règles financières 110.4, 110.6 et 110.7, un cadre est chargé de certifier la dépense à la Présidence et quatre au sein d'OTP.

72. Dans l'esprit du principe de « Cour unique » (« *One Court* » *Principle*), c'est le Greffier, responsable principal de l'administration de la Cour, qui nomme les responsables de la certification des dépenses, y compris donc à la Présidence et au Bureau du Procureur, en concertation avec les chefs des Grands Programmes. L'interface avec la section des finances du Greffe est donc harmonisée à l'échelle de toute la juridiction.

73. Cette organisation appelle les remarques suivantes :

- à la Présidence, l'exécution du budget de fonctionnement est placée sous le contrôle du chef de cabinet du Président ;
- à OTP, la responsabilité de la certification de la dépense est centralisée sur une petite équipe (*FPCU*) pour toutes les divisions et sections de cet Organe de la Cour. Cette équipe assure un contrôle de la cohérence des dossiers de dépense et offre une interface unique pour l'ensemble du Bureau de Procureur vers le service financier du Greffe.

Observation No. 9 : l'organisation actuelle est satisfaisante (et apparemment bien suivie) du point de vue de la régularité et de la conformité de la dépense. Elle ne paraît ni dispendieuse, ni source de lourdeurs administrative pour la Présidence ou pour les sections d'OTP, qui se trouvent largement déchargées de la responsabilité de tâches strictement administratives.

6.2. La préparation du budget et le suivi des consommations budgétaires

74. Un groupe de travail sur le budget (*BWG*) a été institué le 5 juillet 2018, pour permettre une contribution coordonnée des Organes et des Grands Programmes de la Cour au processus de préparation du projet de budget-programme de la Cour. Il définit une stratégie d'élaboration du projet de budget-programme et contribue à la promotion du principe d'une Cour unique à travers le processus budgétaire. Il conseille le Conseil de Coordination (*CoCo*) sur les enjeux du budget et sur la communication à tenir à l'égard des États-parties.

75. Le *BWG* est composé de représentants des principaux Organes de la Cour : le Greffier (président du groupe) ; le directeur de la division des services de gestion du Greffe ; le chef de cabinet de la Présidence ; le chef de l'unité *FPCU* d'OTP ; le chef de la section du budget du Greffe. Leur rôle est de faire valoir les propositions de leurs Organe respectifs, tout en respectant le principe d'une Cour unique. Le *BWG* se réunit régulièrement au cours du premier semestre, durant la période précédant la présentation de la proposition du budget des programmes.

76. Par ailleurs, le progiciel de construction du budget des programmes et des sous-programmes (*Budget Planning and Consolidation* - *BPC*) est accessible sur décision de la section du budget du Greffe. Sur les 125 autorisations d'accès accordées à cet outil en ligne, sept le sont à la Présidence et à OTP.

Tableau 6 : Autorisations d'accès au progiciel BPC accordées à la Présidence et à OTP

N°.	Nom	Organe/ Division	Programme/ Sous-programme/ Unité	Programme/ Sous-programme/ Unit code	Rôle BPC
1	Hirad Abtahi	Judiciaire	Présidence	1100	Directeur du GP I
2	Cornell, Sean	Judiciaire	Présidence	1100	Chef de Section du GP I
3	Nezha Chouaibi	Judiciaire	Présidence	1100	Assistante administrative du GP I
4	Marco Blasi	OTP	Section des services	2120	Directeur du GP II
5	Maria Pilar Quiroga	OTP	Section des services	2120	Chef de Section du GP II
6	Milena Veizaga	OTP	Section des services	2120	Assistante administrative du GP II
7	Yuko Okada	OTP	Section des services	2120	Assistante administrative du GP II

Source : section budget / Greffe.

77. De même, l'accès aux données d'engagement et de liquidation de dépenses dans le progiciel de suivi de l'exécution du budget de la Cour est extrêmement centralisé, à la Présidence comme à OTP. Sur 157 agents accrédités par la section du budget du Greffe, seuls six agents à OTP, dont le Procureur, et deux à la Présidence ont accès au tableau de bord budgétaire (*budget dashboard*) issu du progiciel de gestion intégré SAP. L'état mensuel des crédits disponibles est diffusé par FPCU aux chefs de division du Bureau du Procureur.

Observation No. 10 : la conception et le suivi de l'exécution du budget sont pour l'essentiel assurés par le Greffe. Cela traduit dans les procédures à la fois le principe d'une Cour unique et la prééminence du Greffier en matière administrative et financière, conformément à l'article 43.2 du Statut de Rome. Cette organisation ne préjuge pas la qualité du dialogue de gestion qui s'instaure entre la Présidence, le Bureau du Procureur et le Greffe s'agissant de répondre aux besoins des uns et des autres lors de la construction du projet de budget.

6.3. Les procédures communes déjà automatisées

78. Même si toutes les procédures communes au Greffe et à la Présidence ou au Bureau du Procureur n'ont pas été formalisées par une procédure opérationnelle standard (*Standard Operating Procedure - SOP*) et par la désignation d'un correspondant de gestion (*business partner*), nombre d'entre elles ont fait l'objet d'une automatisation, développée sur la base de termes de référence convenus conjointement.

79. Certaines sont encore en gestation, telle la nouvelle application de gestion des voyages qui enrichira considérablement l'actuelle version disponible dans SAP en permettant d'y intégrer notamment les aspects sécurité (*Security clearance*) ou médicaux (*Medical clearance*).

Tableau 7 : Procédures automatisées d'accès commun actuellement disponibles

Service	Section	Domaine	Objet	Organes servis
BPC	Budget	Préparation du Budget (Chiffres seulement)	Faciliter la saisie des données pour la préparation du budget de l'exercice suivant	Tous
Sharepoint (Budget)	Budget	Préparation du Budget	Faciliter la présentation et la mise à jour des narratifs et des documents budgétaires	Tous

Tableau de bord budgétaire	Budget	Mise en œuvre et suivi budgétaire	Permettre aux certificateurs de suivre l'exécution du budget dans les divers Grands programmes	Tous
MyHR	Ressources Humaines	Self service ouvert aux employés	Permettre aux employés de gérer entre autres leurs congés et autres droits, et aux managers de soumettre des requêtes de ressources additionnelles et d'extensions de contrats	Tous
Facteurs de réussite (Recrutement)	Ressources Humaines	Recrutement	Permettre aux jurys de recrutement de consulter les profils des candidats et des gérer d'autres aspects de la procédure de recrutement	Tous
Facteurs de réussite (Gestion de la performance)	Ressources Humaines	Gestion de la performance	Permettre aux managers de fixer des objectifs de performance et de soumettre des évaluations ; permettre à leurs subordonnés de répondre aux objectifs de performance et aux évaluations.	Tous
ECOS (Soumissions)	Gestion de la Cour	Dépôt de documents de cours	To allow parties and the Court to make filings electronically	Tous
ECOS (Traductions)	Gestion de la Cour	Traduction de documents	Pour les demandes relatives à la traduction de documents	Tous
ECOS (Interprétariat)	Gestion de la Cour	Interprétariat	Pour les demandes d'interprétariat	Tous
Ticket System (FMU)	Gestion des équipements	Gestion des équipements	Pour les demandes de nouveaux meubles/équipements et leur entretien/gestion	Tous
IT Service Management Ticket System (IMSS¹²)	Gestion informatique	Gestion informatique	Système de gestion des services informatiques permettant toute demande de services informatiques et de gestion fournis par l'IMSS : modèles personnalisés avec flux de travail pour enregistrer, approuver et compléter toutes les demandes de services, d'équipements, d'accès, de nouveaux systèmes, etc.	Tous
SAP	Achats/Voyages	Processus d'achat et voyages	Faciliter l'ensemble du processus de passation de marchés, de l'établissement des demandes d'achat au paiement des fournisseurs ; planifier les voyages et payer les services connexes.	Tous
Système de gestion des visiteurs	Visiteurs/nouveaux arrivants	Visiteurs/nouveaux arrivants	Faciliter l'ensemble du processus de passation de marchés, de l'établissement des demandes d'achat au paiement des fournisseurs ; planifier les voyages et payer les services connexes.	Tous
Restauration	Restauration	Demandes de restauration (non utilisé)	Pour faire des demandes de restauration	Tous

¹² IMSS = Information Management Services Section.

Bibliothèque	Bibliothèque	Demandes de services de bibliothèque	Faciliter les demandes d'assistance au bureau de référence, d'accès aux documents de la bibliothèque, d'achat de matériel de bibliothèque (par exemple, abonnements à des revues, abonnements à des bases de données, ebooks, livres, etc.)	Tous
Les demandes de titres de transport sont envoyées par courriel, conformément à la procédure standard SOP - ICC/LTU/2012/002				

Source : IMSS/Greffe.

80. L'intranet de la Cour fournit en principe les règlements, circulaires, instructions et mémorandums en vigueur. En revanche, les SOP en vigueur ne sont pas toutes mises en ligne.

