



Assemblée générale

Distr. générale
10 septembre 1997
Français
Original : anglais

Cinquante-deuxième session
Point 145 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Note du Secrétaire général

1. En application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée le rapport ci-joint que lui a communiqué le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne au sujet de l'enquête menée sur un conflit d'intérêts présumé au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat).
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et souscrit aux recommandations qui y figurent.

* A/52/150 et Corr.1.

Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur un conflit d'intérêts présumé au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)

Résumé

Fin avril 1997, la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne a été priée de mener une enquête sur un conflit d'intérêts présumé au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Depuis 1994 en effet, différents groupes de contrôle et le Centre lui-même avaient soulevé le problème à diverses reprises, sans jamais le résoudre. La question d'un conflit d'intérêts a commencé à se poser quand une consultante auprès du Centre, qui avait été associée à un cabinet de conseils basé à Nairobi – Matrix Development Consultants – a été recrutée par Habitat et affectée à un poste de conseiller pour les établissements humains à la Division de la coopération technique, en février 1991. À l'époque, l'intéressée vivait avec un directeur de Matrix, qu'elle a épousé l'année suivante. Avant d'être engagée en tant que fonctionnaire en 1991, l'intéressée et d'autres consultants associés à Matrix avaient été régulièrement recrutés par Habitat, par d'autres organisations et par des gouvernements dans le cadre de projets relatifs aux établissements humains en Afrique.

Un an après le recrutement de l'intéressée, Matrix a reçu, du groupe auquel celle-ci avait été affectée à la Division de la coopération technique, le premier d'une série de contrats. Le Gouvernement tanzanien ayant spécifiquement demandé les services de son conjoint dans le cadre d'un projet auquel le Centre et le PNUD fournissaient une assistance technique et financière, la fonctionnaire a demandé à son superviseur, le Chef de la Division de la coopération technique, ce qu'il convenait de faire. Elle a reçu pour instruction de fournir au Gouvernement une liste d'experts entre lesquels il pourrait choisir. Le Gouvernement tanzanien a choisi le conjoint de la fonctionnaire, qui a alors été engagé par le Centre sur la base d'un accord de prêt remboursable. Cet accord a été examiné puis ratifié par le comité d'Habitat compétent en la matière.

Dès ce moment, cependant, des questions ont été soulevées lors des réunions d'examen des accords de prêt remboursable, et des rumeurs ont commencé à courir au sujet d'un lien entre la relation personnelle qui existait entre la fonctionnaire et le consultant de Matrix et les contrats attribués par Habitat à ce cabinet. Personne n'a jamais dit que les consultants de Matrix n'étaient pas qualifiés ou ne s'acquittaient pas des tâches qui leur étaient confiées. Pourtant, sans se référer à la disposition du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies applicable en la matière, un certain nombre de fonctionnaires, se fiant simplement au bon sens, ont estimé qu'il y avait conflit d'intérêts entre cette relation personnelle et le recrutement de consultants de Matrix.

De 1991 à 1993, des consultants de Matrix ont été recrutés pour fournir des services d'experts dans le cadre de sept projets. Tous ces accords ont été examinés par des comités internes et des bureaux du Centre. Le comité responsable au premier chef de l'examen des accords, qui était officieusement au courant de la relation personnelle existant entre la fonctionnaire et le consultant, n'a posé aucune question à ce propos à l'intéressée ou à la Division de la coopération technique, et a continué à approuver les contrats. Après avoir reçu d'un membre du comité d'examen, en août 1993, des informations concernant le conflit d'intérêts présumé, le Directeur par intérim de l'administration s'est entretenu des préoccupations exprimées par le Comité avec le Chef de la

Division de la coopération technique qui, en septembre 1993, a fait savoir à la fonctionnaire que son groupe et elle-même ne devaient plus jouer aucun rôle dans les contrats futurs avec Matrix. À partir de cette date, comme la Section des investigations a pu le confirmer, le groupe de la fonctionnaire n'a attribué aucun nouveau contrat à Matrix.

La disposition du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies concernant les conflits d'intérêts (disposition 101.6) n'a été prise en compte à l'occasion d'aucun des examens, tant officiels qu'officieux, qui ont été consacrés à cette question au cours des cinq dernières années. Cette disposition stipule qu'«aucun fonctionnaire ne peut être associé activement à la direction d'une entreprise industrielle ou commerciale, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature». Comme la fonctionnaire considérée ne travaillait pas personnellement pour Matrix et n'avait pas personnellement d'intérêts dans ce cabinet, on ne saurait dire qu'elle en a violé les termes. Quand les commissaires aux comptes ont soulevé la question du conflit d'intérêts dans un rapport d'audit publié en novembre 1994, le Directeur adjoint du Centre a demandé en janvier 1995 qu'un groupe d'investigation interne procède à une enquête. Ses membres ont indiqué qu'à leur avis, il y avait manifestement conflit d'intérêts. Toutefois, comme dans le cas des commissaires aux comptes, c'est le simple «bon sens» et non les termes fortement restrictifs de la disposition pertinente du Règlement du personnel qui les a amenés à cette conclusion.

Un an plus tard, en février 1996, le Directeur par intérim de l'administration a écrit au Directeur adjoint du Centre en exprimant l'opinion que le Centre ne devrait attribuer aucun nouveau contrat à des consultants de Matrix tant que la fonctionnaire en cause était employée par le Centre. Il apparaît que ce mémorandum a seulement été communiqué à la Section des marchés et des achats du Centre avant d'être placé dans le dossier individuel de la fonctionnaire; il n'a été distribué à l'ensemble des services du Centre qu'en mars 1997, quand le Directeur du Bureau de la coordination du programme l'a trouvé alors qu'il cherchait des dossiers concernant la question du conflit d'intérêts.

