



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
13 octobre 2021

Original : anglais/français

Vingtième session

La Haye, 6-11 décembre 2021

AUDITEUR EXTERNE: RAPPORT FINAL SUR LA SURVEILLANCE DE LA GOUVERNANCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Table des matières

| | | |
|------|---|----|
| I. | Contexte | 3 |
| II. | Liste de recommandations..... | 6 |
| III. | Résumé des principaux points du rapport | 8 |
| IV. | Observations et recommandations..... | 9 |
| 1. | Conclusions de l'atelier..... | 9 |
| 1.1. | Objet du mandat de l'Auditeur externe..... | 10 |
| 1.2. | Accès actuel des États parties à la surveillance..... | 11 |
| 1.3. | Le coût de la surveillance..... | 13 |
| 1.4. | L'absence de consensus sur toute réforme..... | 13 |
| 2. | Approche de l'Auditeur externe..... | 14 |
| 2.1. | Comparaison des coûts..... | 14 |
| 2.2. | Comparaison des structures..... | 16 |
| 3. | Recommandations structurelles..... | 16 |
| 3.1. | Mieux intégrer l'audit interne au sein de la Cour | 17 |
| 3.2. | Ouvrir aux États parties un accès au Comité d'Audit | 18 |
| 3.3. | Redistribuer les rôles du CBF, du CA et du THWG | 19 |
| 3.4. | Fusionner IOM et OIA | 22 |
| V. | Remerciements | 23 |

I. CONTEXTE

1. L'objectif de ces travaux, selon la demande adressée à l'Auditeur externe par l'Assemblée des États parties (AEP), était de « *procéder à une évaluation des organes de surveillance¹ de la Cour pénale internationale [la « Cour » ou CPI dans le présent rapport] dans le cadre de ses travaux en 2020, en remplacement de l'audit de performance, et de recommander des actions possibles concernant leurs mandats et lignes hiérarchiques respectifs, tout en respectant pleinement l'indépendance de la Cour dans son ensemble* » (Résolution ICC-ASP/18/Res.1 du 6 décembre 2019).

2. La résolution de l'Assemblée résulte des discussions préliminaires tenues au cours du dernier trimestre de 2019 au sein du Groupe de travail de La Haye (THWG), à l'initiative du point focal de surveillance de la gestion budgétaire (*budget management oversight focal point*), en lien avec l'Auditeur externe.

3. Sur la base de ces discussions qui ont abouti à son mandat, l'Auditeur externe doit envisager l'« évaluation des organes de surveillance » d'une manière purement institutionnelle, comme l'indique clairement l'insistance sur les « mandats respectifs » et les « lignes hiérarchiques ». Ainsi, il lui est demandé principalement d'évaluer l'adéquation et la transparence actuelles, vis-à-vis des États parties, du mécanisme résultant des mandats et des relations mutuelles entre les organes de surveillance, et non les mérites professionnels et les performances actuels desdits organes.

4. Ce travail vise à évaluer l'efficacité et l'efficacités de la surveillance de la Cour du point de vue du rôle joué par les États parties. Il ne s'agit pas d'auditer un processus mais d'analyser l'adéquation des relations existant entre les mandats et organes de la Cour et les divers mécanismes mis en place par les États parties pour surveiller la gouvernance de l'Organisation. Ces relations ne sont pas seulement fondées sur des règles et des documents, mais également sur des échanges oraux et informels, sur la base desquels l'Auditeur externe ne peut exercer son propre jugement que dans certaines limites.

5. Ce travail est parallèle à celui de l'examen du Groupe d'experts indépendants (*Independent Expert Review - IER*), publié le 30 septembre 2020. L'examen par des experts de l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement de la Cour, demandé par les États parties, visait à identifier les domaines pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de la Cour. L'Auditeur externe a pris bonne note des 384 recommandations de l'IER. Certaines d'entre elles sont cohérentes avec les recommandations du présent rapport.

6. Une part importante de l'analyse qui suit repose sur les réflexions d'un atelier, prévu dans les termes de référence définis par l'Auditeur externe pour accomplir le mandat de l'ASP (voir l'annexe n° 1). La réunion de cet atelier a dû être reportée à plusieurs reprises en raison de la pandémie, mais elle s'est finalement tenue à La Haye, au siège de la CPI, les 24 et 25 mai 2021.

7. Les 22 participants à l'atelier (voir l'annexe 2) étaient tous les acteurs directs de la surveillance de la gouvernance de la Cour², c'est-à-dire :

- l'Assemblée des États parties (AEP), représentée par le président et un membre du Groupe de travail de La Haye (*Hague Working Group - THWG*), par quatre « facilitateurs » et par le chef du Secrétariat de l'AEP ;
- les organes subsidiaires de l'AEP, représentés par le président du Comité du budget et des finances (CBF), le président du Comité d'audit (CA), le chef du Mécanisme de contrôle indépendant (*Independent Oversight Mechanism - IOM*) et le chef du secrétariat exécutif de ces deux comités ;
- l'Audit interne, représenté par la directrice du Bureau de l'Audit interne (OIA) ;

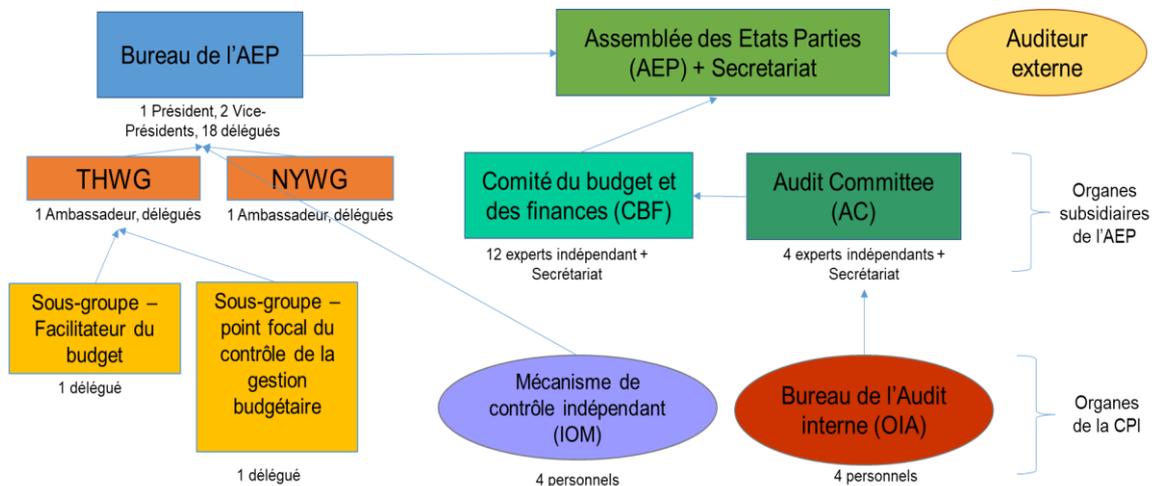
¹ Dans la version française de ce rapport, le mot « surveillance » correspond au terme anglais « *Oversight* », qui peut également se traduire par « supervision », ou encore « contrôle » dans certains cas.

² Ni le Fonds au profit des victimes (FPV) ni son Secrétariat ne sont couverts par le mandat de l'AEP.

- ainsi que les trois organes exécutifs de la Cour (Présidence, Bureau du Procureur, Greffe), représentés chacun par deux cadres de haut niveau.

8. Le schéma suivant illustre les interrelations entre les parties prenantes susmentionnées de la surveillance de la gouvernance de la CPI :

Figure n°1 : Surveillance de la gouvernance de la CPI



Source : Auditeur externe

9. L'objectif de l'atelier était de réunir toutes les parties prenantes à la surveillance de la gouvernance de la CPI afin d'échanger des points de vue sur la meilleure façon d'améliorer l'accès au mécanisme de surveillance pour les délégués des États parties, et donc pour l'ensemble de l'AEP.

10. L'Auditeur externe a préparé un document de travail et un ordre du jour pour l'atelier, au cours duquel il a tenu le rôle de modérateur. Le projet de procès-verbal (*Minutes*) des débats a été transmis le 3 juin 2021 à tous les participants, et a été soumis à contradiction, afin de s'assurer qu'il rendait fidèlement et exactement compte de la contribution de chaque participant (commentaires, objections, propositions). Toutes les réponses ont été recueillies avant le 11 juin 2021. Le procès-verbal contredit est présenté en annexe n°3. Il montre que l'atelier est parvenu à un consensus sur la compréhension du mandat de l'Auditeur externe : l'amélioration de l'accès des délégués des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI a été clairement reconnue par les participants comme constituant la question fondamentale à traiter.