Observation No. 11 : Les processus automatisés, qui accroissent la fluidité et la fiabilité des procédures administratives, sont un atout. Ils ne devraient cependant pas dispenser la Cour d'adopter les SOP correspondants, comme le prévoit le Règlement financier, ainsi que de désigner des correspondants de gestion chargés d'en suivre la bonne exécution (*Business Partners*). Toutes les SOP en vigueur devraient être mises en ligne.

6.4. La gestion des ressources humaines

81. S'agissant de la gestion des ressources humaines à la Cour, le rapport des experts indépendants formule deux recommandations importantes : s'assurer que la rotation du personnel soit plus élevée, en limitant à 10 le nombre maximum d'années de travail à la CPI¹³ (Recommandation IER 105) ; adopter une gestion plus stratégique des RH (Recommandation IER 92). S'agissant d'OTP, ces recommandations sont particulièrement pertinentes dans la mesure où 170 agents sur 382 (44,5 %) y sont en poste depuis plus de dix ans, dont les trois cadres de niveau D1, ces derniers ayant cependant eu des affectations différentes. Sur l'ensemble de la Cour, sept cadres de grade D1 sur neuf sont en fonction depuis plus de 10 ans.

6.4.1. Une interface RH bien définie

82. Un document intitulé « *work survey – professional category* », signé le 20 avril 2009 par le Procureur, définit les attributions du poste de catégorie P3 chargé des ressources humaines au sein du « Cabinet du Procureur » (*Immediate Office of the Prosecutor*). Ce cadre est chargé de « *conseiller le Procureur et l'encadrement supérieur d'OTP sur toutes questions relatives aux RH, représenter OTP au groupe de travail inter-Organes de la Cour sur les RH, piloter les recrutements, y compris les entretiens d'embauche, préparer les circulaires et SOP relatives aux RH au sein d'OTP, suivre le plan de formation d'OTP (formations spécifiques, les formations génériques étant gérées par la section RH du Greffe) et de développement personnel des agents, intervenir sur les cas de conflits au travail, collaborer avec les conseils juridiques d'OTP et du Greffe pour les recours du personnel concernant leur situation et pour les cas disciplinaires, et conseiller le Procureur sur ces questions*¹⁴ ».

¹³ NB : le taux de rotation du personnel à la Cour est de 4 %, ce qui limite fortement toute gestion dynamique des ressources humaines.

¹⁴ Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peuvent déférer une affaire au comité consultatif de discipline (CCD) en vertu du chapitre X du Règlement du personnel de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/4/3 du 25 août 2005, établi par le Greffier en accord avec la Présidence et le Procureur, ou d'instructions spécifiques telle celle relative au harcèlement (instruction administrative ICC/AI/2005/005).

83. Il est regrettable que seule la langue anglaise soit requise pour cet emploi, alors que le français est l'une des deux langues de travail de l'Organisation.

84. De son côté, la section des ressources humaines du Greffe comprend deux unités : celle des opérations, qui gère les droits individuels du personnel, y compris les questions d'assurance maladie et de pension, pour tout le personnel, OTP compris – cette gestion est complètement intégrée et disponible en ligne pour les agents de tous les Organes de la Cour ; celle de l'organisation et du développement, qui suit les questions statutaires, le Règlement du personnel, les politiques du personnel, la planification des effectifs, les programmes de formation communs, etc. Elle compte 26 postes inscrits au budget, dont huit de niveau professionnel, mais subit un fort taux de vacance de postes avec cinq postes non pourvus.

85. Du point de vue de la section RH du Greffe, l'officier de liaison d'OTP agit comme une interface administrative (*business partner*) utile en matière de ressources humaines. Cela permet que la fonction ressources humaines soit proche des préoccupations des agents placés sous l'autorité du Procureur. De ce fait, les actes de gestion du personnel assurés par la section RH pour le compte d'OTP ne posent pas de problème, du point de vue du Bureau du Procureur. Il en va ainsi :

- des recrutements : l'officier de liaison en prend l'initiative pour le compte du Procureur ; la section RH du Greffe publie l'offre d'emploi, finalisée d'un commun accord avec le Bureau du Procureur ; l'officier de liaison a accès aux candidatures et établit une liste restreinte que la section RH entérine au vu des critères d'admissibilité (années d'expérience, niveau d'étude) ; la section RH assiste OTP dans la planification des entretiens, qui sont conduits par le seul Bureau du Procureur (panel de trois personnes au minimum) ; OTP rédige un compte rendu des entretiens avec ses recommandations ; la section RH signe le contrat par délégation ; le Greffier n'intervient pas dans le processus de recrutement du Bureau du Procureur¹⁵ ;
- de la notation annuelle (*performance appraisal*), assurée par OTP mais centralisée ensuite par la section RH qui tient un dossier pour chaque agent ;
- des règles applicables en matière de fraude, harcèlement et protection des lanceurs d'alerte, etc.

86. Il n'y a pas de différence de traitement entre les agents de la Présidence ou du Greffe et ceux d'OTP, hormis une disposition spécifique pour l'obtention de repos compensateurs pour le personnel d'enquête en mission travaillant durant les weekends.

87. La section RH du Greffe reconnaît par ailleurs qu'il est important de préserver la confidentialité des activités du Bureau du Procureur. Il est donc positif selon cette section de disposer d'un correspondant RH au sein d'OTP, proche des agents et en même temps compétent en matière de gestion des ressources humaines.

88. Pour mémoire il existe quatre emplois de psychologues au sein de la Cour. Leur office s'exerçant dans les mêmes conditions quels que soient les interlocuteurs dont ils évaluent la situation, il pourrait être efficient de les faire travailler en pool plutôt que de les rattacher à tel ou tel Organe¹⁶.

¹⁵ NB : l'Organisation n'a pas encore de document définissant sa politique de recrutement. On en annonce un pour la fin de l'été 2021.

¹⁶ Cf. la Recommandation IER du rapport des experts indépendants incitant à la mise en commun de toutes les fonctionnalités transverses à la Cour.

Observation No. 12 : dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il conviendrait également de formaliser la relation entre la section RH du Greffe et l'officier de liaison d'OTP en définissant plus précisément les responsabilités respectives, les procédures applicables et la qualité de service convenue. Les emplois de psychologues gagneraient à être mis en pool.

6.4.2. Des procédures d'alerte ou disciplinaires à actualiser

89. La Directive du Président PRES/D/G/2014/003 du 8 octobre 2014 (Articles 3.2 et 3.3) relative aux lanceurs d'alerte :

- renvoie les personnes soucieuses de signaler un fait qui leur paraît répréhensible à un « mécanisme de contrôle indépendant » (Article 3.2) ;
- prévoit une liste de personnes autorisées à recevoir des informations en provenance de lanceurs d'alerte (Article 3.3).

90. Antérieurement à la Directive présidentielle de 2014, la Résolution ICC-ASP/8/Res.1 du 26 novembre 2009 a établi un mécanisme de contrôle indépendant réputé jouer un rôle à l'égard des lanceurs d'alerte dans la mesure où l'article 6-b de la Résolution dispose qu'« *il est prévu que l'unité d'enquête du mécanisme de contrôle indépendant nouvellement créé disposera de pouvoirs d'enquête d'ordre local et intégrera des procédures relatives aux lanceurs d'alerte et à leur protection* ». Cette formulation prévisionnelle n'a donc pas formellement institué un mécanisme de signalement et de protection en bonne et due forme. Par ailleurs, contrairement à l'article 3.2 de la Directive précitée, il n'y a pas de liste des personnes pouvant par ailleurs être saisies d'allégations de faits répréhensibles par des lanceurs d'alerte.

91. La Présidence a invité l'Auditeur externe à s'assurer qu'il n'existait pas d'autres pratiques informelles dans les autres Organes de la Cour tout en reconnaissant que la Directive de 2014 était obsolète¹⁷.

Observation No. 13 : il y aurait lieu de revoir les règles relatives à la procédure de signalement de faits par des lanceurs d'alerte et à leur protection, pour les aligner sur les standards en vigueur aux Nations unies¹⁸ et pour en harmoniser la pratique entre tous les Organes de la Cour.

92. Enfin, l'Auditeur externe constate que la gestion des cas disciplinaires au sein de la Cour est très compartimentée entre le Greffe et OTP, même si, en principe, l'instruction administrative relative à la discipline et le règlement intérieur du Conseil consultatif de discipline s'appliquent tous deux à l'ensemble de la CPI, y compris au Bureau du Procureur. La section des ressources humaines n'est pas formellement impliquée dans les procédures disciplinaires, qui sont gérées par le bureau des affaires juridiques du Greffe (*Registry Legal Office - RLO*) ou celui du Bureau du Procureur, en fonction du décideur concerné.

93. Ni la section des ressources humaines du Greffe ni le Conseil consultatif de discipline n'ont été en mesure de communiquer à l'Auditeur externe le nombre de cas disciplinaires traités par eux s'agissant du personnel ne relevant pas d'OTP. Pour les situations impliquant des agents relevant d'OTP, ils ne disposaient pas de cette information. A l'issue de rappels réitérés de l'Auditeur externe, cette information a finalement été transmise.