En septembre 1996, le Groupe des services centraux de contrôle et d'inspection du Bureau des services de contrôle interne a procédé à une inspection du Centre. Un rapport fondé sur ses conclusions a été publié le 23 avril 1997 (A/51/884). Dans le résumé de ce rapport, le Bureau a noté qu'une affaire de conflit d'intérêts, qui avait été portée à son attention par les commissaires aux comptes en 1994, n'avait pas été réglée et que le Bureau des services de contrôle interne avait l'intention de mener une enquête à ce propos.

Si la Section des investigations reconnaît, sur la base des éléments disponibles, que la situation donne l'apparence d'un conflit d'intérêts, il lui semble que les faits ne tombent pas sous le coup de la disposition 101.6 du Règlement du personnel. Le fait qu'une fonctionnaire qui bénéficie indirectement de contrats dont elle est en partie responsable et qui ont été attribués à son conjoint ne peut pas être considérée comme violant la disposition existante du Règlement du personnel de l'ONU relative aux conflits d'intérêts prouve clairement que cette disposition n'est pas adéquate. La Section des investigations peut seulement en conclure que la disposition 101.6 du Règlement du personnel ne protège pas les intérêts de l'Organisation.

En outre, faute de directives claires et suffisantes, il est difficile de savoir ce qui constitue un conflit d'intérêts à l'ONU. La décision tendant à interdire à la fonctionnaire et à son groupe de jouer un rôle quel qu'il soit dans la décision qui a été prise en septembre 1993 et qui aurait dû être publiée plus tôt était dans l'intérêt d'Habitat. Elle visait directement le problème et aurait dû permettre de le régler; toutefois, des questions de politique interne sont intervenues.

Enfin, les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de conclure que des représailles ont été exercées contre un fonctionnaire qui a soulevé la question du conflit d'intérêts et que le fait d'avoir attiré l'attention sur cette situation a nui à sa carrière.

Table des matières

	Paragraphes	Page
I. Introduction	1-3	5
II. Dispositions pertinentes du statut et du Règlement du personnel	4-6	5
III. Récapitulation de l'enquête	7-37	5
IV. Analyse des faits et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies ...	38-44	9
V. Conclusions	45-49	10
VI. Résultats	50-58	11
VII. Recommandations	59	12
VIII. Application des recommandations	60	13

I. Introduction

1. À la suite de la publication du rapport du Bureau des services de contrôle interne concernant le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) en avril 1997, la Section des investigations du Bureau a été chargée de mener une enquête sur le conflit d'intérêts présumé. Deux enquêteurs ont été envoyés sur place au siège du Centre à Nairobi où ils ont interrogé du 13 au 28 mai 1997, toutes les personnes disponibles susceptibles de faire la lumière sur l'affaire. Ils ont en outre interrogé d'anciens fonctionnaires d'Habitat à New York dans le courant du mois de juin.

2. On peut se demander pourquoi le présent rapport doit être aussi détaillé alors qu'il ne s'agit, aux yeux de certains, que d'une simple affaire de conflit d'intérêts. En premier lieu, toutes les informations disponibles concernant la question du conflit d'intérêts n'avaient jusqu'à présent jamais été rassemblées aux fins de comparaison et d'examen; en deuxième lieu, il n'a été procédé à aucune étude approfondie des dispositions applicables du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour aider à déterminer si l'on se trouve bel et bien en présence d'un conflit d'intérêts ou si c'est simplement l'idée qu'on se fait communément d'un comportement correct et raisonnable qui donne à penser qu'il y a conflit d'intérêts; en troisième lieu, il importe d'examiner l'affaire sous tous ses aspects juridiques de façon à faire apparaître les lacunes que comportent les règles actuelles de l'Organisation des Nations Unies en matière de conflit d'intérêts.

3. Les enquêteurs remercient vivement le personnel d'Habitat qui, à tous les niveaux, a pleinement coopéré avec eux. Le Directeur exécutif d'Habitat et le Conseiller juridique ont examiné les recommandations figurant dans le rapport de la Section des investigations et ont fait savoir qu'ils y souscrivaient.

II. Dispositions pertinentes du statut et du Règlement du personnel

4. En consultation avec la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques, la Section des investigations a déterminé que le seul texte juridique de l'Organisation des Nations Unies applicable à la question du conflit d'intérêts était la disposition 101.6 du Règlement du personnel, intitulée «Activités et intérêts en dehors de l'Organisation».

Disposition 101.6 du Règlement du personnel

5. Au moment de l'établissement du présent rapport, un projet de code de conduite qui comporte des dispositions relatives au conflit d'intérêts est en cours d'élaboration au Bureau des affaires juridiques. Il semble néanmoins que ce projet reprenne le libellé du passage pertinent de la disposition 101.6 du Règlement du personnel, qui est le suivant :

«Aucun fonctionnaire ne peut être associé activement à la direction d'une entreprise industrielle ou commerciale, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, s'il peut en retirer des avantages du fait qu'il est employé par l'Organisation.»

6. Il est manifeste que cette affaire ne peut être tranchée que sur la base du passage pertinent de la disposition 101.6 du Règlement du personnel et que tous les éléments de preuve pouvant être versés au dossier doivent être analysés à la lumière de cette disposition.

III. Récapitulation de l'enquête

Rôle du Groupe II dans les projets du Centre

7. C'est au Groupe II, l'une des quatre subdivisions de la Division de la coopération technique du Centre établies selon l'aire géographique desservie, que se pose la question du conflit d'intérêts. La fonctionnaire mise en cause a tout d'abord occupé à Habitat un poste de conseiller pour les établissements humains au sein de ce groupe. À ce titre, elle était chargée de coordonner les projets d'établissements humains avec les gouvernements et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle est par la suite devenue la Coordinatrice du Groupe II. Il convient de noter qu'entre 1984 et 1991, elle avait travaillé comme consultante indépendante, fréquemment sous les auspices de Matrix Development Consultants. Elle avait, durant cette période, obtenu à 15 reprises du Centre un contrat de louage de services pour travailler comme consultante sur des projets en Afrique anglophone.