11. Sur la base du procès-verbal modifié, un rapport provisoire a été rédigé et soumis aux participants pour contradiction le 28 juillet 2021. Au 2 septembre 2021, l'Auditeur externe avait reçu six réponses :

- un courriel de l'Auditeur interne (mardi 3 août 2021), suggérant d'apporter quelques clarifications techniques sur le rôle futur du Comité d'Audit, dans l'hypothèse où les recommandations de l'Auditeur externe seraient adoptées ;

- un court courriel de l'Ambassadeur Päivi Kaukoranta (lundi 9 août 2021) ne proposant aucun commentaire ;

- une lettre du président du Comité du Budget et des finances (12 août 2021) : à la fin de cette lettre, le Président du CBF indique : « *je souhaite que cette lettre soit annexée à votre rapport final qui sera soumis à l'Assemblée* ». Cette lettre est donc reproduite à l'annexe 6 du présent rapport ;

- une lettre du Président du Comité d'audit (12 août 2021) : le Président du Comité d'Audit indique également : « *je vous saurais gré de bien vouloir annexer cette lettre à votre rapport final qui sera soumis à l'Assemblée* ». Cette lettre est donc reproduite à l'annexe 7 du présent rapport ;

- un courrier du chef du Secrétariat de l'AEP (27 août 2021), suggérant diverses modifications rédactionnelles ;

- une note du chef du Mécanisme de contrôle indépendant (2 septembre 2021) qui est reproduite en annexe 8 du présent rapport.

12. Sur cette base, l'Auditeur externe a finalisé le présent rapport.

II. LISTE DE RECOMMANDATIONS

13. Les recommandations sont classées par ordre de priorité :

- **Priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction. Ce point correspond à l'existence d'un niveau de risque élevé pour les objectifs de l'organisation ;
- **Priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction. Ce point correspond à un niveau de risque intermédiaire ;
- **Priorité 3**, point sur lequel les contrôles pourraient être améliorés et l'attention de la direction est attirée. Ce point correspond à un niveau de risque modéré.

| Domaine et services concernés | Priorité | Recommandations |
|-------------------------------|----------|--|
| CPI | 1 | 1. Compte tenu de la pénurie persistante de liquidités de la CPI et du niveau élevé du ratio des coûts de surveillance de la gouvernance par rapport à d'autres Organisations Internationales, l'Auditeur externe recommande qu'aucune réforme de l'organisation de la CPI dans son ensemble, et des organes de surveillance de la gouvernance en particulier, n'entraîne une augmentation des dépenses, à moins qu'une ou plusieurs économies équivalentes ne soient identifiées et réalisées dans d'autres domaines, et qu'une priorité soit accordée aux réformes susceptibles de générer des économies mesurables. |
| CoCo, CA, OIA | 1 | 2. L'Auditeur Externe recommande au Conseil de coordination (CoCo) d'approuver formellement, sous le contrôle <i>ex post</i> du Comité d'Audit, le programme annuel d'audit interne. Le Comité d'audit pourrait demander des modifications, qui devraient à leur tour être approuvées et avalisées par le CoCo. Le Bureau de l'Audit Interne devrait rendre compte directement au CoCo, et le CoCo, avec l'avis du Comité d'audit, devrait être entièrement responsable de l'évaluation du directeur du Bureau de l'Audit interne. |
| AEP | 1 | 3. L'Auditeur externe recommande à l'AEP de donner, par l'intermédiaire de son Bureau, un accès permanent au Comité d'Audit à un nombre limité de délégués en qualité de membres non délibérants. Le rôle de ces délégués serait de servir de « points focaux » pour relayer des informations à leurs collègues des autres délégations sur l'activité du Comité d'audit indépendant. |
| AEP | 1 | 4. L'Auditeur externe recommande : - de supprimer le Comité du budget et des finances composé d'experts indépendants, et de transférer sa compétence dans la préparation/négociation de la proposition de budget détaillée avec le groupe de travail interne sur le budget de la CPI au Groupe de Travail de La Haye ou à un sous-groupe ; |

| | | |
|--|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - de soumettre chaque année, avant l'été, la proposition de budget initial au Groupe de Travail de La Haye, qui pourrait immédiatement commencer à préparer et à négocier, en contact direct avec le groupe interne de travail sur le budget de la CPI, la décision consensuelle finale de l'AEP sur le budget, à prendre en décembre ; - optionnellement, de demander au Comité d'Audit, qui serait alors investi d'un rôle consultatif, d'émettre rapidement un premier avis technique synthétique sur la proposition de budget ; - de supprimer le Secrétariat exécutif, afin de rétablir le principe de subsidiarité des organes de surveillance de la gouvernance vis-à-vis de l'Assemblée. |
| AEP, Présidence, Bureau du Procureur, Greffé | 1 | 5. L'Auditeur externe recommande de fusionner le Bureau de l'Audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant en un unique Programme Majeur. |

III. RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT

14. Le caractère adéquat ou non de l'accès des délégués des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI, qui est la question fondamentale posée par le mandat confié par l'AEP à l'Auditeur externe, est un point controversé parmi les diverses parties prenantes (c'est-à-dire les délégués des États parties d'une part, et les experts indépendants qui participent à la surveillance de la gouvernance de la CPI de l'autre) : les organes subsidiaires de l'Assemblée des États parties constitués d'experts indépendants (Comité pour le Budget et les Finances, Comité d'Audit et, dans une certaine mesure, le Mécanisme de contrôle indépendant) considèrent qu'aucune réforme n'est nécessaire pour améliorer l'accès des délégués des États parties au dispositif de surveillance. Parmi les délégués des États parties eux-mêmes, il n'y a pas de position commune claire sur les améliorations possibles.

15. En l'absence de tout consensus sur des mesures spécifiques, la seule façon pour l'Auditeur externe de formuler des recommandations objectives et efficaces pour améliorer l'accès des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI était de procéder à une analyse comparative des Organisations internationales (sur un panel de 29 organisations), portant sur les structures de surveillance et leurs coûts, qui montrent que :

- La CPI dispose, outre l'AEP et ses propres organes subsidiaires (Bureau, THWG et NYWG), de six structures de surveillance – le Comité du budget et des finances, le Comité d'Audit, un Secrétariat exécutif, le Mécanisme de contrôle indépendant, le Bureau de l'Audit Interne, et l'Audit externe. C'est un nombre de structures plus élevé que dans toute autre Organisation internationale. Cette différence est due à trois caractéristiques spécifiques : a) le Comité du budget et des finances est un organe externe composé d'experts indépendants, alors que dans la plupart des autres Organisations, les fonctions de surveillance du budget et des finances sont directement exercées par les délégués des États parties; b) un Secrétariat exécutif distinct dédié aux deux comités d'experts indépendants (CBF et CA) a été mis en place, que l'on ne trouve dans aucune organisation de taille comparable ; c) enfin, le Bureau de l'Audit Interne et le Mécanisme de contrôle indépendant sont deux entités distinctes, alors que ces deux fonctions sont fusionnées dans les autres Organisations internationales.

- Le coût global de la surveillance de la CPI (1,974 million d'euros en 2019), représente 1,23 % du total des dépenses de la CPI. Ce ratio est beaucoup plus élevé que dans d'autres Organisations internationales, où les ratios se situent entre 0,29 % et 0,70 % : cela signifie que le ratio des coûts de surveillance de la CPI est deux à quatre fois plus élevé que celui d'autres OI, y compris de taille comparable. Cela peut être considéré comme une conséquence directe du nombre excessif de structures du système actuel de surveillance de la gouvernance de la CPI.

16. Sur la base de ces éléments, les recommandations de l'Auditeur externe à l'AEP (présentées ci-après) sont fondées sur un modèle de contrôle plus économique, plus simple, efficace et responsable, avec un seul organe d'experts indépendants, le Comité d'audit, faisant directement rapport à l'AEP avec une nouvelle relation avec l'Auditeur interne, et jouant optionnellement, un rôle consultatif en matière budgétaire, pas de « secrétariat exécutif » séparé dédié aux experts indépendants, et un seul Programme Majeur regroupant l'Audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant.

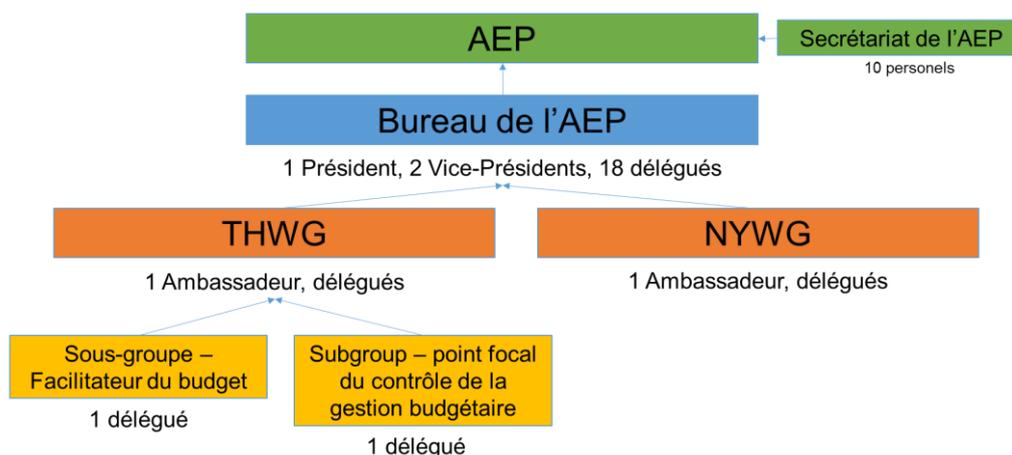
17. Si un tel modèle, conforme aux meilleures pratiques internationales, était mis en œuvre à la CPI, la plupart des fonctions actuelles du Comité du budget et des finances en matière de préparation du budget seraient exercées par une représentation directe des délégués des États parties (le Groupe de travail de La Haye ou un groupe *ad hoc*), ce qui est d'évidence le moyen le plus économique de donner aux délégués des États parties un accès efficace et direct à la surveillance de la gouvernance de la CPI.