¹⁷ Courriel du 14 juillet, 18:11: "In this regards, you may also wish to ask the other organs if they have any informal practices related to this provision. Kindly note that the PD [NDR: President Directive] is out of date with progress in this field. Accordingly, the Court is looking at opportunities to revise this PD and bring it up to date with international best practice."

¹⁸ Cf. par exemple : "Seventh progress report on the accountability system in the United Nations Secretariat: strengthening the accountability system of the Secretariat under the new management paradigm", A/72/773, 1er mars 2018, alinéas 9 & 10.

94. Pour le personnel relevant de la Présidence et du Greffe, on relève 27 cas disciplinaires recensés depuis le 1^{er} janvier 2013, essentiellement des cas de harcèlement. La suite donnée aux neuf premiers cas (de janvier 2013 à mars 2014) n'est plus disponible. Sur les 18 autres cas, 15 sont liés à du harcèlement (une fois sexuel), deux à la violation du secret de la Cour et un au détournement de biens de la Cour. Sur ces 18 cas traçables, 12 se sont terminés par un non-lieu. Les deux cas de violation de secrets de la Cour ont entraîné la révocation des agents en cause.

95. Quant au personnel relevant du Bureau du Procureur, sept procédures disciplinaires sont rapportées depuis 2011, ce qui paraît peu en comparaison du nombre de procédures lancées au Greffe et à la Présidence. Quatre cas de harcèlement sont relevés, dont trois sans suite disciplinaire. Trois autres cas ont conduit à la révocation sans préavis des personnes incriminées, l'une pour fraude, en 2011, et les deux autres, en 2018, respectivement pour activités génératrices de revenus non autorisées et pour divulgation de documents et participation à des réunions non autorisées.

Observation No. 14 : les informations relatives aux procédures disciplinaires engagées et aux sanctions infligées au sein des Organes de la Cour devraient être disponibles à la section des ressources humaines du Greffe et au Conseil consultatif de discipline. Il y aurait lieu de les consolider pour l'ensemble des Organes de la Cour.

6.5. Les interprètes et les traducteurs

96. Le Greffe et OTP disposent l'un et l'autre d'interprètes et de traducteurs.

97. Pour OTP, l'unité des services linguistiques (*Language Service Unit - LSU*) relève de la section des services. 30 emplois permanents sur 41 prévus au budget¹⁹ sont pourvus : 14 pour des fonctions de traductions (*translator*) couvrant les langues anglaise, française, arabe, géorgienne et birmane ; cinq pour coordonner le domaine de l'interprétariat (*interpretation coordinator*) ; 11 dans des fonctions de transcripteur (*transcriber*) de l'anglais vers le français ou de l'anglais vers arabe. En complément, OTP a recours à des prestataires sous contrat. Il dispose d'une liste de professionnels (*roster*) qu'il peut mobiliser essentiellement pour des missions sur le terrain en fonction des besoins dans chacune des rôles : 90 traducteurs, 66 interprètes et 28 transcripteurs. A la date de l'audit, 131 contrats étaient en vigueur dans le cadre de ces prestations linguistiques. Au budget de LSU pour 2021, les dépenses salariales annuelles, en coûts paramétriques, sont de 4,5 M€ tandis que les prestations linguistiques s'élèvent à 360 000 €.

98. Au Greffe, la section des services linguistiques (*language service section - LSS*) est placée au sein de la division des services judiciaires et non de la division de la gestion des services, qui regroupe les domaines mutualisés de la Cour. Cette section est structurée en cinq unités : l'unité de terminologie et soutien en traduction (*translation support and terminology unit*), l'unité d'interprétation (*Interpretation Unit*), l'unité de traduction (*situation languages translation unit*), l'unité de traduction en anglais et l'unité de traduction en français. 54 agents dont 49 en postes permanents²⁰ (*established posts*) et six sur des postes temporaires (*general temporary assistance*) travaillent au sein de la section dans les langues suivantes : français, anglais, sango, swahili, tamasheq et lingala. A l'instar d'OTP, LSS a recours à des prestations extérieures de professionnels figurant sur une liste prédéfinie (*roster*). Cette liste comporte 117 professionnels. Le Greffe a eu recours à 42 d'entre eux par le biais de contrat les 12 derniers mois. En 2020, les coûts de LSS étaient de 6,8 M€ en masse salariale et de 89 698 € pour les autres dépenses.

¹⁹ 20 postes permanents et 21 GTA FTE.

²⁰ Quatre postes sont vacants et deux personnels sont en congés de longue durée.

99. Cette organisation, dont la mutualisation est impossible compte tenu des contraintes afférentes aux activités séparées de chaque Organe, montre que les services d'interprétariat, de traduction et de transcription sont adossés directement aux fonctions judiciaires et juridictionnelles, accusation d'un côté et défense de l'autre.

100. L'organisation de LSS/Greffe et de LSU/OTP, fondée sur des compétences permanentes et des prestations *ad hoc* par le biais de contrats selon les besoins, offre une souplesse en termes de gestion. L'analyse des types d'emplois entre LSU et LSS montre également que la fonction de transcripteur (11 emplois) n'existe qu'à OTP.

101. Le processus de sélection et de formation des interprètes déployés sur le terrain est commun et décrit dans une procédure standard (SOP) intitulée « recrutement et accréditation d'interprètes de terrain » (*recruitment and accreditation of freelance field interpreters*). Il arrive, de manière informelle, que des réunions aient lieu entre les deux entités pour résoudre les difficultés rencontrées. Pour autant, ni les listes d'interprètes (*rosters*), ni la situation des ressources disponibles de chacun des Organes ne sont partagées.

Observation n° 15 : si les fonctions linguistiques apparaissent en théorie comme des ressources pouvant être mutualisées, l'implication des intervenants dans une affaire, soit pour l'accusation, soit pour la défense, doit être prise en compte. Leur impartialité risquerait d'être remise en cause s'ils servaient indifféremment d'un côté ou de l'autre des affaires. Dans ce contexte, les travaux menés sur les possibles synergies dans le segment linguistique n'ont pas dégagé d'économies substantielles. Les mutualisations réalisables dans l'achat de matériels communs tels que les dictionnaires en ligne ont été réalisées. En tout état de cause, le personnel permanent ne suffisant pas aux besoins d'OTP comme du Greffe, la variable d'ajustement réside dans le recours aux *rosters*, ce qui tendrait à démontrer l'absence de redondances de part et d'autre.

102. Cette observation de portée organisationnelle ne remet pas en cause l'avis de l'Auditeur externe sur l'efficacité, l'efficience et l'économie des moyens déployés par LSU et LSS.

6.6. Les achats

103. A l'échelle de l'Organisation, le domaine des achats comprend trois étapes : l'expression du besoin, la passation du contrat, le suivi du marché. La fonction achat est centralisée au Greffe conformément à article 110.13 a) du Règlement financier. Selon l'interprétation du Greffe, elle se limite à la passation des contrats, attribution incarnée par la section achat (*procurement*) au sein de la division de la gestion des services (*DMS- Division of Management Services*). Cette dernière est chargée de conclure les contrats après réquisition visée par un agent certificateur (*certifying officer*).

104. Dans ce cadre, FPCU établit chaque année un plan d'achats (*procurement plan*) d'OTP, financé par le Grand Programme II. En 2020, son budget était de 0,7 M€. Les principaux achats concernent les nombreuses prestations de formation (290 000 €), un hébergement à Bangui (205 000 €), le remplacement du système de gestion des investigations (100 000 €) et l'application informatique *Mendix* (55 000 €).

105. Une procédure standard (SOP) de passation des contrats est établie notamment pour fixer les méthodes d'achat, les règles de soumission des offres (*submission and receipt of bids*) et le rôle du comité d'analyse des offres (*procurement review committee*). D'autres documents tels que le mémorandum d'août 2020 sont diffusés par la section achat pour aider les services utilisateurs, par exemple, dans le suivi des contrats (*contract management*).

106. En 2016, lors de l'exercice d'identification des synergies inter-Organes, une cartographie de la planification des achats avait été élaborée pour mieux cerner le rôle de chacun à chaque phase.

107. Le 21 décembre 2020, un rapport de l'audit interne sur la fonction achat formulait neuf recommandations, toutes cotées à un risque « moyen ». La Cour en a rejeté quatre dont la recommandation n°5, qui traite de la répartition des responsabilités dans le cycle de vie d'un contrat entre OTP (FCPU et *Information Knowledge Evidence Management Section - IKEMS*), la section achat et IMSS en ce qui concerne le suivi des échéances des contrats et leur administration. La mise en œuvre de cette recommandation a été renvoyée à l'analyse du processus d'achat par un consultant. A la date de l'audit, ce travail est toujours en cours et devrait s'achever avant la fin 2021.

Observation No. 16 : l'Auditeur externe prend acte du fait que la clarification des responsabilités entre la section achat et les unités opérationnelles pour le suivi des contrats, notamment quant à la supervision des dates de fin de contrat – nécessaire à son avis – doit être effectuée à la suite d'une mission de conseil en cours.