8. Les projets sont demandés par les gouvernements et, après consultations entre le gouvernement, le conseiller pour les établissements humains et le PNUD, les dossiers sont renvoyés aux groupes géographiques de la Division de la coopération technique du Centre qui se chargent notamment d'obtenir les compétences extérieures nécessaires pour l'accomplissement de certaines tâches.

9. Lorsqu'il faut engager un consultant pour un projet, le conseiller pour les établissements humains doit se reporter

au fichier central de consultants du Centre et relever les candidats dont les compétences correspondent aux besoins du projet. Il établit ensuite une liste restreinte de candidats qu'il soumet au gouvernement concerné. Une fois que le gouvernement a fait son choix, le conseiller pour les établissements humains communique tous les renseignements voulus sur le candidat sélectionné au fonctionnaire du Groupe chargé de la gestion des projets, lequel établit une demande officielle pour un accord de prêt remboursable ou un contrat de louage de services qu'il adresse à la Section du recrutement et de l'administration du personnel.

10. La Section du recrutement et de l'administration du personnel soumet alors le dossier au Comité des accords de prêt remboursable (ou actuellement à un comité de gestion) pour approbation ou pour régler les points qui peuvent poser problème avant d'engager le consultant dans le cadre d'un accord de prêt remboursable ou d'un contrat de louage de services. C'est la Section qui est chargée de toutes les négociations financières avec le consultant.

11. La question du conflit d'intérêts se pose du fait que la fonctionnaire, à son poste de conseiller pour les établissements humains au Groupe II, puis en tant que Coordinatrice du Groupe, a confié à son conjoint des travaux dans le cadre de projets relevant du Groupe et a elle-même rempli les fonctions d'évaluation et de certification.

Structure de Matrix Development Consultants

12. Matrix est une société coopérative dont les membres acquittent un droit mensuel symbolique et versent un pourcentage de leurs honoraires pour couvrir les dépenses communes. La société était antérieurement connue sous le nom de Consultants for Management and Development Programmes (CDP). Les principaux consultants ne perçoivent aucun salaire de Matrix, mais vivent de leurs propres honoraires. Le Centre n'aurait donc pas dû engager les consultants de Matrix dans le cadre d'accords de prêt remboursable, mais dans celui de contrats de louage de services qui sont les contrats prévus pour les consultants indépendants.

13. La fonctionnaire en cause détenait des parts de CDP au moins jusqu'en 1986. Toutefois, elle les aurait, selon elle, cédées avant d'entrer au Centre en février 1991. La Section des investigations n'a pu vérifier ces dires, les informations les plus anciennes sur les cessions de parts qu'elle a obtenues du Gouvernement kenyan remontant à 1994.

Premiers problèmes de conflit d'intérêts

14. La fonctionnaire s'est adressée au chef de la Division de la coopération technique en novembre 1991 lorsque le Gouvernement tanzanien lui a demandé d'engager pour un projet d'Habitat (URT/90/033) le consultant avec lequel elle cohabitait à l'époque. Désireuse de savoir si un conflit d'intérêts risquait de lui être reproché, elle a sollicité l'avis de son supérieur hiérarchique.

15. Le chef de la Division de la coopération technique a demandé à la fonctionnaire de soumettre les noms de plusieurs candidats qualifiés, dont le consultant en question, au Gouvernement tanzanien qui choisirait alors lui-même. À son avis, cette façon de procéder réduirait les risques de voir la fonctionnaire accusée par la suite de favoritisme tout en donnant au Gouvernement tanzanien la possibilité de retenir le candidat de son choix. Plusieurs candidatures ont été présentées au Gouvernement tanzanien qui a de nouveau choisi le consultant en cause. Les procédures de recrutement standard ont alors été appliquées pour engager ce dernier. Sans consulter à nouveau ses supérieurs hiérarchiques, la fonctionnaire a évalué et certifié la facture de Matrix; par la suite, elle a inclus son conjoint dans plusieurs listes soumises à des gouvernements, toujours sans consulter ses supérieurs.

La relation personnelle entre la fonctionnaire et le consultant

16. La fonctionnaire a déclaré aux enquêteurs qu'elle avait rencontré le consultant, avec qui elle est maintenant mariée, à la fin des années 70 en Angleterre et s'était installée avec lui à Nairobi en 1981. Ils avaient cohabité dès 1981 et s'étaient mariés à Nairobi le 18 août 1992. Toutefois, aucun de ses collègues du Centre n'avait assisté au mariage et elle n'avait informé son employeur de son changement de situation de famille que près de trois années plus tard.

17. Les enquêteurs ont découvert dans le dossier individuel de la fonctionnaire un mémorandum daté du 10 juillet 1995, dans lequel celle-ci demandait à l'Administration du Centre, de rectifier les indications concernant sa situation de famille. D'après la fonctionnaire, elle aurait oublié d'informer l'administration de son mariage et n'aurait découvert cette omission qu'au moment du renouvellement de son contrat au début de 1995. Cette omission lui aurait échappé lors du renouvellement de ses précédents contrats.

Historique des contrats qu'Habitat a accordés au consultant

18. Le consultant avait été engagé par le Centre dans le cadre d'accords de prêt remboursable ou de contrats de louage de services portant sur sept projets distincts entre 1979 et février 1991, mois au cours duquel la fonctionnaire a pris ses fonctions dans le Groupe II. Il a en outre travaillé pour le Centre durant de courtes périodes en 1983 et 1984. Sur le plan professionnel, le consultant était donc bien connu du Centre et de sa division de la coopération technique avant le recrutement de la fonctionnaire.

19. Le consultant a été engagé personnellement pour six projets entre janvier 1992 et septembre 1993. Quatre de ces projets avaient été lancés, évalués et certifiés par le Groupe II. Des consultants de Matrix ont été engagés pour quatre autres projets au cours de la même période. Le total des sommes versées au consultant pour la période allant de janvier 1991 à septembre 1993 se montait à 145 810 dollars, sur un total de 175 905 dollars versés au groupe de consultants de Matrix.