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Conclusions de l'atelier

18. L'accès des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI est actuellement exercé par l'AEP et ses organes subsidiaires qui sont présentés dans la figure 2 ci-dessous :

Figure 2 : Organigramme de l'AEP et de ses organes subsidiaires



Source : Auditeur externe

- *le Bureau de l'Assemblée* : il est composé d'un Président, de deux Vice-Présidents et de 18 membres élus par l'Assemblée pour un mandat de trois ans. Le Bureau actuel a pris ses fonctions à la fin de la dix-neuvième session de l'Assemblée, le 12 février 2021. Le Bureau a un caractère représentatif, tenant compte, notamment, d'une répartition géographique équitable et de la représentation adéquate des principaux systèmes juridiques du monde. Il se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois par an. Il assiste l'Assemblée dans l'exercice de ses responsabilités. Des indications supplémentaires sur le Bureau sont données dans l'Article 112 du Statut de Rome et dans la règle 29 du Règlement intérieur de l'Assemblée des États Parties.

- *les groupes de travail du Bureau* : conformément à la résolution ICC-ASP/3/Res.8, le Bureau a créé, le 1^{er} décembre 2004, deux groupes de travail de même niveau, l'un basé à La Haye (THWG) et l'autre à New York (NYWG). Le Bureau attribue périodiquement des mandats à ces groupes, en évitant la duplication des travaux à La Haye et à New York. Ces groupes sont ouverts à tous les États parties. Chaque groupe est coordonné par un ambassadeur qui fait également office de Vice-président du Bureau et est réparti en sous-groupes. Le 14 février 2006, le Bureau a recomposé ses deux groupes de travail et a adopté leurs termes de référence, qui peuvent faire l'objet d'une révision périodique, et qui prévoient, entre autres, que le Groupe de travail de La Haye est responsable « de l'examen de la question du budget de la Cour, tout en respectant le rôle spécial du Comité du budget et des finances ».

- *les facilitateurs* : conformément aux termes de référence adoptés en 2006, les coordinateurs des groupes de travail peuvent nommer des facilitateurs sur des questions spécifiques. Dans le cas de la surveillance de la gouvernance budgétaire et financière, deux sous-groupes du THWG sont actuellement dirigés par un facilitateur du budget et par un point focal du contrôle de la gestion budgétaire (précédemment connu sous le nom de « Facilitateur de la surveillance budgétaire », *Budget Oversight Facilitator*).

19. L'annexe n°9 rappelle les principales caractéristiques et les interrelations des différents organes constitutifs du système de surveillance de la gouvernance de la Cour pénale internationale, c'est-à-dire non seulement le Bureau, les groupes de travail et les facilitateurs décrits ci-dessus, mais également les autres organes subsidiaires de l'AEP auxquels les délégués des États parties n'ont actuellement aucun accès, à savoir : le Comité du budget et des finances (CBF), le Comité d'audit (CA) et leur Secrétariat exécutif commun, et le Mécanisme de contrôle indépendant (IOM). L'annexe n°9 rappelle également les caractéristiques du Bureau de l'Audit interne (OIA), qui n'est pas un organe subsidiaire de l'AEP, mais qui fait également partie du système de surveillance de la gouvernance de la CPI tel que défini dans le cadre du présent rapport. Elle ne mentionne pas l'Auditeur externe, qui est un organe indépendant (donc non-subsidiaire) externe intrinsèque de toute Organisation internationale publiant des états financiers.

1.1. Objet du mandat de l'Auditeur externe

20. L'approche préliminaire du Groupe de travail de La Haye qui a conduit au mandat donné par l'AEP à l'Auditeur externe était fondée sur une définition du mécanisme de surveillance de la gouvernance de la Cour, qui excluait l'AEP elle-même, agissant en tant qu'organe de surveillance suprême de l'Organisation, et l'Auditeur externe indépendant, qui rend compte directement et indépendamment à l'AEP.

21. À ces deux exceptions près, l'atelier est convenu de définir le système de surveillance de la gouvernance de la CPI comme étant l'ensemble des relations mutuelles entre les États parties et les entités et structures suivantes :

- deux organes subsidiaires « directs » de l'AEP qui sont le Comité du budget et des finances (CBF) et le Comité d'audit (CA), chacun composé exclusivement d'experts indépendants, et leur Secrétariat exécutif ;

- un organe subsidiaire « indirect » (il est indirect car il s'agit, en termes de personnel et de budget, d'un service purement « interne » de la CPI) : le mécanisme de contrôle indépendant (IOM), qui doit assurer les fonctions d'évaluation, d'enquête et d'inspection, et qui rapporte directement au président de l'AEP³ ;

- un service non subsidiaire de l'AEP, interne de la CPI, qui assure les fonctions d'audit interne : le Bureau de l'audit interne (OIA) ;

- et le Bureau de l'AEP, le Groupe de travail de La Haye et les Facilitateurs, par l'intermédiaire desquels les États parties, qui prennent des décisions importantes pendant les sessions de l'Assemblée (généralement une semaine par an), restent impliqués dans les questions de gouvernance de la CPI entre les sessions. Ces entités ont été reconnues par les participants à l'atelier de mai 2021 comme étant des parties prenantes essentielles dans l'évaluation de la transparence et de l'adéquation des informations transmises aux délégués des États parties par le mécanisme de surveillance de la gouvernance de la CPI.

22. Outre la question de l'accès des délégués des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI, pour lequel, comme indiqué ci-dessus, l'Auditeur externe a été mandaté par l'AEP, l'ancien point focal de la surveillance de la gestion budgétaire, participant à l'atelier, a soulevé trois autres questions qui n'étaient pas mentionnées dans le document de travail initial, mais qui sont traitées plus en détail dans le présent rapport, à savoir :

- **le coût du système pour les États parties ;**
- **la nécessité d'avoir « tant d'auditeurs » pour surveiller les activités de la CPI;**
- **la nécessité que trois organes relevant directement ou indirectement de l'AEP effectuent des audits de performance, et les rôles spécifiques de l'IOM, de l'OIA et de l'Auditeur externe dans ce domaine.**

³ Art. 112-4 du Statut de Rome : « l'Assemblée peut créer les organes subsidiaires nécessaires, y compris un mécanisme de contrôle indépendant pour l'inspection, l'évaluation et l'investigation de la Cour, afin de renforcer son efficacité et son économie. ».

23. Les participants sont parvenus à un consensus sur cette définition du système de surveillance de la gouvernance du CPI, à condition que l'Auditeur externe soit inclus dans le champ d'application pour ses activités en tant qu'auditeur de performance⁴.

1.2. Accès actuel des États parties à la surveillance

24. Les accès actuels, directs ou indirects, des délégués des États parties au mécanisme de surveillance de la gouvernance de la Cour sont fondés :

- d'une part, sur les lignes de reporting actuelles des chefs des quatre entités chargées de la surveillance de la gouvernance de la CPI (CBF, CA, OIA, IOM) ;
- d'autre part, sur les flux directs et indirects d'informations mutuelles actuellement fournies directement à l'AEP, ou par l'intermédiaire du Bureau, du Groupe de travail de La Haye et/ou des Facilitateurs.