6.7. Les services informatiques

108. Pour l'ensemble de la Cour, deux sections opèrent dans le domaine informatique :

- la section des services de gestion de l'information (*information management services section - IMSS*) au Greffe, qui comprend cinq unités et compte 54 agents pour 55 emplois ouverts ;
- la section de la gestion des preuves, des savoir et de l'information (*information knowledge evidence management section - IKEMS*) à OTP, qui est divisée en deux unités (*business solutions development unit – information and evidence unit*). Si cette section totalisait 36 agents à la date de l'audit, seule une fraction de ses tâches peut être considérée comme relevant du strict domaine informatique.

109. La répartition des tâches est rationnelle. IMSS est en charge de l'essentiel du soutien dans le domaine informatique, à savoir la fourniture des matériels, la gestion des applications communes et de leurs droits d'accès, le dépannage en ligne, la gestion des réseaux notamment de leurs infrastructures, la sécurité des données. L'ensemble des services rendus par la section est formalisé par 12 circulaires administratives.

Tableau 8 : Circulaires en vigueur sur les services informatiques

- ICC/AI/2006/001 (ENG) - *computer and network services policy*,
- ICC/AI/2006/002 (ENG) - *ICC information protection policy for protectively marked information provided by governmental and intergovernmental organisations* ;
- ICC/AI/2006/002 - ANNEX A (ENG) - *ICC mapping table for international security classifications* ;
- ICC/AI/2006/002 - ANNEX B (ENG) - *security classification criteria* ;
- ICC/AI/2007/001 (ENG) - *ICC information protection policy* ;
- ICC/AI/2007/002 (ENG) - *information security for mobile devices and portable storage media* ;
- ICC/AI/2007/002 - ANNEX - *list of technical controls* ;

- ICC/AI/2007/003 (ENG) - access control policy ;
- ICC/AI/2007/005 (ENG) - information security in agreements with third parties ;
- ICC/PRESG/G/2005/001 (ENG) - information security policy ;
- ICC/AI/2015/002 (ENG) - records retention and disposal policy ;
- IC/AI/2017/001 (ENG) - establishment of the information management governance board, its composition and TOR.

Source : IMSS.

110. Pour sa part, IKEMS intervient dans la gestion des informations et des preuves propres à OTP ainsi que pour leur divulgation et leur archivage. L'unité exprime ses besoins spécifiques en collaboration avec IMSS lorsqu'une prestation doit être commandée par l'unité des marchés du Greffe. Elle reste indépendante pour gérer ses propres applications et bases de données, les infrastructures les supportant restant du ressort d'IMSS.

111. Sur le plan financier, les coûts informatiques du budget 2020 s'élevaient à 14,2 M€²¹ dont 6,5 M€ en dépenses de personnel et 7,8 M€ pour les autres charges. La part couverte par OTP est minime, 1 M€ dont 963 000 M€ correspondant à la masse salariale²². Ce constat montre que la quasi-totalité du soutien informatique est assurée par le Greffe.

Observation No. 17 : la question des doublons et de la coordination dans le domaine informatique entre OTP et le Greffe a fait l'objet d'une analyse poussée dans le cadre de l'exercice d'identification des synergies conduit en 2016 et 2017. Toutes les préconisations du rapport CBF/28/12 du 15 mars 2017 ont été mises en œuvre à l'exception de deux éléments mineurs²³. Elles ont généré un gain de 330 200 euros, principalement en optimisant les contrats.

112. Le Greffe et OTP ont poursuivi leurs travaux au-delà de ces recommandations. Ils ont engagé la cartographie de leurs systèmes d'information respectifs selon la matrice RACI (*responsible, accountable, consulted, informed*) afin de recenser les possibles zones de recouvrement entre les deux Organes. En complément du comité de gouvernance sur la gestion des systèmes d'information (*information management governance board - IMGB*), institué en janvier 2017²⁴ pour assurer une approche intégrée des procédures de gestion informatique et des investissements au sein de la Cour, une réunion bimensuelle se tient entre IKEMS et IMSS pour passer en revue tous les sujets en cours dans le domaine informatique.

6.8. L'analyse des situations par pays

113. Des analystes pays sont présents au sein de trois unités de la Cour, l'une au Bureau du Procureur et deux au Greffe.

²¹ Cf. ICC-ASP/19/10 annexe IX.

²² La Cour a mis au point une stratégie à cinq ans de développement de ses capacités numériques. Le coût du projet est de 8,2 M€ dont 0,6 M€ à la charge d'OTP.

²³ Le nouveau forum de gestion de l'information et de la sécurité n'a pas été lancé. Cependant, IMSS envisage de mettre à jour ses termes de références puis de l'activer en application des recommandations du rapport des experts indépendants. Le forum sur les technologies judiciaires a été suspendu en attendant la mise en place de la plateforme sur les échanges de pratiques judiciaires (*Judicial Workflow Platform*).

²⁴ Cf. ICC/AI/2017/001 du 24 janvier 2017.

114. Au Greffe, les sous-programmes 3820, « *External Operations and Support section* » et 3830, « *Victims and Witnesses Section* », financent dix emplois : trois P 3, quatre P 2, un GS/PL et deux GS/OL, pour un coût paramétrique²⁵ annuel total de 1 004 300 €.

115. Au sein d'OTP, la section « *Planning and Operations* » de la Division des enquêtes (*Investigation Division*) comprend trois analystes, soit deux P2 et un P1, pour un coût annuel standard de 342 500 €.

116. La juxtaposition de ces trois unités d'analyse a évidemment été identifiée de longue date. L'exercice de synergie conduit à partir de 2016 entre les deux Organes concernés a permis d'économiser un ETP (P 2) et de supprimer les abonnements en doublon à des sources telles que *BBC Intelligence Unit*. Le Bureau du Procureur et le Greffe sont également parvenus à un accord de partage d'une partie de l'information et du coût des licences.

117. Il est envisagé d'accentuer cette coopération par une approche commune de l'identification, de la collecte et du stockage des informations, pour éviter que des analystes recherchent les mêmes renseignements aux mêmes sources. Les informations seraient à la disposition des analystes des trois unités tout en garantissant la confidentialité des consultations et en adoptant une terminologie commune pour éviter les incohérences. L'accès aux données serait conditionné par le degré de classification des informations et par les tâches de chaque analyste.

118. La difficulté de ce partage réside dans le fait que certaines des informations collectées par le Bureau du Procureur peuvent fournir des indices sur une enquête envisagée et compromettre ses chances de succès, voire mettre en danger les intéressés (le personnel d'enquête et les personnes interagissant avec lui). A l'inverse, il ne faut pas risquer d'affecter la neutralité du Greffe, qui ne doit en aucun cas être perçu comme l'exécutant des enquêtes ou des poursuites du Procureur. Au surplus, si les analyses par pays des unités du Greffe s'avéraient par trop génériques, il y aurait lieu de s'interroger sur la nécessité de les poursuivre alors que d'autres instances en produisent régulièrement, tels UNSS²⁶, le DPO²⁷, le HCR²⁸ ou l'IRIS²⁹.

Observation No. 18 : l'enjeu d'une mutualisation accrue entre les trois unités chargées d'analyser les situations par pays porte, en première analyse, sur 13 postes, pour un budget total de l'ordre de 1,35 millions d'euros, abonnements non compris. En deuxième ressort, il implique une évaluation objective de la valeur ajoutée apportée par les analyses des uns et des autres, à la lumière de l'impératif d'indépendance stricte des deux entités dans la conduite d'une affaire. Ce travail objectif devrait être confié à un expert externe pour disposer des conclusions neutres et opérantes.

6.9. La coopération opérationnelle entre OTP et le Greffe dans le cadre des mandats d'arrêt

119. Une procédure opérationnelle standard (SOP) sur les opérations d'arrestation a été établie en octobre 2020 et mise à jour le 9 mars 2021.

²⁵ *Standard costs 2020*.

²⁶ Département de la sûreté et de la sécurité des Nations unies.

²⁷ Département des opérations de maintien de la paix.

²⁸ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

²⁹ Institut de Relations Internationales et Stratégiques.

120. La coopération en matière de mandats d'arrêt émis par la Cour n'est pas tant un enjeu d'économie budgétaire par mutualisation que celui d'une plus grande efficacité d'OTP et du Greffe. En effet, la coopération entre les deux Organes implique des échanges d'informations cruciaux quant à la localisation des suspects ainsi qu'à l'engagement des autorités locales et des organisations internationales.

121. La Cour a créé une instance de collaboration entre le Greffe et OTP : l'équipe de suivi des suspects en fuite (*Suspects-At-Large-Tracking-Team - SALT*). A la date de l'audit, une dizaine d'agents du Greffe travaillaient sur des arrestations avec deux enquêteurs et un conseiller en coopération judiciaire d'OTP. Sous forme d'un groupe de travail, ces spécialistes confrontent régulièrement leurs informations et leurs sources.