Réaction de la direction au conflit d'intérêts

20. Le Comité des accords de prêt remboursable avait appris en 1993 que la fonctionnaire et le consultant entretenaient des relations personnelles très étroites. Les membres du Comité ont alors posé le problème de savoir s'il était normal que la fonctionnaire propose son conjoint pour un certain nombre de marchés attribués par le Groupe II, mais ils ont continué d'approuver les marchés attribués à Matrix. Le Chef par intérim de l'administration a indiqué qu'un membre du Comité des accords de prêt remboursable avait soulevé auprès de lui la question du conflit d'intérêts en août 1993 et avait estimé que des éclaircissements de la part de la direction du Centre s'imposaient dans cette affaire.

21. Le Chef de la Division de la coopération technique pensait que la décision qu'il avait prise en novembre 1991 à propos des cas où le consultant était demandé par un gouvernement par l'intermédiaire du Groupe II avait réglé la question du conflit d'intérêts. Il était conforté dans cette idée par le fait que la question n'a plus été portée à son attention jusqu'en septembre 1993. C'est alors que le Chef par intérim de l'administration, suite à la demande du membre susmentionné du Comité des accords de prêt remboursable, a posé la question du conflit d'intérêts entre la fonctionnaire et les consultants de Matrix. Le Chef de la Division de la coopération technique a été informé par le Chef par intérim de

l'administration qu'un grand nombre d'accords de prêt remboursable concernant des consultants de Matrix émanaient du Groupe II.

22. À l'issue de cette discussion, le Chef de la Division de la coopération technique a donné pour instruction à la fonctionnaire qu'à partir de ce moment-là, le Groupe II ne devait intervenir dans aucun aspect des marchés attribués à Matrix ou à l'un quelconque de ses consultants. La réalité de cette directive verbale a été confirmée aussi bien par l'ex-Directeur adjoint que par l'ex-Chef par intérim de l'administration, mais il n'en existe aucune trace écrite.

23. Le Chef de la Division de la coopération technique a en outre proposé que tous les marchés futurs faisant intervenir des consultants de Matrix et des pays relevant de la compétence du Groupe II soient traités par la fonctionnaire chargé de la gestion des programmes du Programme mondial et interrégional. Le Chef de la Division de la coopération technique pensait que cette décision réglerait le problème du conflit d'intérêts. Le Programme mondial et interrégional s'occupait déjà de projets au Ghana et en Tanzanie, à l'exécution desquels le consultant avait participé dans le passé, si bien que la relève pouvait se faire rapidement.

Audit des accords de prêt remboursable par des commissaires aux comptes

24. Les commissaires aux comptes ont procédé à un audit des accords de prêt remboursable en 1994, et leur rapport a été présenté à la direction d'Habitat le 21 novembre de la même année. Cet audit rendait compte de la question du conflit d'intérêts et recensait plusieurs accords de prêt remboursable qui avaient été conclus avec Matrix par la fonctionnaire, laquelle avant de devenir fonctionnaire d'Habitat, était une associée dans la société, qui habitait avec un directeur actuel de celle-ci et l'avait désigné comme bénéficiaire exclusif en cas de liquidation de ses droits auprès de la Caisse des pensions. L'on pouvait également lire dans le rapport d'audit qu'il y avait une corrélation entre le poste occupé par la fonctionnaire et les nombreux marchés obtenus par la société où elle avait été une associée.

25. Le rapport d'audit n'établissait pas de lien entre les activités considérées comme constitutives d'un conflit d'intérêts et les dispositions pertinentes du Règlement du personnel des Nations Unies applicables en l'espèce. L'on ne trouve pas non plus dans le rapport des informations détaillées sur la pratique de Matrix en matière d'emploi de ses consultants et sur la mesure dans laquelle l'affirmation de l'existence d'un conflit d'intérêts pouvait avoir sa source dans

cet aspect du problème. Toutefois, le rapport, qui est paru après la décision prise en 1993 d'exclure le groupe où la fonctionnaire était employée de tout marché attribué à Matrix, soulevait avec raison un sujet de préoccupation révélé par la vérification des comptes.

Groupe d'investigation de 1995

26. L'audit des accords de prêt remboursable effectué en 1994 ayant fait apparaître un conflit d'intérêts au Centre, le Directeur adjoint d'Habitat a créé, en janvier 1995, un groupe chargé d'enquêter et de faire rapport sur cette affaire. Ce groupe était composé de trois fonctionnaires et il a disposé de trois mois pour mener ses investigations. Son rapport, assorti d'une série de recommandations, a été présenté au Directeur adjoint le 28 février 1995.

27. Le groupe a estimé que la fonctionnaire n'était aucunement à blâmer, puisqu'elle avait informé son supérieur hiérarchique de la possibilité d'un conflit d'intérêts dès 1991 et qu'elle avait reçu des instructions sur la manière de procéder. Quand le problème s'est de nouveau posé, en 1993, elle a déclaré que son supérieur hiérarchique lui avait personnellement ordonné de cesser toute intervention du Groupe II dans les marchés attribués à Matrix. La fonctionnaire affirme avoir suivi ces instructions jusqu'à ce jour.

28. Le groupe d'investigation a estimé que le conflit d'intérêts était imputable à des problèmes systémiques au niveau de la direction du Centre, et plus précisément au fait que celle-ci n'avait pas publié de directives claires pour le règlement de tels problèmes. Le groupe a essayé d'envisager les activités entreprises par la fonctionnaire à l'égard de Matrix sous l'angle des dispositions pertinentes du Règlement du personnel des Nations Unies. Il s'est référé à l'article 1 du Statut du personnel, relatif aux devoirs, obligations et privilèges, et au paragraphe 4 du rapport sur les normes de conduite des fonctionnaires internationaux (1954), mais, à l'instar des commissaires aux comptes, il n'a pas convenablement mis en rapport ces activités avec la disposition pertinente du Règlement (disposition 101.6). Le groupe est parvenu à la conclusion, somme toute raisonnable, que la charge d'assurer la transparence incombe au premier chef au fonctionnaire qui va prendre une mesure susceptible d'être considérée comme contenant un élément de conflit d'intérêts.