25. Les rapports et l'information des délégués des États parties passent actuellement par trois canaux : le Secrétariat de l'AEP, le facilitateur budgétaire et le point focal de surveillance de la gestion budgétaire. Plus précisément :

- un Secrétariat exécutif du CBF/CA est officiellement placé sous la responsabilité du directeur du Secrétariat de l'ASP. Le Groupe de travail de La Haye a récemment tenté de clarifier les rôles respectifs du directeur du Secrétariat de l'AEP et du Secrétaire exécutif du CBF et du CA. Sa conclusion est présentée dans le document ICC-ASP-18-Res1, dont la formulation reste ambiguë : « *le Secrétaire exécutif fait rapport au Président du Comité sur toutes les questions de fond relatives aux travaux du Comité mais reste membre du Secrétariat de l'AEP conformément à la structure de gestion de la Cour* ». Une telle formulation ne permet pas vraiment de définir une ligne hiérarchique claire et efficace entre l'AEP et ses organes subsidiaires, le Comité du budget et des finances et le Comité d'audit. Ce lien étroit avec le CBF est particulièrement nécessaire pendant la longue période de préparation du budget de la CPI, au cours de laquelle un flux d'informations réciproques serait essentiel, mais est pratiquement inexistant (voir le rapport final 2019 de l'Auditeur externe sur le processus budgétaire de la CPI⁵). La question centrale sous-jacente est de savoir si, dans son rôle actuel dans la préparation du budget, qui repose sur un accès à des informations inaccessibles aux États parties et sur le pouvoir de procéder à des arbitrages budgétaires préliminaires sur cette base, le CBF peut être considéré à la fois comme un véritable organe « subsidiaire » de l'AEP, et comme un comité d'experts prenant des décisions en toute indépendance des États parties, laissant en théorie à ces derniers la seule option d'adopter ou de rejeter un budget déjà préparé ;

- en outre, à travers les récentes discussions sur un amendement de la Charte d'audit interne, une autre ambiguïté demeure, concernant les positions respectives du CBF et du Comité d'audit. La description la plus récente est la suivante : « *l'Assemblée des États parties est l'organe de contrôle de gestion et l'organe législatif de la Cour. Elle est composée de représentants des États parties au Statut de Rome. L'AEP a créé le Comité du budget et des finances (« CBF ») et le Comité d'audit (« CA ») qui rend compte à l'Assemblée par l'intermédiaire du CBF, pour traiter de sujets spécifiques nécessitant une expertise technique* ». Une telle formulation laisse entendre, sans conclure sur ses implications pratiques, que le Comité d'audit est une sous-commission du CBF. De toute évidence, cette ambiguïté n'est pas de nature à clarifier les contacts entre l'AEP et ses deux organes subsidiaires.

⁴ Mais bien sûr, pas au titre de son activité principale d'Auditeur externe des états financiers.

⁵ Ce point a été contesté pendant l'atelier par l'actuel président du CBF (voir annexe n°3). Mais il résulte d'un entretien avec la facilitatrice budgétaire en charge en 2018 (Amb. Mme Marlene Bonnici), dont la déclaration a été confirmée lors de la contradiction du rapport de l'Auditeur externe. Le reporting implique toujours au moins deux partenaires - si le facilitateur considère que son accès aux informations budgétaires par le biais du CBF est insuffisant, on peut objectivement en déduire que le reporting de l'organe subsidiaire est inadéquat.

26. Le facilitateur budgétaire est nommé par le Bureau sur recommandation du Groupe de travail de La Haye. Son rôle est de préparer la négociation entre le groupe de travail interne sur le budget de la CPI (*Budget Working Group*) où sont représentés les responsables administratifs des trois organes (et qui est dirigé par le Greffier), et les différentes catégories d'États parties⁶ afin de parvenir à un consensus avant que l'AEP n'adopte le budget en fin d'année. Cela ne peut être réalisé sans réexaminer directement la proposition de budget en détail, indépendamment des ajustements préalables discutés avec le groupe de travail interne sur le budget de la CPI par le CBF. Le facilitateur n'entretient que des contacts informels avec le CBF avant et après, mais pas pendant, l'examen du projet de budget par ce dernier. Ces contacts se limitent à fournir aux experts des indications très générales sur le niveau de financement que les États parties sont disposés à allouer au prochain budget de la Cour (fondamentalement limité, au cours de la dernière décennie, à une « croissance réelle zéro »), comme cela a été décrit dans le rapport de l'Auditeur externe susmentionné sur le processus budgétaire (voir « processus d'approbation », chapitre II-D-2).

27. Le point focal chargé de la surveillance de la gestion budgétaire, dont la fonction n'est clairement définie dans aucun document, est également nommé par le Bureau sur recommandation du Groupe de travail de La Haye et a été le principal instigateur du mandat confié par l'AEP à l'Auditeur externe pour évaluer le mécanisme de surveillance de la gouvernance de la Cour.

28. L'adéquation de l'accès des délégués des États parties au système de surveillance de la gouvernance de la CPI, qui est la question fondamentale soulevée par le mandat donné par l'AEP à l'Auditeur externe, a été controversée par les participants à l'atelier. Les principaux points suivants sont ressortis de la discussion :

- Il est clair que les participants représentant les organes subsidiaires de l'ASP (CBF, CA et, théoriquement, l'IOM) n'estiment pas nécessaire d'améliorer les relations avec les délégués des États parties⁷. De leur côté, les délégués des États parties participants n'ont pas exprimé d'opinion uniforme sur cette question. En rediscutant en détail la proposition de budget d'un point de vue politique, le Groupe de travail de La Haye fait double emploi et ne tient finalement aucun compte, dans ses propres négociations entre États parties, de l'examen technique de la proposition de budget effectué par le CBF. L'Auditeur externe estime que cette situation n'est ni efficace ni économique pour les États parties, et s'interroge donc sur le fait qu'elle n'a pas semblé mériter une réforme pour la plupart des participants (à l'exception de l'ancien point focal du contrôle de la gestion du budget et de l'Auditeur externe⁸).

- Plus généralement, il n'y a pas eu de consensus des participants représentant les organes subsidiaires de l'AEP :

- ni sur le fait même que le système de surveillance de la gouvernance n'était pas considéré comme pleinement satisfaisant par l'AEP (ce qui reste pourtant la seule raison objective pour laquelle l'ASP a demandé un rapport de l'Auditeur externe),
- ni sur le fait que l'Auditeur externe puisse suggérer de quelconques améliorations à un dispositif qu'ils considèrent comme adéquat, de leur point de vue (bien que l'AEP ait explicitement demandé à l'Auditeur externe de faire des recommandations pour améliorer le système).

⁶ Les points de vue divergents doivent généralement être conciliés entre les principaux contributeurs et les États parties « partageant les mêmes idées ». Les affinités géographiques peuvent également conduire à des positions différentes de certains groupes, tels que le WEOG (pays de l'Union européenne), le GRULAC (Amérique latine), le groupe d'Europe orientale. Bien que le Groupe de Travail de La Haye soit ouvert à tous les États parties, en moyenne, seules 40 délégations environ (principalement celles qui ont une ambassade à La Haye) participent effectivement à ses discussions budgétaires.

⁷ Les présidents du CBF et de l'AC ont chacun envoyé des notes affirmant ce point et expliquant qu'ils ne voyaient quant à eux aucun problème de relations entre les États parties et le mécanisme de surveillance de la gouvernance de la CPI (voir les annexes 4 et 5).

⁸ La même conclusion sur la duplication inefficace du travail entre le Comité pour le Budget et les Finances et le Groupe de Travail de La Haye avait été présentée par l'Amb. Bonnici, ancien facilitateur du budget, lorsque l'Auditeur externe audite le processus budgétaire de la CPI en 2019 – voir le rapport final de l'Auditeur Externe sur le processus budgétaire de la CPI (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2).

- L'existence d'un « Secrétariat exécutif » au sein du Secrétariat de l'AEP, dont le rapport coût-efficacité et la transparence ont été mis en doute dans le document de travail préparé par l'Auditeur externe, a été fortement défendue par les présidents du CBF et du Comité d'audit (voir annexes n° 4 et 5), tandis que les autres participants n'ont pas exprimé de préoccupation particulière.

- Enfin, le Procureur adjoint et le chef du Mécanisme de contrôle indépendant ont exprimé l'avis que la ligne hiérarchique directe entre le Mécanisme et le Président de l'AEP, également mise en cause dans le document de travail pour son manque de flexibilité et de visibilité par rapport à la formule budgétaire dominante d'un Programme Majeur unifié combinant le Mécanisme de contrôle indépendant et l'audit interne, présentait des avantages théoriques en cas d'allégations de mauvaise conduite à l'encontre de responsables élus de la CPI.

1.3. Le coût de la surveillance

29. Bien que le document initial de travail n'ait pas soulevé cette question spécifique, la plupart des participants ont considéré qu'il y avait un risque de duplication pour les audits de performance, soulignant le fait que, dans ce domaine, l'Auditeur externe devrait être inclus dans le champ d'évaluation du système de surveillance de la gouvernance, au même titre que l'audit interne et l'IOM. Tous les participants étaient d'accord sur ce point, même si les objectifs et les relations de l'Auditeur externe avec les Etats parties sont clairement différents de ceux de l'audit interne et de l'IOM⁹. Néanmoins, tous sont convenus qu'il peut y avoir des chevauchements de sujets d'audit entre l'audit externe et l'audit interne. C'est pourquoi l'Auditeur externe coordonne chaque année son propre plan d'audit avec le programme d'audit interne. Mais l'atelier a explicitement soulevé la question du coût du système de surveillance de la gouvernance de la CPI dans son ensemble, y compris l'audit externe, comme étant un point majeur à traiter pour remplir le mandat de l'AEP.

30. De l'avis général, le coût global du système de contrôle de la gouvernance de la CPI doit donc être considéré comme une préoccupation majeure dans le cadre des travaux actuels. L'Auditeur externe a pris bonne note de ce point important.