122. La répartition des rôles et des responsabilités des deux Organes est en cours d'élaboration. OTP a également identifié des axes de progrès tels que l'intégration d'un analyste dans l'équipe, l'augmentation si nécessaire de ses efforts au sein des équipes intégrées ou encore la désignation d'un point de contact au sein de l'Assemblée des Etats Parties pour obtenir un soutien dans les opérations de suivi et d'arrestation des suspects, avec la mise en place de récompenses le cas échéant.

6.10. Les déploiements sur le terrain des équipes d'OTP et du Greffe

6.10.1. Les bureaux de pays

123. Le personnel du Bureau du Procureur doit se déplacer fréquemment à l'étranger pour mener des investigations ou des poursuites. Il en va de même pour le Greffe qui déploie ses agents dans certains Etats dans le cadre de l'organisation de la défense d'une personne mise en cause.

124. En pratique, OTP est le premier Organe à intervenir lorsqu'une investigation est ouverte. Sa présence se veut la plus discrète possible. Elle implique parfois de louer des logements. Si l'affaire prospère et si le besoin d'être sur place de manière pérenne pour les autres programmes se fait sentir, le Greffe peut envisager d'ouvrir un bureau. Quoi qu'il en soit, tout bail d'hébergement est signé par le Greffier, seule autorité habilitée à conclure des contrats. Dans le cadre des besoins propres d'OTP, un contrat de location d'un appartement à Bangui (République centrafricaine) et un autre pour un bureau à Abidjan (Côte d'Ivoire), financés par le Grand Programme II, ont été conclus pour des montants annuels respectifs de 205 200 € et 30 000 € en 2020.

125. Des bureaux permanents sont ouverts par le Greffe dans six pays (deux emprises en République Démocratique du Congo) qui emploient 95 agents à la date de l'audit et hébergent 15 cadres d'OTP. Ces bureaux de pays sont dirigés par un agent du Greffe de niveau P3 ou P5.

Tableau 9 : Répartition du personnel OTP et Greffe dans les bureaux de terrain

Location	Personnel Greffe	Personnel OTP
Abidjan	16	4
Bamako	13	3
Bangui	22	4
Bunia	8	-
Kampala	21	1
Kinshasa	9	1
Tbilissi	6	2
Total	95	15

Source : Auditeur externe à partir de la liste des personnels fournie par la section des ressources humaines.

Observation No. 19 : l'Organisation aurait tout intérêt à instituer un mécanisme formel de réexamen, selon une approche inter-Organes et annuelle, du bien-fondé du maintien d'une représentation permanente dans ces différents pays.

126. Seul le bureau du Mali est localisé dans le complexe des Nations unies, la Cour arguant que, dans de nombreux cas, les Nations unies lui refuseraient cette facilité pour des raisons d'impartialité ou d'augmentation des risques encourus.

Observation No. 20 : L'Auditeur externe estime que la mutualisation des locaux avec des missions de maintien de la paix ou des agences des Nations unies devrait être systématiquement recherchée, pour des raisons évidentes de sécurité, d'économies d'échelle et de synergies de toutes natures, cela sans préjudice des impératifs de confidentialité justifiant le maintien de locaux discrets pour certains entretiens. Cette observation rejoint les Recommandations générales IER 149, 150, 151, 152 du rapport des experts indépendants.

127. Au sein des bureaux de terrain, l'administration et le soutien sont assurés par les agents du Greffe à l'exception de la gestion des crédits du Grand Programme II, qui relève des personnels d'OTP. Cette organisation ne fait pas apparaître de gisement possible d'économies importantes par des mutualisations entre le Greffe et OTP.

128. L'Auditeur externe relève que la division des opérations extérieures (*Division of External Operation – DEO*), dont relèvent les bureaux de terrain, comprend une section « Information et communication publiques » (*Public Information and Outreach Section*) dont le superviseur admet qu'il n'existe pas de stratégie de communication à l'échelle de la Cour, la Présidence, le Bureau du Procureur et le Greffe étant selon ses termes dans une situation de « tension dynamique » pour le contenu des messages délivrés. Il est concevable en effet qu'il soit malaisé d'adopter une ligne commune à l'ensemble de la CPI en raison de la dialectique opposant certaines fonctions respectives de ses Organes. Dans la logique d'une Cour unique, le rapport des experts indépendants a pourtant recommandé que la Cour se dote d'une stratégie de communication (paragraphe 386 de l'IER), ce qui n'est pas nécessairement incompatible avec l'expression de la diversité des points de vue des Organes, comme le recommandent d'ailleurs les experts indépendants.

6.10.2. Le bureau de liaison de New York

129. Les dépenses de fonctionnement de ce bureau (location des locaux, frais de fonctionnement), précédemment imputées à la Présidence, sont désormais affectées au budget du Greffe, ainsi que l'emploi de secrétaire (*administrative assistant*) qui s'y rattache.

130. Le financement du poste de responsable de ce bureau, de niveau P3, est réparti pour moitié entre le Greffe, à raison de ses attributions administratives, et OTP (*International Cooperation Section*), en tant qu'interface avec le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies (*OLA*) pour le suivi des dossiers en cours. Cet arrangement budgétaire est peu réaliste.

VII. CONCLUSION : CONCILIER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'INDEPENDANCE ET DE REDEVABILITE

131. Un travail important a déjà été effectué par l'Organisation pour rationaliser ses procédures, ses structures et ses méthodes. Il va se poursuivre avec la mise en œuvre engagée de tout ou partie des 384 recommandations du rapport des experts indépendants.

132. L'Assemblée des Etats Parties n'a pas reçu toute l'information sur les efforts consentis et les résultats obtenus lors de l'exercice « synergies » conduit par la CPI. Cela renvoie indirectement au problème de l'accès limité des États Parties au dispositif de supervision de la gouvernance de la Cour, auquel à la demande de l'AEP, l'Auditeur externe tente parallèlement d'apporter des solutions³⁰. S'agissant des redondances ou des duplications administratives supposées entre Présidence, OTP et Greffe, l'information des Etats Parties n'est que partielle sur ce qui a été entrepris et réalisé, ce qui laisse à penser que ses canaux d'information n'ont pas fonctionné pleinement dans ce cas.

133. Il y a peu à escompter en termes d'économies et d'efficience dans les processus et les ressources de la gestion administrative de la Cour. Les effectifs et les budgets en cause sont limités et beaucoup a été fait. Mais les services attendus, les interfaces qui les commandent ainsi que les procédures qui les déclenchent, même de plus en plus automatisées, restent insuffisamment formalisées et mesurables.

Recommandation unique (Présidence, OTP, Greffe). L'Auditeur externe recommande (i) de désigner, là où le besoin d'une interface pérenne avec les services de soutien du Greffe le justifie, des correspondants de gestion (*Business Partners*) au sein des Grands Programmes I et II et, au moyen de procédures opérationnelles standards (*Standard Operating Procedures - SOP*) entérinées par toutes les parties, et ii) de définir pour chaque correspondant les responsabilités et le niveau de service attendu.

134. En structurant davantage les requêtes et en définissant les standards des prestations de services entre le Greffe d'une part et la Présidence et le Bureau du Procureur d'autre part, l'Organisation gagnerait en redevabilité et en mesurabilité de ses activités, ce qu'a demandé à plusieurs reprises l'Assemblée des Etats Parties. L'adoption de SOP aboutirait à la définition de niveaux de qualité de service et, partant, à des indicateurs de résultat correspondant mieux à la réalité des activités du Greffe.

135. La recherche de gains de productivité ne peut résider seulement dans la seule matière administrative de la Cour, organisation internationale selon la typologie en trois strates proposée par les experts indépendants.

136. A cet égard, leur recommandation d'instaurer une forme d'inspection des services judiciaires pour les strates une (judiciaire) et deux (judiciaire) de la Cour mérite l'attention. S'il n'incombe ni à l'audit interne, ni à l'Auditeur externe de mesurer la performance des activités judiciaires et juridictionnelles de la Cour, cela n'implique ni que cette fonction ne puisse être confiée à quelque entité, ni que les strates une et deux soient libérées de tout principe de redevabilité. Un mécanisme de revue périodique par des pairs, intermittent mais récurrent, sur des thèmes déterminés chaque année, permettrait de l'instaurer sans porter atteinte à l'indépendance de la Cour. Sans qu'il ait vocation à y participer, l'Auditeur externe estime qu'il entre dans le champ de son mandat de recommander la mise en place d'un tel dispositif pour contribuer au renforcement de l'efficacité et de l'efficience globale de la Cour dont l'amélioration des fonctions judiciaires et juridictionnelles ne peut avoir que des effets positifs sur l'amélioration de sa gestion.

³⁰ Rapport de l'Auditeur externe, référence CPI-2020-3.

VIII. REMERCIEMENTS

137. L'équipe d'audit tient à adresser ses sincères remerciements aux représentants de la Présidence, du Bureau du Procureur et du Greffe de la Cour, ainsi qu'à ceux des États Parties, pour leur disponibilité et leur soutien dans la conduite de ses vérifications.

Fin des observations d'audit.

ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE DE L'AUDIT

<p>Cour des comptes FRANCE</p> 	<p>Audit of the administrative management of the Services of the Presidency and the Office of the Prosecutor</p>	 <p>Cour Pénale Internationale International Criminal Court</p>
<p>Author: Francis Saudubray, Michel Camoin Reviewed by : Ouardia Ali Bey</p>	<p><i>Terms of reference</i></p>	<p>Date : March 15, 2021</p>
<p>Diffusion : ICC</p>		

SCOPE

This performance audit concerns the administrative organization and management of the two independent organs of the ICC, namely the Presidency (which includes the Judges and Chambers) and the Office of the Prosecutor (which includes the services contributing to the exercise of the Prosecutor's functions).

Initiatives and decisions of a jurisdictional nature taken within these two bodies are excluded from the scope of this audit, in accordance with the principle of independence of the Judges and the Prosecutor laid down in the Rome Statute.

OBJECTIVE

The objective of the audit is, based on the findings made during previous audits conducted by the External Auditor since the beginning of his mandate:

- to identify activities of these bodies which are wholly or partly administrative in nature, without direct link with judicial activity;
- to measure, after checking their compliance with the administrative and financial rules in force at the ICC, their cost within the two Major Programmes managed by each of these bodies;
- to assess the extent to which, in the context of the stated principle of a "One Court", the current distribution and content of these administrative tasks, in relation to the administrative management functions entrusted to the Registry within the overall framework of the ICC, do not lead to situations of duplication and/or inconsistency, and, if so, to propose ways of remedying them in accordance with the current provisions of the Rome Statute.

METHOD

The audit will be conducted in accordance with the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) on performance and compliance auditing. In particular, these standards require the External Auditor to comply with ethical requirements relevant to the audit, to exercise professional judgement and to exercise critical thinking throughout the audit.

The team will be composed of two senior auditors, magistrates of the French *Cour des comptes* - Mr. Francis Saudubray, Senior Counsellor (*Conseiller Maître*), and Mr. Nicolas Roquet, Counsellor (*Conseiller référendaire*).

The audit work will be carried out based on documents and on-site diligences, and will comprise the following five phases:

- 1) preliminary examination of the internal organization of the two Bodies concerned, and assessment of their overall compliance with the missions of the said Bodies as well as with the cost control objectives set by the Assembly of States Parties;
- 2) inventory of the administrative management actions carried out by the two Bodies. The essential point, in this initial phase, will be to specify, in consultation with the managers concerned, the delineation between the management activities and the jurisdictional activities they support. This will cover administrative and financial areas and human resources management, including property management, IT management, travel and mission management, support logistics, etc.;
- 3) measuring the budgetary cost of these activities within each of the budgets of the two major programmes concerned (Major Programmes I and II) and checking that they comply with the administrative and financial rules in force;
- 4) analysis of the limits of administrative competence between these two organs and the Registry, in order to identify the risks of possible duplication and/or inconsistency of administrative management guidelines within the Court as a whole;
- 5) based on the findings of phase 4, drawing up recommendations aimed at reinforcing, in terms of administrative management, the principle of a "One Court".

The on-site investigation constitutes a compulsory phase that will condition the drafting of a report.

The Presidency, the Office of the Prosecutor and the Registry will each be willing to designate a focal point for the audit for their respective offices.

CALENDAR

An initial questionnaire will be sent to the ICC by 20 March 2021, with responses due by 15 April 2021.

The on-site mission will take place from 19 to 30 April 2021 – the schedule of meetings with the relevant officials of the Registry, the Office of the Prosecutor, the Presidency, etc. will have to be set before the start of the mission (maximum 4 meetings per day). Two meetings will also be scheduled at the beginning and end of the audit.

PREPARATION AND SUBMISSION OF THE REPORT

Two phases are planned:

- Phase 1 (interim report): at the end of its on-site audit, the External Auditor will send an interim report for contradiction;
- Phase 2 (final report): the final report taking into account the responses to the interim report will be transmitted to the Court for presentation to the Assembly of States Parties, after consideration by the *ad hoc* committees (Audit Committee, Budget and Finance Committee), according to the ICC's usual procedures and schedule.

Phase 1 should extend to 1 June 2021, for the final report be submitted in July 2021.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**The Presidency**

- Mr Piotr Hofmanski, President;
- Mr Hiram Abtahi, Chief of Cabinet of the Presidency;
- Mr Sean Cornell, Policy and Administration Adviser;
- Mr Marc Perrin de Brichambaut, Judge.

The Office of the Prosecutor

- Mr Karim Khan, Prosecutor;
- Mrs Fatou Bensouda, Former Prosecutor;
- Mr James Stewart, Deputy Prosecutor;
- Mr Marco Blasi, Senior Manager Services section;
- Mrs Yuko Okada, Associate Administration Officer;
- Mrs Pilar Quiroga, Associate Administration Officer.

The Registry

- Mr Peter Lewis, Registrar;
- Mr Ivan Alippi, Director of Division of Management Services (DMS);
- Mr Christian Mahr, Head of the External Operations Division (DEO);
- Mr Gela Abesadze, Chief of Finance section;
- Mr Sean Walsh, Chief of General Services section (GSS);
- Mr Lassi Kuusinen, Chief of Security and Safety section (SSS);
- Mr Pierre Ronziere, Officer in charge of Budget section;
- Mr Frederic Farschi, Head of Procurement Unit;
- Mrs Karin Oomen, Travel Supervisor;
- Mr Etienne Gouws, Head of Human Resources Operations Unit;
- Mr Zanen Diederick, Officer in charge of Language Services section (LSS);
- Mrs Kelly Mannix, Chief of Information Management Services section (IMSS)

Others

- Mr William Roelants de Stappers, Ambassador of Belgium;
- Mr Luis Vassy, Ambassador of France;
- Mrs Florence Bole, Director of the Office of Internal Audit (OIA);
- Mr Richard Veneau, Independent Expert of the Committee for Budget and Finance of the ICC (CBF).

**ANNEXE 3 : DETAIL DES ECONOMIES DEGAGEES PAR L'EXERCICE
« SYNERGIES »**

	Status update July 2021
(i) Quantified efficiency improvements, for a total of €252,400:	
(1) Analysis	
(a) Effective saving of 1 FTE (P-2) on annual basis (€97,000)	The saving was estimated in light of the 2016 workload. At the time, OTP had three staff in ID-ORSU working in analysis. As one can appreciate from Annex XI in the budget narrative, the Court was seized with 8 situations: Uganda, Darfur, CAR (x2), Kenya, Libya, Cote d'Ivoire and Mali. Five additional situations(+62.5%) have been opened: Georgia, Burundi, Myanmar, Afghanistan and Palestine. The number of staff in ID-ORSU working in analysis has remained unchanged, instead of increasing by 1.87 FTE (+62.5% of 3 staff). The savings have thus been realized.
(b) Removal of duplicate open source analyst subscriptions and sharing of (future) analytical subscriptions and centralization with the Court's library (€56,400)	The savings made in subscription costs can be appreciated by looking at the expenses incurred by the different organs for such subscriptions. Duplication were identified and corrected. For example, there is now one PO for publications/report used by both Registry and OTP, such as BBC Intelligence Unit. This is available in SAP.
(2) Human Resources	
(a) OTP staff administration post returned, giving a recurring annual saving (€36,500)	In 2016 OTP-HR had the following posts: 1. One HR Liaison & Coordination Officer P-3; 2. One Staff Assistant GS-OL; and 3. One GTA Associate HR Liaison Officer P-2 In 2021 OTP-HR had the following posts: 1. One HR Liaison & Coordination Officer P-3; and 2. One Staff Assistant GS-OL
(3) Languages	
(a) Field Interpretation - Efficient use of roster (€5,000)	OTP :The FI recruitment process is a joint Registry/OTP process (notably because of its complexity) which results in a split roster, due to potential conflict of interest/privileged conversation issues. The two services will under some circumstances request if an interpreter can be loaned across to the other service or even theoretically can be transferred from one roster to another. Reg. The roster for field interpreter deployment is still split and due to the perception of conflict of interest by service users, there remain limitations on the sharing or transferring of field interpreters. However we do have some examples of the efficient use or transfer of field interpreters by both Language Services.
(b) Terminology – Improved coordination (€11,000)	OTP: In 2016, a joint OTP/Registry expert panel for Georgian was held to establish common terminology. Since, then, the provision of front-line activities and available resources mean that terminology has not received the attention the languages services would like to afford it. Reg.: Coordination has improved. For example, the Registry organised a terminology panel for Georgian with the collaboration and active participation of OTP/LSU, but since then we have not had such a large scale terminology project on new situation languages yet because of different needs and different levels of support requirements for different languages