29. Le groupe d'investigation n'a pas étudié dans toute leur portée le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies avant de conclure qu'il paraissait y avoir un conflit d'intérêts au Centre. Apparemment, aucune autre recherche d'ordre juridique n'a été effectuée par le Directeur adjoint, qui

est un juriste, pour déterminer dans tous ses aspects la position juridique de l'Organisation vis-à-vis des conflits d'intérêts.

Allégation de poursuite du conflit d'intérêts

30. Après que le Chef de la Division de la coopération technique a décidé, en septembre 1993, d'arrêter tout recrutement de consultants de Matrix par le Groupe II, quatre accords, plus précisément deux contrats d'achat distincts, un accord de prêt remboursable et un contrat de louage de services, ont été conclus avec des consultants de Matrix. Si au Centre, la rumeur courait que ces contrats émanaient du groupe qui employait la fonctionnaire, ce n'était vrai pour aucun d'entre eux.

31. Cette fausse appréciation de la réalité a fait que la question du conflit d'intérêts est demeurée posée au Centre. Tous les marchés ont été organisés à l'initiative d'autres groupes de la Division de la coopération technique, mais pour l'un d'entre eux, qui n'avait été ni organisé ni évalué par le Groupe II, le fonctionnaire chargé des programmes de ce groupe a quand même supervisé le règlement de factures en souffrance relatives au projet. La fonctionnaire n'a joué aucun rôle à cet égard. Il ressort donc de l'enquête que depuis la décision de la direction du Centre de septembre 1993, le Groupe II et la fonctionnaire n'ont lancé, ni évalué, ni certifié aucun contrat de consultant avec Matrix, conformément à la directive du Chef de la Division de la coopération technique.

Représailles de la direction contre un fonctionnaire qui avait soulevé la question du conflit d'intérêts

32. L'ex-Chef par intérim de l'administration a fait valoir que, parce qu'il avait en 1994 posé le problème du non-règlement de l'affaire du conflit d'intérêts, il avait perdu son poste et que sa carrière en avait souffert.

33. Il ressort de l'enquête que le remplacement de l'intéressé dans ses fonctions de Chef de l'administration en septembre 1994 procédait de motifs légitimes. Ces motifs étaient sans rapport aucun avec l'affaire du conflit d'intérêts et tenaient plutôt à la création imminente de l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui impliquait une fusion des fonctions administratives précédemment assurées par le Centre et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Il s'avère également que lorsque l'intéressé a fait état de ses préoccupations devant la poursuite du conflit d'intérêts,

en 1994, il se fondait sur des renseignements inexacts au sujet du rôle du Groupe II dans les marchés attribués à Matrix après septembre 1993.

34. Les raisons données par la direction du Centre à propos des affectations de l'intéressé après septembre 1994 et l'absence d'éléments de preuves indiquant que sa carrière a souffert amènent à conclure que ce fonctionnaire n'a pas fait l'objet de représailles ou de sanctions de la part de la direction du Centre qui seraient liées à l'affaire du conflit d'intérêts.

Manquement à une obligation contractuelle

35. Les modalités des contrats passés par le Centre avec des entrepreneurs extérieurs contiennent une clause sur les avantages directs ou indirects des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (clause 10), qui est ainsi libellée :

«L'entrepreneur contractant garantit qu'aucun fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies n'a retiré ou ne retirera des avantages directs ou indirects du marché ou de son adjudication. Il reconnaît que la violation de la présente clause constitue une contravention essentielle au contrat.»

36. Le consultant a signé le 1er novembre 1994, pour le compte de Matrix, un contrat dans les conditions énoncées plus haut. Il lui a été demandé en mai 1997 s'il était au courant de la clause du contrat concernant les avantages susceptibles d'être retirés par les fonctionnaires de l'ONU. Il a répondu par l'affirmative et a reconnu que la fonctionnaire, qui était son épouse, avait effectivement retiré un avantage indirect du fait que c'était lui qui avait bénéficié du contrat pour le compte de Matrix.

37. Cet acte du consultant constituait une violation de la clause 10 des conditions d'emploi des entrepreneurs engagés par le Centre. Normalement, cette contravention aurait dû entraîner la nullité du contrat. Toutefois, étant donné que les travaux exécutés par le titulaire du contrat ont été achevés à la fin de 1995 et que tous les émoluments ont été versés, c'est à l'Organisation des Nations Unies qu'il appartient de trouver d'autres moyens pour remédier au manquement du contractant. La Section des investigations estime qu'en raison de cette contravention au contrat, l'Organisation des Nations Unies doit interdire le Centre de faire appel, à l'avenir, aux services de ce consultant.

IV. Analyse des faits et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies

Disposition 101.6

38. Comme il est noté dans la section II du présent rapport, le règlement de la présente affaire repose sur l'application des dispositions pertinentes aux faits de la cause. Ainsi qu'il est mentionné, la disposition applicable aux conflits d'intérêts dans le cas d'un fonctionnaire est la disposition 101.6 b) du Règlement du personnel (voir par. 5).

39. En vertu de cette disposition, un conflit d'intérêts ne peut être constaté que si les trois éléments suivants sont réunis :

- a) La personne en cause est un fonctionnaire;
- b) Elle est associée activement à la direction d'une entreprise industrielle ou commerciale ou détient des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature;
- c) Elle peut retirer des avantages de son association avec l'entreprise du fait qu'elle est employée par l'Organisation.

40. En premier lieu, la personne en cause est employée par le Centre depuis le 4 février 1991 et l'est encore actuellement, de sorte que la disposition 101.6 b) lui est applicable.