1.4. L'absence de consensus sur toute réforme

31. Aucune des solutions proposées dans le document de travail pour rationaliser le système, qui étaient fondées sur l'expérience de l'Auditeur externe dans d'autres Organisations internationales, n'a reçu un soutien unanime des participants. En particulier :

- la répartition des responsabilités entre le Secrétariat de l'AEP et le Secrétariat exécutif est considérée comme une condition essentielle de l'indépendance du CBF – mais c'est également le signe clair que le CBF, quels que soient les textes, n'accepte pas sa position juridique d'organe « subsidiaire » vis-à-vis des États parties¹⁰. Néanmoins, la suggestion de mettre en place une seule ligne hiérarchique simple au sein du Secrétariat de l'AEP afin de rationaliser (et d'en minimiser le coût) le suivi des activités de l'Assemblée d'une part, et des deux comités d'experts d'autre part, n'a reçu aucun soutien des représentants des États parties;

- une modification des règles concernant la composition du CBF et du Comité d'Audit, afin que des délégués des États parties puissent y être directement représentés par l'intermédiaire des facilitateurs, a été ou bien rejetée, ou bien non soutenue par les participants (sauf par l'ancien point focal du contrôle de la gestion budgétaire)¹¹;

⁹ La mission principale de l'Auditeur externe consiste à émettre une opinion indépendante sur les états financiers annuels : dans ce domaine, il n'y a manifestement pas de double emploi possible. Par rapport à l'audit interne, les audits de performance de l'Auditeur externe sont fondés sur l'approche des « trois E » de l'INTOSAI (Économie, Efficacité et Efficacité), davantage que sur l'analyse des risques. Par rapport au Mécanisme Indépendant de Surveillance, les audits de performance de l'Auditeur externe sont de véritables audits spécifiquement orientés sur les besoins des États parties (recherche de la manière optimale de dépenser les contributions), et, dans la plupart des cas, pas des évaluations (tentatives d'évaluer les résultats et les impacts d'une politique donnée). En outre, l'Auditeur externe est totalement indépendant de la Cour et des États parties pour la sélection des sujets d'audit.

¹⁰ Comme indiqué à l'annexe n°9, le Secrétariat exécutif du CBF et du CA « n'existe pas » dans les textes fondamentaux de la CPI. Seule la position du Secrétariat du CBF et du CA a été validée.

¹¹ Les annexes 4 et 5 rappellent qu'une telle solution (mise en œuvre uniquement à l'OCDE, qui n'appartient pas au système des Nations unies), même si elle est recommandée par l'Auditeur externe sur la base de sa propre expérience

- la mise en place d'une structure plus formelle pour les contacts et le flux d'informations entre le CBF, le Comité d'audit et les facilitateurs, a été considérée par certains participants comme imposant une « camisole de force » menaçant l'indépendance des experts (bien que d'autres participants aient rappelé que le CBF et le Comité d'audit devaient rester fondamentalement des organes subsidiaires de l'AEP, ce qui implique nécessairement un certain degré de dépendance de ces comités vis-à-vis des États parties) ;

- la proposition de fusionner l'audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant n'a été soutenue que par l'ancien point focal du contrôle de la gestion budgétaire et un membre du Comité d'audit.

2. Approche de l'Auditeur externe

32. En l'absence de tout consensus, la seule façon pour l'Auditeur externe de formuler des recommandations objectives et efficaces pour améliorer l'accès des délégués des États parties au système de contrôle de la gouvernance de la CPI est de procéder à une analyse comparative des coûts et des structures par rapport à d'autres organisations internationales.

2.1. Comparaison des coûts

33. Dans le contexte des termes de référence pour l'évaluation du système de surveillance de la gouvernance, comme mentionné ci-dessus, le champ de notre sondage comprend :

- d'une part, le Comité d'audit, le CBF et leur secrétariat exécutif, le Mécanisme de contrôle indépendant, le Bureau de l'audit interne, et l'audit externe ;

- d'autre part, les divers Comités, commissions, groupes, facilitateurs, etc. composés de délégués des États parties chargés de la surveillance – dans le cas de la CPI, il s'agit du Bureau de l'AEP, du Groupe de travail de La Haye et des facilitateurs.

34. Aux fins des comparaisons de coûts, seul le premier groupe doit être pris en compte : il est en effet généralement admis que les activités de surveillance, lorsqu'elles sont effectuées directement par les délégués des États parties, relèvent d'un rôle plus général des délégations et ne représentent donc qu'un coût marginal pour les Organisations concernées, qui peut être négligé (pas de salaires ni de frais généraux directs, comme pour le Mécanisme de contrôle indépendant et le Bureau de l'audit interne, et pas d'indemnité journalière de subsistance, pas de frais de transport, ni de frais de « Secrétariat exécutif », comme pour le Comité d'audit et le Comité du budget et des finances).

de l'organisation en question, ne correspond pas à la majorité des 29 autres Organisations internationales du panel de l'Auditeur externe.

Tableau 1 : Coût des organes de surveillance de la CPI (en milliers d'euros)

| 2019 | |
|---|------------|
| Comité d'Audit | 37,38 |
| Comité du budget et des finances | 160,42 |
| Secrétariat des organes d'experts indépendants (CBF/CA) | 498,31 |
| Mécanisme de contrôle indépendant | 521,60 |
| Bureau de l'audit interne | 686,28 |
| Audit externe | 70,00 |
| 1. Coût total de la surveillance de la gouvernance | 1 974,00 |
| 2. Total des frais généraux de l'Organisation | 160 736,00 |
| Ratio 1/2 (%) | 1,23% |

Source : Auditeur externe

35. Ce tableau répond à une question précise soulevée par le chef du Mécanisme de contrôle indépendant lors de l'atelier : le coût de l'Audit externe représente 3,5% du total des coûts de contrôle de la gouvernance, et 0,04% du total des dépenses de la CPI, soit dix fois moins que le Bureau de l'audit interne (0,43%), dix fois moins que les Comités d'experts et leur Secrétariat exécutif (0,43%) et huit fois moins que le Mécanisme de contrôle indépendant (0,32%).

36. Plus généralement, bien que les autres Organisations ne publient pas de données détaillées sur le coût de leurs organes de contrôle, les données auxquelles l'Auditeur externe a accès concernant certaines autres Organisations internationales, où les ratios varient entre 0,29 % et 0,70 %, montrent que le ratio des coûts de contrôle de la CPI est deux à quatre fois plus élevé que celui de ces autres Organisations.

37. Sur la base de son audit des états financiers de la CPI au cours des dernières années, l'Auditeur externe est également pleinement conscient du mur de liquidités auquel l'Organisation doit actuellement faire face à la fin de chaque exercice et qui, à un moment ou à un autre, pourrait menacer la continuité de l'exploitation de la CPI¹². C'est pourquoi l'Auditeur externe est arrivé à la conclusion qu'aucune réforme de l'organisation de la CPI en général, et des organes de surveillance de la gouvernance en particulier, ne devrait conduire à un accroissement des dépenses, à moins qu'une ou plusieurs réductions équivalentes puissent être identifiées et réalisées dans d'autres domaines. Comme indiqué ci-dessus, il y a eu un consensus au cours de l'atelier sur le fait que le coût du système de contrôle de la gouvernance de la CPI était une préoccupation majeure à prendre en compte lors de l'évaluation de ce système (voir l'annexe n° 3).

38. En conclusion générale, comme le montre le tableau précédent, le ratio de coût global des six structures « hors délégués » de surveillance (CBF, Comité d'audit, Secrétariat exécutif, Mécanisme de contrôle indépendant, Bureau de l'Audit interne, Audit externe), est bien plus élevé que dans d'autres organisations internationales.

¹² Voir l'avis de l'Auditeur externe sur les états financiers de 2017 (doc. ICC-ASP/17/12, p5) : « Nous attirons spécifiquement votre attention sur la question exposée dans les notes 2.4 (« Base de préparation ») et 2.19 (« Risques de liquidité ») des états financiers, concernant le principe de continuité d'exploitation ». Et page 65, l'Auditeur externe fait l'observation suivante : « les données fournies à l'Auditeur externe lors de sa mission finale sur les états financiers 2017 le conduisent à partager les préoccupations exprimées par le Comité concernant le risque de survenance d'une crise de liquidité au cours du second semestre 2018. L'Auditeur Externe considère qu'il ne s'agit pas d'une crise temporaire, mais de la manifestation d'un problème devenu structurel, dont la résolution nécessite une analyse plus approfondie ». Depuis lors, le même problème se pose à chaque fin d'année, y compris en 2021.

2.2. Comparaison des structures

39. Sur un échantillon de 29 Organisations internationales¹³, neuf n'ont pas de Comité du budget et des finances ou équivalent, cinq seulement ont un CBF¹⁴ composé d'experts indépendants (y compris la CPI), et 15 n'ont pas d'experts indépendants au CBF, leur comité budgétaire et financier étant simplement une émanation des délégations agissant comme une commission directe de l'Assemblée¹⁵. Les CBF de délégués des États membres sont donc clairement la norme dominante dans notre échantillon, ce qui n'est pas surprenant, étant donné que les dotations budgétaires sont l'outil ultime (et souvent le seul efficace) des États membres pour maîtriser la gouvernance d'une Organisation internationale. En outre, comme cela a été souligné au cours de l'atelier, au sein de la CPI, la plupart des activités de surveillance efficaces concernant le budget sont en fait menées par le Facilitateur et le Groupe de travail de La Haye.