(c) Optimized use of translators (reduced outsourcing) (€13,500)	Whenever a language combination is available in-house in the Registry service , LSU will check availability before outsourcing, and indeed vice versa (recent examples where LSU has assisted with Georgian and Dutch, and where LSS has assisted with FRA,DEU)
(d) Freelance Translator Database (€900)	OTP: No formal shared translator database exists but where LSU does not have someone on the roster, it will first approach Registry before seeking to source a new one (e.g. Afghanistan languages. Hebrew, Burmese) Reg. there is not an actual Freelance Translator Database; Each Language Service maintains its own roster, but there is on-going collaboration and information sharing. There are also examples of freelance translators for situation languages who work or who have worked for both Language Services, particularly when resources are scarce or when there is a new language need
(e) Language requirements for new Situations (€1,700)	OTP :LSU and LSS (and especially the translation and interpretation teams) have increased the frequency of meetings and information exchanges (where confidentiality allows) to ensure the requirements are shared and explored as soon as possible. There is however no higher level coordination on an organisation level at the opening of an investigation / PE. Reg. The joint field interpreter recruitment and accreditation, already in place in 2015/2016 has continued ever since
(f) Expert Linguist Contacts (€900)	Follows as a corollary of activities under points (d) and (e).
(4) Public Information	
(a) OTP provision of media training (€15,000)	No more training to media is administered and the OTP monthly newsletter has been discontinued.
(b) Reducing time spent on the OTP monthly newsletter (€14,500)	
(ii) Non-quantified efficiency improvements:	
(1) External relations	
(a) Joint missions at commencement of new investigations	Recent examples are the situation in Myanmar (with a joint mission to Bangladesh) and Darfur (with a joint mission to Khartoum). Mediation counselling is used and procured through Procurement. The Court uses external consultants for this, so the only possible synergy is in procurement.
(b) Joint negotiation, wherever possible, of supporting	
(c) Memoranda of Understanding with national authorities involved	
(d) Reduced senior representation, where possible, at external engagements	
(e) Greater use of single spokespersons for the Court's interests in facilitations etc.	
(2) Human Resources	
(a) Staff mediation practice improvements	

Source : Chef du cabinet du Greffier, sur la base du rapport CBF/26/13.

ANNEXE 4 : LISTE DES OBSERVATIONS DU RAPPORT

Observation No. 1 : « Cour unique », redondances, synergies, économies d'échelle, redéploiements... l'appel à la rationalisation des structures et des procédures et à l'efficacité et à l'économie des activités est pressant. Au regard des constats présentés tout au long du rapport, il a été en grande partie entendu, s'agissant des fonctionnalités administratives de la Présidence et du Bureau du Procureur en regard des services rendus par le Greffe.

Observation No. 2 : l'information soumise à l'Assemblée des Etats Parties via le CBF quant au déroulement et aux résultats de l'exercice « synergies » a été régulière.

Observation No. 3 : un travail significatif a été produit, qui n'a cependant pas débouché sur des économies substantielles pour un budget annuel de l'ordre de 150 millions d'euros. Il reste que les investigations conduites par l'Auditeur externe au cours du présent audit montrent que les synergies identifiées ont été en grande partie exploitées. L'Auditeur externe s'interroge sur l'efficacité de l'intermédiation du Comité du budget et des finances (CBF) aux Etats Parties sur les efforts déployés par l'Organisation. L'Auditeur externe estime que les Facilitateurs pour le budget et la gestion, voire le Groupe de Travail de La Haye, auraient pu être informés directement des résultats de cet exercice.

Observation No. 4 : le modèle de la configuration de base d'OTP, qui n'abordait pas en tant que telle la question de la fonction administrative au Bureau du Procureur, n'a pas été retenu.

Observation No. 5 : les constatations du présent rapport tendent à montrer que l'approche uniforme des normes applicables est déjà largement en vigueur et que les possibles doublons sont marginaux.

Observation No. 6 : les constatations du présent rapport tendent à montrer que la concertation entre OTP et le Greffe sur les questions administratives est déjà entrée dans les faits.

Observation No. 7 : au total, les fonctions administratives assurées par la Présidence sont limitées au strict nécessaire et ne font pas apparaître de doublon. Son soutien est assuré en quasi-totalité par le Greffe selon le principe d'une Cour unique (*One Court principle*). Cette fonction est exercée par la division de gestion des services (*division of management services*), qui fournit des prestations pour l'ensemble de la Cour. Le budget de cette division pour 2020 s'élevait à 19,2 millions d'euros en 2019 (programme 3200), soit 49 fois le budget des fonctions administratives de la Présidence.

Observation No. 8 : certaines règles mériteraient d'être davantage définies et formalisées. La Règle 101.1, d renvoie à la publication des instructions ou des procédures jugées nécessaires pour l'application du Règlement financier de l'Organisation. Ainsi, dans chacun des domaines impliquant une interface entre OTP et le Greffe – RH, finances, budget, voyages, logistique, etc. – il conviendrait de préciser les responsabilités respectives, les prérequis à une demande de service et les standards de ces services. Les cadres chargés de ces interfaces administratives (*business partners* ou correspondants de gestion) devraient être désignés aussi bien au sein d'OTP qu'au Greffe.

Observation No. 9 : l'organisation actuelle est satisfaisante (et apparemment bien suivie) du point de vue de la régularité et de la conformité de la dépense. Elle ne paraît ni dispendieuse, ni source de lourdeurs administrative pour la Présidence ou pour les sections d'OTP, qui se trouvent largement déchargées de la responsabilité de tâches strictement administratives.

Observation No. 10 : la conception et le suivi de l'exécution du budget sont pour l'essentiel assurés par le Greffe. Cela traduit dans les procédures à la fois le principe d'une Cour unique

et la prééminence du Greffier en matière administrative et financière, conformément à l'article 43.2 du Statut de Rome. Cette organisation ne préjuge pas la qualité du dialogue de gestion qui s'instaure entre la Présidence, le Bureau du Procureur et le Greffe s'agissant de répondre aux besoins des uns et des autres lors de la construction du projet de budget.

Observation No. 11 : les processus automatisés, qui accroissent la fluidité et la fiabilité des procédures administratives, sont un atout. Ils ne devraient cependant pas dispenser la Cour d'adopter les SOP correspondants, comme le prévoit le Règlement financier, ainsi que de désigner des correspondants de gestion chargés d'en suivre la bonne exécution (*Business Partners*). Toutes les SOP en vigueur devraient être mises en ligne.

Observation No. 12 : dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il conviendrait également de formaliser la relation entre la section RH du Greffe et l'officier de liaison d'OTP en définissant plus précisément les responsabilités respectives, les procédures applicables et la qualité de service convenue. Les emplois de psychologues gagneraient à être mis en pool.

Observation No. 13 : il y aurait lieu de revoir les règles relatives à la procédure de signalement de faits par des lanceurs d'alerte et à leur protection, pour les aligner sur les standards en vigueur aux Nations unies et pour en harmoniser la pratique entre tous les Organes de la Cour.

Observation No. 14 : les informations relatives aux procédures disciplinaires engagées et aux sanctions infligées au sein des Organes de la Cour devraient être disponibles à la section des ressources humaines du Greffe et au Conseil consultatif de discipline. Il y aurait lieu de les consolider pour l'ensemble des Organes de la Cour.

Observation No. 15 : si les fonctions linguistiques apparaissent en théorie comme des ressources pouvant être mutualisées, l'implication des intervenants dans une affaire, soit pour l'accusation, soit pour la défense, doit être prise en compte. Leur impartialité risquerait d'être remise en cause s'ils servaient indifféremment d'un côté ou de l'autre des affaires. Dans ce contexte, les travaux menés sur les possibles synergies dans le segment linguistique n'ont pas dégagé d'économies substantielles. Les mutualisations réalisables dans l'achat de matériels communs tels que les dictionnaires en ligne ont été réalisées. En tout état de cause, le personnel permanent ne suffisant pas aux besoins d'OTP comme du Greffe, la variable d'ajustement réside dans le recours aux *rosters*, ce qui tendrait à démontrer l'absence de redondances de part et d'autre.

Observation No. 16 : l'Auditeur externe prend acte du fait que la clarification des responsabilités entre la section achat et les unités opérationnelles pour le suivi des contrats, notamment quant à la supervision des dates de fin de contrat – nécessaire à son avis – doit être effectuée à la suite d'une mission de conseil en cours.

Observation No. 17 : la question des doublons et de la coordination dans le domaine informatique entre OTP et le Greffe a fait l'objet d'une analyse poussée dans le cadre de l'exercice d'identification des synergies conduit en 2016 et 2017. Toutes les préconisations du rapport CBF/28/12 du 15 mars 2017 ont été mises en œuvre à l'exception de deux éléments mineurs. Elles ont généré un gain de 330 200 euros, principalement en optimisant les contrats.

Observation No. 18 : l'enjeu d'une mutualisation accrue entre les trois unités chargées d'analyser les situations par pays porte, en première analyse, sur 13 postes, pour un budget total de l'ordre de 1,35 millions d'euros, abonnements non compris. En deuxième ressort, il implique une évaluation objective de la valeur ajoutée apportée par les analyses des uns et des autres, à la lumière de l'impératif d'indépendance stricte des deux entités dans la conduite d'une affaire. Ce travail objectif devrait être confié à un expert externe pour disposer des conclusions neutres et opérantes.