41. En deuxième lieu, il faut qu'il soit constaté que le fonctionnaire est «associé activement à la direction d'une entreprise industrielle ou commerciale», en l'occurrence Matrix, ou qu'il détient «des intérêts financiers» dans cette entreprise. Il s'agit là de la clause la plus difficile à analyser étant donné qu'il n'existe aucune décision enregistrée que le Service des investigations ou le Bureau des affaires juridiques puisse identifier comme ayant fourni des indications quant à la signification des termes. Il faut donc suivre le sens normal des mots eux-mêmes.

42. Peut-on trouver que la fonctionnaire en cause, en étant employée par le Centre, a été associée activement à la direction de Matrix? La réponse est négative. Aucun des entretiens effectués ni aucun document disponible ne fournissent la preuve que la fonctionnaire a été personnellement associée à la direction de l'entreprise depuis qu'elle est employée par le Centre. Ses relations personnelles avec un haut responsable de l'entreprise ne prouvent pas qu'elle-même ait dirigé celle-ci, étant donné qu'elle doit être associée à la direction à titre personnel et non par l'entremise de son partenaire. Selon la règle, la Section des investigations ne peut assumer que la seule relation de conjoint donne lieu à une association interdite en soi.

43. Peut-on prouver que la fonctionnaire détient un intérêt financier dans Matrix? De nouveau, la réponse est négative. D'après le libellé de la disposition, il faut qu'il soit prouvé

qu'elle «détient» un intérêt. Son conjoint détient effectivement des actions de Matrix, mais cet intérêt financier ne saurait lui être imputé à elle. En d'autres termes, la règle veut que la fonctionnaire elle-même détienne un intérêt financier (par exemple, des parts de capital) – ce qui n'est pas le cas suivant le registre des entreprises du Kenya, au moins depuis 1994. La fonctionnaire reconnaît qu'elle détenait effectivement des actions lorsqu'elle travaillait dans l'entreprise au milieu des années 80, mais elle affirme qu'elle a cessé d'être actionnaire avant d'être employée par le Centre en 1991, et l'enquête n'a révélé aucun élément susceptible de la contredire.

44. En troisième lieu, peut-on prouver que la fonctionnaire a retiré un avantage du fait qu'elle est employée par le Centre? On peut aisément faire valoir qu'en raison de son poste au Centre, la fonctionnaire pouvait retirer des avantages personnels, bien que de manière indirecte, grâce aux contrats accordés à son mari. Si la disposition en question exigeait uniquement qu'il soit constaté que le fonctionnaire «a» plutôt qu'il ne «détient» un intérêt financier, la Section des investigations serait pleinement en droit de constater l'existence d'un conflit d'intérêts. La fonctionnaire en cause ainsi que le consultant ont déclaré aux enquêteurs qu'elle était à même de retirer des avantages indirects de tout revenu de son mari, au moins depuis leur mariage en août 1992. De plus, comme la fonctionnaire n'a notifié à l'administration du Centre son mariage que trois ans après celui-ci, les circonstances donnent à penser qu'il y a eu intention de rétention d'information. La différence des deux concepts juridiques – «détenir» et «avoir» un intérêt financier – est ici capitale.

V. Conclusions

45. Sur la base des éléments recueillis durant l'enquête, la Section des investigations estime, comme ceux qui ont examiné les contrats avec Matrix depuis 1991, qu'il y a apparence de conflit d'intérêts en raison du rôle joué par la fonctionnaire dans les contrats avec cette société, en particulier ceux qui ont été accordés au consultant après que celui-ci a épousé la fonctionnaire en août 1992. Cependant, comme il est noté à la section IV du présent rapport, les termes de la disposition 101.6 du Règlement du personnel ne permettent pas de constater qu'il y a eu effectivement conflit d'intérêts. En conséquence, la Section des investigations ne peut pas accuser la fonctionnaire d'avoir violé cette disposition.

46. La Section des investigations prend note de la difficulté qui se pose ici, étant donné que les précédents rapports établis sur le sujet par les vérificateurs internes des comptes en 1994, le groupe d'investigation intérieure du Centre en 1995 et le Bureau des services de contrôle interne en avril

1997 font tous état d'un conflit d'intérêts. De plus, l'affaire a donné lieu à des dissensions au Centre du fait que des personnes ont examiné ce qu'elles connaissaient de la situation et y ont vu une violation – ce que les enquêteurs ont appelé le principe du «bon sens» à l'égard des conflits d'intérêts.

47. Or, aucune des précédentes enquêtes n'a donné une analyse juridique de la question en comparant les faits de la cause et les règles de l'Organisation des Nations Unies. Le Bureau des services de contrôle interne note avec préoccupation que l'ancien Directeur adjoint du Centre, qui était juriste, aurait pu donner un avis juridique aux hauts responsables du Centre, ce qui aurait pu éclaircir la situation il y a plusieurs années, au moins dès 1995 à la suite du rapport du groupe d'investigation interne.

48. Néanmoins, le problème critique dans le cas présent – et qui touche aussi l'Organisation des Nations Unies d'une manière générale – est l'absence de disposition fondamentale clairement énoncée au sujet des conflits d'intérêts qui permette d'éveiller l'attention des fonctionnaires à l'égard des problèmes qui se posent lorsque la loyauté est partagée. En l'absence de disposition de ce genre, les fonctionnaires aussi bien que les administrateurs se trouveront dans la même situation embarrassante que celle des responsables du Centre. L'Organisation des Nations Unies doit prendre les mesures qui s'imposent pour protéger ses intérêts et ceux des États Membres dès lors qu'il s'agit d'engager ses ressources financières limitées.

49. En l'occurrence, rien n'a prouvé que les travaux n'avaient pas été exécutés de manière satisfaisante et aucune accusation n'a été portée à ce sujet, mais il est toutefois manifeste que, telle qu'elle est libellée, la règle pourrait permettre à un fonctionnaire sans scrupules de passer des contrats avec des membres de sa famille – sans qu'il y ait pénalisation en vertu de la disposition 101.6 du Règlement du personnel. Si l'Organisation des Nations Unies tient à s'assurer une loyauté sans faille, elle doit faire en sorte que ses règlements reflètent ce souci. Elle demeurera vulnérable tant qu'il n'en sera pas ainsi.