40. En ce qui concerne la séparation de l'audit interne et du Mécanisme de contrôle indépendant, dans le même échantillon, la CPI est la seule organisation internationale qui a mis en place deux organes distincts.

Constat n°1. Avec un nombre élevé de structures de supervision excluant les délégués, le coût du contrôle de la gouvernance de la CPI par rapport à ses dépenses totales est prohibitif par rapport à celui d'autres Organisations Internationales.

Recommandation n° 1. (Priorité 1) Compte tenu de la pénurie persistante de liquidités de la CPI et du niveau élevé du ratio des coûts de surveillance de la gouvernance par rapport à d'autres Organisations internationales, l'Auditeur externe recommande qu'aucune réforme de l'organisation de la CPI dans son ensemble, et des organes de surveillance de la gouvernance en particulier, n'entraîne une augmentation des dépenses, à moins qu'une ou plusieurs économies équivalentes ne soient identifiées et réalisées dans d'autres domaines, et qu'une priorité soit accordée aux réformes susceptibles de générer des économies mesurables.

3. Recommandations structurelles

41. Il convient de souligner que les recommandations suivantes visent exclusivement à répondre à la question soumise par l'AEP à l'Auditeur externe. L'Auditeur externe est bien entendu conscient que certains représentants des trois organes et/ou participants indépendants au système de contrôle pourraient soulever une question très différente, à savoir : une participation plus étroite des États parties à la surveillance de la gouvernance de la CPI est-elle souhaitable ?

42. L'Auditeur externe, qui rend compte exclusivement à l'AEP, ne peut pas répondre à une telle question politique. La seule recommandation qu'il peut faire dans ce domaine est d'ordre technique : quel que soit le degré d'implication directe des États parties dans la surveillance de la gouvernance de la CPI, cette implication ne doit pas conduire à une « micro-gestion », c'est-à-dire à une situation dans laquelle la frontière entre les responsabilités de gouvernance d'une part, et de surveillance de l'autre, est floue. Ce point doit bien sûr être gardé à l'esprit lors de l'examen des recommandations de l'Auditeur externe.

43. Pour proposer des recommandations efficaces à l'AEP afin de renforcer la capacité des délégués des États parties à maîtriser la gouvernance de la CPI, l'Auditeur Externe a posé trois grands principes :

- simplifier les relations entre les délégués des États parties et les organes de surveillance, en réduisant le nombre d'organes subsidiaires et leur coût, et en ménageant un accès plus direct des délégués des États parties à ces organes ;

¹³ L'Auditeur externe a procédé à une évaluation comparative de la gouvernance du système de contrôle dans 29 organisations internationales, liées ou non au système des Nations unies : neuf fonds et programmes des Nations unies, dix organisations spécialisées des Nations unies, cinq organisations connexes des Nations unies et cinq organisations n'appartenant pas au système des Nations unies.

¹⁴ ONU, CPI, CdE, OIAC, OTICE.

¹⁵ CIJ, PAM, FAO, OACI, OIT, OMS, ONUDI, OMT, FIDA, AIEA, BIRD, OMC, OCDE, OTAN et OSCE.

- aligner la CPI, dans la mesure du possible, sur les structures de surveillance de la gouvernance les plus courantes des Organisations Internationales;

- maintenir inchangés les rôles respectifs de la Présidence, du Bureau du Procureur et du Greffe, en termes d'indépendance/neutralité, conformément au Statut de Rome.

44. Sur la base de ces principes, et en particulier du fait que le coût de la surveillance de la gouvernance devrait rentrer dans les normes, et que les rôles respectifs des trois organes principaux de la CPI doivent rester conformes au Statut de Rome, les recommandations de l'Auditeur externe diffèrent souvent de celles de l'examen du Groupe d'experts indépendant (IER)¹⁶, pour qui le contrôle de la gouvernance ne constituait qu'une part mineure d'un examen beaucoup plus large.

45. Ces trois principes conduisent aux recommandations suivantes :

3.1. Mieux intégrer l'audit interne au sein de la Cour

46. Une meilleure intégration du Bureau de l'Audit interne dans l'organisation exécutive de la CPI est le seul point sur lequel un consensus a été presque atteint entre les participants à l'atelier (à l'exception des représentants du Comité d'audit, qui rejettent catégoriquement toutes les recommandations).

47. En ce qui concerne le Bureau de l'Audit interne, la Cour est récemment passée d'un extrême à l'autre. Après l'avoir rattaché au Greffe (ce que l'Auditeur externe a jugé non conforme aux bonnes pratiques), la Cour l'a rattaché au Secrétariat de l'Assemblée (ce qui est effectivement plus conforme aux bonnes pratiques¹⁷). Mais, alors que la recommandation de l'Auditeur externe ne prévoyait pas un tel résultat, cela a eu pour conséquence de placer *de facto* cette fonction sous la responsabilité quasi exclusive du Comité d'audit, la détachant ainsi de l'orbite des autorités exécutives de la Cour, pour les besoins et l'information desquelles un audit interne est avant tout censé apporter sa contribution professionnelle indépendante.

48. L'audit interne est par définition une fonction interne qui, bien qu'indépendante des autres services, travaille exclusivement pour l'autorité exécutive de l'Organisation : d'un point de vue opérationnel, la ligne hiérarchique exécutif/auditeur interne est elle-même exclusive, avec pour conséquence que :

- en ce qui concerne la révision du programme d'Audit interne, le rôle du Comité d'audit ne devrait consister qu'à s'assurer que des propositions importantes de l'Auditeur interne n'ont pas été écartées abusivement par l'autorité exécutive. Les « amendements » que le Comité d'audit peut apporter au programme d'audit doivent donc viser exclusivement à renforcer ou à rétablir l'indépendance de l'Auditeur interne, s'il apparaît que cette indépendance n'a pas été respectée. A contrario, il n'appartient évidemment pas au Comité d'audit d'ajouter ou d'écarter dans le programme des thèmes d'audit à ceux approuvés par l'autorité exécutive sur proposition de l'Auditeur interne ;

¹⁶ En particulier, un certain nombre de recommandations de l'IER pourraient entraîner des coûts supplémentaires.

¹⁷ Lors de l'audit des états financiers de la Cour pour l'exercice clos en 2013, nous avons fait la recommandation suivante : « L'Auditeur externe recommande de mettre fin au comité d'audit existant et de créer un nouveau comité conforme aux meilleures pratiques professionnelles, aidant l'Assemblée des États parties (AEP) à s'acquitter de ses responsabilités de surveillance du processus d'établissement des rapports financiers, du système de contrôle interne et du processus d'audit interne et externe. Ce comité doit donc être établi comme un organe subsidiaire de l'AEP. Il pourrait être créé en tant que sous-comité de la commission du budget et des finances (CBF). Pour que le Bureau de l'audit interne soit conforme aux meilleures pratiques professionnelles, l'Auditeur externe recommande que le Bureau soit responsable devant les chefs d'organes pour les questions administratives et devant le Comité d'audit pour la nomination, le licenciement et l'évaluation des performances du directeur du Bureau. Le Comité approuve la charte d'audit interne et le plan d'audit annuel du Bureau de l'audit interne et examine l'efficacité des activités d'audit interne. Pour refléter cette indépendance, le budget du Bureau de l'audit interne devrait être retiré du grand programme III (Greffe) et constituer un grand programme distinct à exécuter sous la seule responsabilité, autorité et obligation de rendre compte du directeur du Bureau.

- quant à « l'évaluation » de l'Auditeur interne, elle repose finalement sur la responsabilité des autorités exécutives : le rôle important du Comité d'audit est de s'assurer que l'évaluation de l'autorité exécutive n'est pas un moyen détourné de faire pression sur l'Auditeur interne (c'est tout le contraire de ce qui se passe actuellement : le Comité d'Audit a utilisé son pouvoir présumé d'évaluation de l'Auditeur interne pour faire pression sur ce dernier, alors qu'il était censé le protéger), et accessoirement, d'informer les autorités exécutives sur l'adéquation technique des méthodes d'audit interne au regard des bonnes pratiques.

49. Le problème, spécifique à la CPI en raison des principes d'indépendance et de neutralité de ses trois principaux organes exécutifs, est de définir qui est « l'autorité exécutive ». Une suggestion faite il y a trois ans par l'Auditeur externe dans ce domaine, consistant à donner au directeur du Bureau de l'Audit Interne un accès permanent aux réunions du Conseil de coordination (CoCo)¹⁸, n'a pas été jugée pertinente à l'époque par les membres de ce Comité.

50. L'Auditeur externe a suggéré dans le document de travail de l'atelier qu'une « réunion annuelle sur le contrôle de la gouvernance interne », avec des cadres administratifs de haut niveau des trois organes de la CPI (Greffé, Présidence et Bureau du Procureur) et le directeur du Bureau de l'Audit interne, soit consacrée à l'approbation de la partie du programme annuel d'audit interne spécifiquement consacrée aux questions transversales de la CPI.