Observation No. 19 : l'Organisation aurait tout intérêt à instituer un mécanisme formel de réexamen, selon une approche inter-Organes et annuelle, du bien-fondé du maintien d'une représentation permanente dans ces différents pays.

Observation No. 20 : l'Auditeur externe estime que la mutualisation des locaux avec des missions de maintien de la paix ou des agences des Nations unies devrait être systématiquement recherchée, pour des raisons évidentes de sécurité, d'économies d'échelle et de synergies de toutes natures, cela sans préjudice des impératifs de confidentialité justifiant le maintien de locaux discrets pour certains entretiens. Cette observation rejoint les Recommandations générales IER 149, 150, 151, 152 du rapport des experts indépendants.

ANNEXE 5 : RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DES EXPERTS INDEPENDANTS EN LIEN AVEC LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA PRESIDENCE ET DU BUREAU DU PROCUREUR

Rec. No.	Recommendation
2	R.2 ICC/Court: Layer 1, Judicial and Prosecutorial activity, is in the hands of the Presidency, the Judges, and the Prosecutor respectively, and requires absolute independence. There can be no auditing by States Parties, ASP or external actors. States Parties should not use their role in the ICC/IO to influence judicial and prosecutorial activity. In Layer 2, the Presidency and the Prosecutor are the leaders. Accountability should be achieved through judicial and prosecutorial auditing, carried out by peers. Inter-court comparisons of performance indicators on issues of administration of justice can further contribute to assessing efficiency in Layer 2. The Registry supports Layers 1 and 2 and, in this regard, the Registrar cooperates with the Prosecutor and acts under the guidance of the Court President.
3	R.3 A non-permanent Judicial Audit Committee should be called on to carry out audits of the administration of justice activities in Chambers and OTP. The Judicial Audit Committee should be made up of current or former, national or international judges and prosecutors with relevant experience, appointed similarly to the Committee recommended in R113
4	R4. The ICC/IO should function as a unified organisation, with a vertical hierarchical structure. The Registrar is the Chief Administrative Officer, responsible for the development and implementation of administrative processes and policies, including the budget. In this regard, the Registrar should consult other Principals, but – as Chief Administrative Officer – should remain the decision-maker. The One Court principle should be in full effect in Layer 3, through the uniform application and interpretation of administrative processes, ethical standards, staff regulations, values, disciplinary processes and so forth to all staff, regardless of Organ. Uniform, Court-wide instruments and approaches should be prioritised for all aspects of the ICC/IO. There should be no duplication or parallel working groups in different Organs. All staff should be treated the same way, regardless of the Organ they work in, and should be united around the same Court-wide values.
6	R6. The incoming Prosecutor is encouraged to delegate to the Registry, as much as possible, the services/activities within the OTP that pertain to administrative matters (Layer 3). The OTP and Registry should consult on this issue and on the extent to which the Registry has the capacity to support the OTP's needs. States Parties are advised to discuss this matter with candidates for the role of the Prosecutor.
7	R7. The Registry should take the lead in further integrating offices or units within the Court that perform similar tasks, with the goal of strengthening capacity through pooling or reallocation of resources, and avoiding overlap.

9	R9. The Registrar should be the sole official responsible for developing, updating, interpreting and implementing internal legislative instruments relating to internal administrative matters (ICC/IO). The Registrar should consult the Prosecutor and President in CoCo on the strategic objectives, but should not be required to obtain approval of the latter on the final language and implementation details. The approach of consulting all Organs, implying all Heads of Organs, their support staff and their legal offices, on such details should be discontinued. Where needed, clear deadlines for consultations should be employed, with tacit approval implied after the deadline has passed.
13	R13. The Experts also recommend the Court to follow the UN administrative procedures as a starting base in developing new policies. When needed, the approaches can be tweaked to the Court's needs, taking into account the differences in size of the organisation and mission. The use of UN Common System should also lead the Court and ASP to review the decision to make use of ILOAT rather than the UN Appeals Tribunals.
30	R30. The Presidency and the Registrar should consider updating the job description of the Head of Chambers Staff, by prescribing the relevant reporting lines on administration matters to the Registrar and on judicial matters to the Presidency, through the Chef de Cabinet. The Head of Chambers should report to the Presidency on all matters relating to Layers 1 and 2, and to the Registrar on issues related to Layer 3.
31	R31. The Presidency should consider measures aimed at enabling and empowering the Head of Chambers Staff, including through further delegation of some of their administrative, human resource and other responsibilities .
35	R35. The Presidency and the Registrar should immediately fill the position of Administrative Coordinator of Chambers.
36	R36. The Registrar should update the job description of administrative assistants to Judges. It should be clearly specified that they are administrative and not personal assistants. Consideration should also be given to the designation of appropriate reporting officers for administrative assistants for the purposes of supervision and performance appraisals.
48	R48. The Prosecutor should not reinstate the structure of two Deputy Prosecutors. A more efficient and effective use of the single Deputy Prosecutor can be achieved by defining clear roles and responsibilities. In particular, the Deputy Prosecutor could be assigned the following functions: (i) Ultimate responsibility for the three Divisions and their work; (ii) Overseeing and coordinating the work of the Directors; (iii) Reviewing and approving internal team work products, such as investigation and cooperation plans. They should not be the concern of the Executive Committee (ExCom) save in exceptional circumstances; (iv) Responsibility for issues related to human resources and administrative matters; (v) Responsibility for regularly updating the Prosecutor on the work, progress, and problems of the Divisions.

53	R53. The functions and responsibilities of the Chef de Cabinet should be considerably reduced. They should correspond to those of the senior executive secretary of the Organ, responsible for administrative matters. Strategic and policy related advice should rest with ExCom, the Legal Advisory Section, and the Senior Appeals Counsel. All communications related responsibilities should rest with the PIU and the Special Assistants to the Prosecutor.
63	R63. The relationship between integrated teams and support units (Gender and Children Unit (GCU), Language Services Unit (LSU), Operational Risk and Support Unit (ORSU), Protection Strategy Unit (PSU)) needs to be clarified and standardised. They should be consulted early in the operation planning cycles, in order to avoid delays and additional expenses.
70	R70. In order to address the training needs within the available budget of the OTP, consideration should be given to delegating certain training-related responsibilities to the Registry.
75	R75. A review of the number of posts for administrative support the OTP requires should be prepared for the ASP, together with the specification of the required skills.
77	R77. The Experts recommend making use of the possibility of instating a Deputy Registrar, to enable the Registrar to focus on administration of the ICC/IO (Layer 3). The role would coincide with the Chief of Judicial Services (D-2) position, which would make the decision practically cost-neutral. The Deputy Registrar should be elected in the same manner recommended for the Registrar, and if possible simultaneously. The ASP could consider having candidates apply jointly, as a pair, for the positions of Registrar and Deputy Registrar, and electing them as such, to promote gender and geographic diversity. A similar approach should be considered by the ASP for the joint election of the Prosecutor and Deputy Prosecutor.
117	R117. Instead of peer-based appeals against administrative decisions , a straightforward and simple procedure could be set up by employing a First Instance Dispute Judge – a national or international judge, with experience in international administrative matters. The First Instance Dispute Judge would not be a permanent position, but called on to act on a need-basis. A roster of suitable judges could be set up 103 for such purpose. In the case of serious complaints against Judges, the Prosecutor or Deputy Prosecutor, a First Instance Panel, made up of three judges, would decide in first instance.
119	R119. Recourse to mediation services would only be mandatory for parties in an administrative dispute before bringing their complaint to the First Instance Judge. Similarly, complaints dealing with underperformance would initially be reviewed by a human resources analyst and, if necessary, by an independent reviewer appointed by the Head of HRS, before the complaint could be submitted to the First Instance Judge.

120	R120. The Court is encouraged to explore whether resorting to the UN Appeals Tribunal for administrative matters, rather than the ILOAT, would be more cost efficient for the Court. Such a decision would also be in line with the Court's use of the UN Common System.
143	R143. States Parties should consider joint approaches with other international courts and tribunals housed in The Hague, such as organising joint trainings, pooling administrative services and exploring possibilities for joint procurement to obtain more advantageous rates.
286	R286. The OTP should strengthen the SALTT by appointing an additional analyst/investigator.
322	R322. Regarding internal organic structures, reshaping the current office for the Defence (OPCD) by entrusting it with additional responsibilities would improve efficiency of governance and of administration , increase budgetary transparency, provide a strategy for Defence Services, enhance accountability, and ensure appropriate representation of the Defence in the ACLT.
335	R335. As recommended elsewhere, in line with the One Court principle, the Court wellbeing framework (including for example the system foreseen by the Administrative Instruction on harassment, access to OHU) and disciplinary procedures should be extended to support staff (See supra Section I.A.1(2) and R4 (p.18); see also supra Section ICC/IO GovernanceIV.B.4. Judicial Council of the Court R115 (p.102)).
354	R354. Increased efficiency and effectiveness could be gained if the TFV is focused on its original mission as a trust fund, with functions restricted to fundraising, administration of the funds, and release of the funds as ordered by the Court.