VI. Résultats

Y a-t-il eu conflit d'intérêts?

50. Comme on l'a vu, le texte actuel de la disposition 101.6 du Règlement du personnel ne donne pas une définition du conflit d'intérêts qui soit applicable aux faits de l'espèce. Les termes très restrictifs de cette disposition empêcheront de conclure à un conflit d'intérêts dans la plupart des cas où le bon sens donne à penser – comme ici aux commissaires aux comptes, au groupe d'investigation interne et à d'autres à Habitat – qu'il y a bien conflit.

51. Les faits de la cause sont clairs en ce que la fonctionnaire concernée non seulement a recommandé et approuvé l'attribution à son conjoint de contrats de consultants, tant avant qu'après son mariage, mais aussi en ce qu'elle a approuvé et certifié en vue du paiement plusieurs des ordres de paiement correspondants. Si nul ne prétend que le consultant n'était pas pleinement qualifié, ni qu'il n'a pas le travail qui lui a été confié, il est clair qu'il y a une apparence de conflit lorsque, comme en l'espèce, le conjoint participe au processus de recrutement.

52. Néanmoins, les dispositions juridiques devant prévaloir, on ne peut conclure à aucune violation de la disposition 101.6 du Règlement du personnel. Mais bien que la fonctionnaire en cause ne puisse être considérée comme ayant violé cette disposition, son comportement, notamment le fait que durant trois ans elle n'a pas notifié son mariage au Centre, n'est pas celui que l'on attend d'une fonctionnaire internationale.

La réaction de l'Administration a-t-elle été appropriée?

53. À chaque fois que ce problème de conflit d'intérêts a été porté à l'attention de l'administration, celle-ci a réagi avec des degrés de succès divers :

a) Lorsqu'en novembre 1991, le Chef de la Division de la coopération technique a demandé oralement à la fonctionnaire en cause de proposer plusieurs candidats qualifiés au Gouvernement tanzanien pour que celui-ci puisse choisir, il ne lui a parlé que de la sélection des candidats par ce gouvernement et non de la certification et de l'évaluation du travail du consultant, dont elle était chargée;

b) Les instructions données en septembre 1993 par le Chef de la Division de la coopération technique à la fonctionnaire en cause à l'effet que les contrats Matrix ne seraient plus instruits par son groupe ont très bien réglé le problème de conflit d'intérêts au sein du Groupe II, mais elles

auraient dû faire l'objet d'une note écrite à la direction du Centre;

c) Le problème a subsisté dans certaines sections du Centre parce que des rumeurs couraient quant au rôle du Groupe II dans les recrutements Matrix après 1993 et que la décision de septembre 1993 n'a pas été portée à leur connaissance;

d) La décision du Directeur adjoint, en janvier 1995, de constituer un groupe d'investigation interne a été correcte et opportune, mais le problème n'en a pas disparu pour autant en raison de la décision du Directeur adjoint d'accepter, mais de ne pas diffuser, les recommandations de ce groupe;

e) Le Directeur adjoint a perdu encore une occasion de résoudre le problème du conflit en n'informant pas les fonctionnaires du Centre du mémorandum du nouveau Directeur de l'administration par intérim, en date du 27 février 1996, dans lequel ce dernier déclarait qu'aucun contrat ne serait plus attribué à Matrix par Habitat tant que la fonctionnaire en cause serait au service d'Habitat;

f) Lorsque la question du conflit a été soulevée dans le rapport du Groupe des services centraux de contrôle et d'inspection du Bureau des services de contrôle interne, le Directeur du Bureau de coordination du programme a recherché des documents y relatifs. Il a découvert le mémorandum de février 1996 dans le dossier de la fonctionnaire et a fait en sorte que celui-ci soit diffusé dans toutes les sections d'Habitat pour clarifier la situation en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

54. Aucun plan cohérent sur les aspects juridiques du problème du conflit n'a été élaboré ni envisagé, et c'est la disposition actuelle du Règlement du personnel qui est à l'origine de l'incertitude qui prévaut quant à la conduite qui constitue un conflit d'intérêts. Les directives élaborées par le Directeur du Bureau de coordination du programme dans le cadre du code de conduite pour faire face au problème des conflits d'intérêts ont été adressées au Bureau des affaires juridiques pour observations en mars 1997. Dans ses observations, ce dernier a demandé que les directives soient assouplies, afin d'être pleinement conformes à la disposition 101.6 du Règlement du personnel.

55. La décision prise en septembre 1993 par le Chef de la Division de la coopération technique d'interdire à la fonctionnaire en cause et à son groupe d'intervenir dans les contrats Matrix était pour le Bureau des services de contrôle interne correcte, et elle réglait le problème du conflit d'intérêts; aucun nouveau contrat avec Matrix n'a par la suite été instruit par l'intéressée ou le Groupe II, conformément à la directive. La décision de publier une nouvelle fois le mémorandum de

février de 1996 en mars 1997 a effectivement mis fin à tous les arrangements contractuels entre les consultants de Matrix et le Centre. Ces deux décisions sont les seules qui ont en fait aidé le Centre à régler le problème de conflit d'intérêts.

56. Il semble que ce problème ait été maintes fois remis sur le tapis, pour des raisons très diverses, par des personnes qui avaient d'autres griefs, pour la plupart sans lien avec les faits à l'examen, contre l'administration du Centre. S'il a subsisté, c'est parce qu'il y avait des dissensions internes sur d'autres questions et qu'à l'Organisation des Nations Unies, ce qui constitue un conflit d'intérêts n'a jamais été précisément défini. La Section des investigations pourrait critiquer les décisions ou les appréciations de l'Administration dans cette affaire, mais de telles critiques ne refléteraient pas exactement la situation, à savoir que l'absence de politique à l'Organisation des Nations Unies et l'existence d'une disposition qui ne protège pratiquement pas les intérêts de l'Organisation montrent que celle-ci n'a pas donné à ses cadres ni à ses fonctionnaires les directives nécessaires en la matière. De fait, on peut raisonnablement déduire que la disposition 101.6 du Règlement du personnel indique qu'à l'Organisation des Nations Unies le fait pour un fonctionnaire d'intervenir dans des contrats entre son conjoint et l'Organisation ne constitue pas un conflit d'intérêts.