51. La plupart des participants à l'atelier (à l'exception des représentants du Comité d'audit) ont accueilli favorablement cette proposition, mais ont suggéré que le CoCo lui-même soit le lieu où la discussion et l'approbation du programme annuel d'audit interne devraient avoir lieu. Puisqu'il y a eu un consensus clair des représentants des trois organes de la CPI sur cette question, et bien que cela ne résolve en aucune façon la question centrale de l'accès des délégués des États parties au système de contrôle de la gouvernance de la CPI, l'Auditeur externe fait la deuxième recommandation suivante :

Recommandation n°2. (Priorité 1) L'Auditeur Externe recommande au Conseil de coordination (CoCo) d'approuver formellement, sous le contrôle *ex post* du Comité d'Audit, le programme annuel d'audit interne. Le Comité d'audit pourrait demander des modifications, qui devraient à leur tour être approuvées et avalisées par le CoCo. Le Bureau de l'Audit Interne devrait rendre compte directement au CoCo, et le CoCo, avec l'avis du Comité d'audit, devrait être entièrement responsable de l'évaluation du directeur du Bureau de l'Audit interne.

3.2. Ouvrir aux États parties un accès au Comité d'Audit

52. Comme indiqué ci-dessus, la proposition de l'Auditeur externe de mettre en place des « comités mixtes », composés d'experts indépendants et de délégués des États parties, afin que le principe de subsidiarité soit effectivement appliqué au Comité pour le Budget et les Finances et au Comité d'audit, a été rejetée par la majorité des participants à l'atelier. Néanmoins, l'actuel point focal de la surveillance de la gestion budgétaire a suggéré comme solution de remplacement de donner aux facilitateurs un accès permanent au Comité d'audit et au CBF en tant que membres non délibérants : « nous avons besoin d'une formule pour assurer la participation ou au moins la présence des représentants des États parties. [...] J'ai pensé à une formule « super-passive », où les facilitateurs seraient présents dans une sorte de rôle d'observateur - sans leur demander de se taire - mais peut-être en facilitant d'une certaine manière le flux d'informations pour le bénéfice de tous. L'observateur serait en bonne position pour transmettre l'information aux États parties ».

53. Si elle était appliquée au Comité d'audit, cette proposition serait cohérente avec les autres recommandations présentées plus loin, et elle répond clairement à la demande faite, à travers le mandat confié à l'Auditeur externe, d'améliorer l'accès des États parties aux organes de surveillance de la gouvernance de la CPI. Elle est catégoriquement rejetée par le Président du Comité d'audit (voir annexe n°7). Néanmoins, l'Auditeur externe la soutient.

¹⁸ Le Conseil de coordination est une réunion de haut niveau des directeurs des trois organes de la CPI (Greffé, Présidence, OTP), où sont prises les orientations générales.

Recommandation n° 3. (Priorité 2) L'Auditeur externe recommande à l'AEP de donner, par l'intermédiaire de son Bureau, un accès permanent au Comité d'Audit à un nombre limité de délégués en qualité de membres non délibérants. Le rôle de ces délégués serait de servir de « points focaux » pour relayer des informations à leurs collègues des autres délégations sur l'activité du Comité d'audit indépendant.

3.3. Redistribuer les rôles du CBF, du CA et du THWG

54. Le « modèle CBF d'experts indépendants », bien que très rarement utilisé par la plupart des Organisations internationales, dispose d'un exemple emblématique : le Comité Consultatif pour les Questions Administratives et Budgétaires (CCQAB)¹⁹ des Nations unies, rattaché à la Cinquième commission de l'Assemblée générale de l'ONU. Ce modèle repose sur une confiance totale de la part de l'Assemblée générale, qui ne remet pas en cause les conclusions de ce collègue d'experts indépendants.

55. L'actuel Comité du budget et des finances de la CPI repose sur des principes similaires : mais pour être efficient et efficace, ce modèle supposerait que tous les États parties s'abstiennent de rediscuter les questions techniques réglées par le CBF. Si un consensus pouvait être atteint sur ce point, une telle solution pourrait bien sûr être soutenue par l'Auditeur externe. Mais les échanges qui ont eu lieu lors de l'atelier, ainsi que les conclusions de l'Auditeur externe lors de son précédent audit sur le processus budgétaire, montrent qu'il n'y a pas de consensus sur ce point.

56. C'est pourquoi, dans le cas de la CPI, ce modèle présente trois inconvénients :

- le mandat donné par l'AEP à l'Auditeur externe montre que le CBF est considéré par certains délégués comme un « écran » entre les États parties et la Cour (à l'inverse, il est considéré par les services concernés à la CPI, comme une « protection » contre les délégations) ;

- pour plusieurs délégations, qui souhaitent discuter et amender en détail le budget avant de l'adopter, cela signifie une perte de temps : le Groupe de travail de La Haye ne peut au mieux commencer ses propres travaux sur le budget qu'au début de l'automne, lorsque le CBF a terminé son propre examen de la proposition initiale de budget, bien que cette dernière soit généralement déjà disponible au début de l'été ;

- l'existence d'un « Secrétariat exécutif », distinct du Secrétariat de l'AEP, non prévu dans les textes fondamentaux de la CPI, renforce la distance entre les États parties et le CBF, qui n'agit en fait pas comme un organe subsidiaire, mais apparaît comme un organe totalement autonome, ne pouvant pas représenter les positions budgétaires des États parties. A la lecture des annexes 6 et 7, il est clair que le CBF et le Comité d'audit n'ont guère confiance dans les États parties et leurs organes directs - et c'est pourquoi ils ont plaidé pour une séparation entre le Secrétariat de l'AEP et leur propre Secrétariat exécutif. Ce qui est moins clair, c'est la raison pour laquelle l'AEP a accepté de donner suite à leur demande (et en supportant le coût), de mettre en place un « Secrétariat exécutif », qui contredit la notion de « subsidiarité » elle-même²⁰.

¹⁹ Le CCQAB est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et comporte 16 membres nommés par l'Assemblée à titre individuel. Ses fonctions et responsabilités couvrent notamment le budget soumis par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, les conseils à l'Assemblée générale concernant toute question administrative et budgétaire qui lui est soumise, le rapport à l'Assemblée générale sur les rapports des Auditeurs externes.

²⁰ La déclaration écrite du Président du Comité d'audit sur le document de travail de l'atelier pose cette contradiction en termes très clairs (en réponse à la question n°5 de ce document : « *do the participants agree that a single straightforward reporting line should be implemented in the ASP Secretariat on the follow-up of the activities of the Assembly, the CBF and the AC ?* ») : « *afin de maintenir le meilleur résultat des organes subsidiaires techniques, ceux-ci doivent pouvoir conserver leur indépendance de toute interférence de l'organe politique* ». Si "toute interférence" des États parties est interdite, il n'y a pas de subsidiarité.

57. Tout cela relève d'une dérive qui provient d'une regrettable confusion : le CBF et le CA ne peuvent pas disposer d'une quelconque autonomie, puisqu'ils sont « subsidiaires », et qu'ils doivent à ce titre répondre aux attentes exprimées par l'Assemblée et ses organes directs. Sur cette base, les experts doivent exprimer leur opinion et leurs avis en toute indépendance sur les demandes et souhaits exprimés par les États parties – le terme d'« indépendants » s'applique donc uniquement aux experts, évidemment pas aux comités « subsidiaires », qui devraient au contraire évidemment entretenir des liens étroits d'échanges avec l'Assemblée et ses organes directs. En d'autres termes, si les experts sont indépendants pour émettre des analyses ou positions individuelles, les comités qu'ils constituent sont subordonnés aux organes supérieurs qui ont seuls la légitimité pour définir les orientations budgétaires à tous les niveaux, voire pour demander l'examen de questions portant sur des points techniques particuliers, sur la base desquelles les experts formulent en toute indépendance leurs avis et recommandations.

58. L'Auditeur externe note que les avis, parmi les délégations, sont très partagés sur cette question : mais en raison du principe du consensus, même si seul un nombre limité de délégations souhaitent exercer leur droit légitime de regard directement sur la proposition de budget et plus généralement sur la surveillance financière de l'Organisation que financent leurs États, ce modèle conduit à une redondance stérile des discussions budgétaires, les délégations ayant de toute façon le dernier mot, comme l'a montré notre rapport de 2019 sur le processus budgétaire de la CPI.