L'Administration a-t-elle exercé des représailles contre un fonctionnaire qui avait appelé son attention sur la question du conflit d'intérêts?

57. L'ex-Chef par intérim de l'administration a allégué que parce qu'en 1994 il avait signalé que le problème du conflit d'intérêts n'était pas réglé, il a été muté et sa carrière en a souffert. Les raisons fournies par l'Administration quant aux affectations de l'intéressé après septembre 1994 et l'absence d'éléments de preuve indiquant que sa carrière a souffert amènent à conclure que ce fonctionnaire n'a pas fait l'objet de représailles ou de sanctions de la part de l'Administration en rapport avec l'affaire du conflit d'intérêts.

Y a-t-il eu violation d'obligations contractuelles?

58. Le consultant en cause a, au nom de Matrix, signé un contrat le 1er novembre 1994. On lui a demandé en mai 1997 s'il avait connaissance de la clause contractuelle exigeant qu'il garantisse qu'aucun fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ne tirerait directement ou indirectement profit du contrat. Il a répondu par l'affirmative et a convenu que la fonctionnaire, étant son épouse, a bien tiré un profit indirect du contrat qui lui a été octroyé sous le couvert de Matrix. Le consultant a ainsi violé la clause 10 des conditions d'emploi des consultants recrutés par Habitat.

VII. Recommandations

59. Les recommandations de la Section des investigations ont été examinées et acceptées par le Bureau des affaires juridiques et par le Centre. La recommandation 2 a été appliquée, mais les recommandations 3 et 4 doivent encore être examinées et donner lieu à des consultations en ce qui concerne leurs implications juridiques. La recommandation 1 concerne la question la plus difficile à résoudre car la modification proposée touche le nouveau code de conduite qui fait l'objet de consultations complexes entre l'Administration et le personnel. Toutefois, le Bureau des services de contrôle interne demande, étant donné les problèmes patents que pose la disposition actuelle du Règlement du personnel, que ceux qui participent à ces consultations fassent en sorte de régler la question dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies. Les recommandations du Bureau des services de contrôle interne sont les suivantes :

Recommandation 1. Le Bureau des affaires juridiques, qui participe activement à l'élaboration du nouveau code de conduite doit recevoir un appui total et les directives nécessaires pour renforcer et rendre plus claires les dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Le Règlement du personnel de l'Organisation ne devrait pas permettre aux fonctionnaires d'utiliser les ressources financières limitées fournies par les États Membres pour s'enrichir indirectement par le biais des membres de leur famille du fait des postes qu'ils occupent. La nouvelle disposition devrait poser des conditions interdisant une telle conduite et indiquant clairement aux fonctionnaires que tout acte qu'ils accomplissent dans tout autre intérêt que celui de l'Organisation est interdit (IV97/023/01);

Recommandation 2. La direction du Centre devrait veiller à ce que la fonctionnaire mariée au consultant

de Matrix, quel que soit son poste à l'Organisation, n'intervienne pas dans les décisions prises pour proposer, évaluer ou certifier des contrats de consultants entre Habitat et Matrix. La décision prise en septembre 1993 par celui qui était alors Chef de la Division de la coopération technique, et qui est aujourd'hui Directeur de la coordination du programme, était à l'évidence dans l'intérêt de l'Organisation. Nous recommandons qu'il publie une lettre réitérant sa décision de septembre 1993 et que lui-même, le Chef de la Division de la coopération technique et la fonctionnaire intéressée accusent réception de cette lettre, l'acceptent et la signent. Toute violation de ses termes par la fonctionnaire entraînerait son licenciement (IV97/023/02);

Recommandation 3. La direction du Centre devrait consulter le Bureau des affaires juridiques quant au maintien de la décision de suspendre toute relation contractuelle avec les consultants de Matrix autres que l'époux de la fonctionnaire en cause (IV97/023/03);

Recommandation 4. Également en consultation avec le Bureau des affaires juridiques, la direction du Centre devrait informer tous les fonctionnaires du Centre, par écrit, qu'aucun nouveau contrat ne doit être octroyé au consultant en cause par ce qu'il a violé son contrat du 1er novembre 1994 (CON/HAB/94/036) dans le cadre du projet GLO/92/D12 (IV97/023/04).

les consultants Matrix autres que le conjoint de la fonctionnaire en cause.

Recommandation 4 (IV97/023/04) . Le Centre a engagé des consultations avec le Bureau des affaires juridiques sur la question de la violation par le consultant en cause de ses obligations contractuelles et sur la fourniture à l'Administration de directives concernant tous arrangements contractuels futurs avec ledit consultant.

Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne
(Signé) Karl Th. Paschke

VIII. Application des recommandations

60. Le Bureau des services de contrôle interne est heureux d'annoncer que le Centre et le Bureau des affaires juridiques ont accepté les recommandations ci-dessus. Ils ont informé le Bureau qu'ils les appliquaient de la manière suivante :

Recommandation 1 (IV97/023/01) . Le Bureau des affaires juridiques, après avoir consulté le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, a élaboré un amendement au code de conduite pour renforcer les dispositions en vigueur en matière de conflit d'intérêts en ajoutant expressément la clause «avantages directs ou indirects» à la disposition 101.6 du Règlement du personnel. Cet amendement a été approuvé par le Secrétaire général mais n'a pas encore été ratifié par l'Assemblée générale.

Recommandation 2 (IV97/023/02) . Le Centre a pleinement appliqué cette recommandation.

Recommandation 3 (IV97/023/03) . Le Centre a engagé des consultations avec le Bureau des affaires juridiques sur la nature de la relation contractuelle en cours avec