59. L'alternative est donc la suivante :

- soit les États parties parviennent à un consensus clair pour accepter les conclusions du présent Comité du budget et des finances, qui refuse « toute interférence », sans mener eux-mêmes de nouvelles discussions détaillées sur la proposition de budget, alors qu'ils l'ont constamment fait dans le passé ;

- soit les États parties reconnaissent que le Groupe de travail de La Haye (ou l'un de ses sous-groupes) est, du début à la fin, la véritable force motrice de la discussion sur le budget et qu'ils n'ont pas besoin du CBF actuel. Le cas échéant, un avis technique sur le projet de budget initial pourrait être demandé au Comité d'audit²¹, à l'issue d'un examen général formel sur le projet de budget tel qu'il est proposé, effectué au plus tard fin juillet, et le projet de budget lui-même serait directement discuté/amendé par les délégués des États parties (THWG) avec le groupe de travail interne sur le budget (BWG) de la CPI. Dans ce cas, un éventuel « avis technique » pourrait être demandé au Comité d'audit sur le projet de budget, qui devrait essentiellement consister en un examen de la manière dont les hypothèses d'activité (les « moteurs », c'est-à-dire les hypothèses du Bureau du Procureur/de la Présidence qui ont servi de base au projet de budget : nombre prévu d'examens préliminaires, de déclarations de situation, de jugements, etc. pour le prochain exercice financier) ont été établies, et de la cohérence financière globale du projet de budget avec ces hypothèses. Cela signifie que le Comité d'audit devrait s'entretenir avec le Bureau du Procureur et la Présidence d'une part, et le Greffier d'autre part, et sur la base de ces consultations préliminaires très générales et de haut niveau, rédiger un bref avis soulignant les forces et les faiblesses des hypothèses budgétaires de base et la cohérence de leur traduction en grandes masses budgétaires (sans descendre au-dessous du niveau de chaque Programme Majeur).

60. L'Auditeur externe a trois raisons supplémentaires de recommander à l'AEP d'envisager cette deuxième option :

Efficacité

61. Le rapport de l'Auditeur externe sur le processus budgétaire de la CPI (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2) notait déjà (p.9) que « *le fait que le CBF de la CPI, élu par l'AEP, ne représente pas les États parties en tant que tels, explique le fait peu commun que le THWG continue à discuter du budget et à faire des recommandations après que le CBF ait émis ses propres recommandations* ».

²¹ A l'instar du Groupe Consultatif de l'OTICE, qui joue à la fois le rôle de comité d'audit et de conseiller financier.

62. En termes d'efficacité, remplacer le Comité du budget et des finances principalement par le Groupe de travail de La Haye (avec les experts financiers des délégations y participant) et le cas échéant, partiellement par le Comité d'audit (pour les avis techniques initiaux tels que définis ci-dessus), revient simplement à tirer la conséquence logique de la situation actuelle, dans laquelle le rapport des experts indépendants du CBF ne constitue pas la base réelle de la négociation et l'amendement de la proposition de budget.

Économie

63. Si une expertise indépendante limitée à un avis technique général initial est confiée au Comité d'Audit (qui deviendrait clairement un organe subsidiaire direct de l'AEP), il serait, pour les raisons exposées plus haut, totalement contre-indiqué de maintenir un Secrétariat exécutif distinct : mais dans ce cas, le secrétariat du Comité d'Audit pourrait être assuré, comme dans la plupart des autres Organisations, par le Bureau d'audit interne lui-même. Si l'on se réfère au tableau ci-dessus comparant les coûts des systèmes de gouvernance, cela se traduirait par une économie annuelle directe de 659 000 euros (sur la base des chiffres de 2019)²², ce qui ramènerait le ratio du coût total de la surveillance par rapport aux dépenses totales de 1,23 % à 0,82 % - ce qui reste coûteux par rapport à la plupart des autres OI, mais plus proche de ratios acceptables.

Conformité avec les pratiques admises

64. Un Comité du budget et des finances composé de délégués des États parties est la formule largement dominante parmi les Organisations Internationales. Dans le cas de la CPI, le Groupe de travail de La Haye et/ou ses sous-groupes pourraient jouer (et jouent déjà) ce rôle, ce qui résout la question soulevée par l'ASP d'un meilleur accès des délégués à la surveillance de la gouvernance de la CPI, puisque le budget est clairement le principal, sinon le seul outil de pilotage effectif de la gouvernance. Une nouvelle décision du Bureau devrait déterminer quel sous-groupe du THWG est le mieux à même de remplir ce rôle (par exemple, le groupe de travail du facilitateur budgétaire).

Recommandation n° 4. (Priorité 1) L'Auditeur externe recommande :

- de supprimer le Comité du budget et des finances composé d'experts indépendants, et de transférer sa compétence dans la préparation/négociation de la proposition de budget détaillée avec le groupe de travail interne sur le budget de la CPI au Groupe de Travail de La Haye ou à un sous-groupe ;
- de soumettre chaque année, avant l'été, la proposition de budget initial au Groupe de Travail de La Haye, qui pourrait immédiatement commencer à préparer et à négocier, en contact direct avec le groupe interne de travail sur le budget de la CPI, la décision consensuelle finale de l'AEP sur le budget, à prendre en décembre ;
- optionnellement, de demander au Comité d'Audit, qui serait alors investi d'un rôle consultatif, d'émettre rapidement un premier avis technique synthétique sur la proposition de budget ;
- de supprimer le Secrétariat exécutif, afin de rétablir le principe de subsidiarité des organes de surveillance de la gouvernance vis-à-vis de l'Assemblée.

²² Voir tableau 1 : 160,42 milliers d'euros sont les coûts directs du CBF, et 498,31 milliers d'euros sont les coûts indirects du Secrétariat de l'AC et du CBF.

3.4. Fusionner IOM et OIA

65. Il y a trois raisons de fusionner le Bureau de l'Audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant :

Une flexibilité accrue

66. Le rapport de l'Auditeur⁷ externe sur le processus budgétaire de la CPI (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2) notait déjà le manque de flexibilité dû à la petite taille du « programme majeur » du Mécanisme de contrôle indépendant, et faisait la recommandation suivante (n°3) : « *L'Auditeur externe recommande d'adapter les règles financières, qui interdisent actuellement les transferts entre programmes majeurs, afin de permettre de tels transferts et d'apporter ainsi une flexibilité de gestion adéquate aux petits programmes majeurs, tels que le Mécanisme de contrôle indépendant (IOM) ou le Bureau de l'Audit interne* ». Cette recommandation (qui est reprise dans la recommandation 134 de l'IER) a été à l'époque rejetée, car certains délégués considèrent qu'elle s'écarterait du principe fondamental interdisant les transferts entre programmes majeurs. La fusion proposée dans un seul programme majeur (et une seule structure) résout le problème sans enfreindre aucun principe existant.

Alignement sur les pratiques les plus courantes

67. La CPI est une exception – dans les autres Organisations internationales, l'Audit interne et les fonctions du Mécanisme de contrôle indépendant (évaluations, inspection et enquêtes) sont généralement fusionnés (et néanmoins, des dispositions sont mises en place pour que les inspecteurs puissent enquêter sur les dirigeants).

68. L'Article. 112-4 du Statut de Rome stipule que « *L'Assemblée peut créer les organes subsidiaires nécessaires, y compris un mécanisme de contrôle indépendant chargé d'inspecter, d'évaluer et d'enquêter sur la Cour, afin de renforcer son efficacité et son économie* ». Il est clair que, sur la base de cet article, l'Assemblée peut décider quelle est la meilleure solution, et en particulier, si un tel organe doit être son organe subsidiaire direct ou non. Le procès-verbal de l'atelier qui mentionne ce point indique clairement que la ligne hiérarchique actuelle qui relie directement le Mécanisme Indépendant de Surveillance au seul président de l'ASP, l'isole du reste du système de surveillance – c'est pourquoi la plupart des autres Organisations Internationales préfèrent un système intégré, avec des dispositions spécifiques renforçant l'indépendance des unités d'inspection et d'enquête. La fusion du Mécanisme de contrôle indépendant de de l'Audit interne unifie et simplifie le système de surveillance de la gouvernance, sous le contrôle indépendant du Comité d'Audit.

Économie

69. Plus important encore, compte tenu de la taille relativement modeste de l'Organisation, la fusion du Mécanisme de contrôle indépendant (IOM) et du Bureau de l'Audit Interne modifierait la structure des coûts de ces très petites structures : conserver deux structures distinctes signifie avoir deux officiers supérieurs. Dans le dispositif actuel, le coût des deux officiers supérieurs représente plus de la moitié des ressources desdits organes²³ – une fusion permettrait de réduire ce coût à environ 25 %, et de réorienter, sans coûts supplémentaires, les ressources disponibles vers le travail opérationnel.

Recommandation n° 5. (Priorité 1) L'Auditeur externe recommande de fusionner le Bureau de l'Audit interne et le Mécanisme de contrôle indépendant en un seul Programme Majeur.

²³ La note du chef de l'IOM (voir annexe 8) établit des comparaisons avec des organisations beaucoup plus grandes, dont certaines n'incluent pas dans la structure fusionnée (IOM + Audit interne) une ou deux fonctions (dans plusieurs cas, l'évaluation reste séparée) - mais cela semble être le cas d'une minorité d'organisations beaucoup plus grandes.

V. REMERCIEMENTS

70. L'Auditeur externe souhaite exprimer sa profonde gratitude aux représentants des États parties, au Comité d'audit, au Comité du budget et des finances, à la Présidence, au Bureau du Procureur, au Greffe et aux directeurs et aux membres du personnel de la CPI pour leur accueil et la richesse des informations qu'ils ont fournies.

Fin des observations.
