



Assemblée générale

Distr. générale
1er mars 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session

Points 112, 143 et 144 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Aspects administratif et budgétaire du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

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

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'étude de dossiers d'arbitrage relatifs à des achats

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, le rapport ci-joint sur l'étude de dossiers d'arbitrage relatifs à des achats, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et remarque également que, si certaines de ses recommandations doivent être intégralement appliquées, les départements concernés auront peut-être besoin de ressources additionnelles. Chacun de ces cas sera étudié attentivement et, le cas échéant, des demandes de financement dûment justifiées seront présentées dans le cadre du mécanisme budgétaire habituel.

Résumé

A. Introduction

Dans sa résolution 52/226 A du 31 mars 1998, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de confier au Bureau des services de contrôle interne la réalisation d'une étude et d'une analyse approfondies des dossiers d'arbitrage relatifs à des achats et de lui présenter à sa cinquante-troisième session un rapport sur les mesures à prendre.

Le Bureau des services de contrôle interne a examiné cinq dossiers relatifs à des achats au titre desquels 52,6 millions de dollars, au total, avaient été réclamés. Toutes ces affaires ont fait l'objet d'un arbitrage ou d'un règlement négocié entre 1995 et 1997. Elles concernaient des opérations de maintien de la paix mises en place au début des années 90, période où l'on a assisté à une multiplication spectaculaire des activités de maintien de la paix. Alors que les montants réclamés s'élevaient à 52,6 millions de dollars, les tribunaux d'arbitrage ont alloué au total 23 millions de dollars, et 3 750 000 dollars ont été versés à des fournisseurs en règlement de contentieux.

B. Aperçu des résultats

Si les sommes allouées à l'issue d'arbitrages ou de règlements représentent une portion relativement peu importante des dépenses liées aux contrats d'achats, le Bureau des services de contrôle interne note en revanche que l'Organisation a dû dépenser des sommes substantielles en intérêts, honoraires et dépenses de personnel dans le cadre des procédures en question. L'Organisation a dû verser près de 4,8 millions de dollars en intérêts moratoires liés à des contentieux, et elle a dépensé 2,3 millions de dollars en services juridiques et autres frais d'arbitrage. Pour le Bureau des services de contrôle interne, l'arbitrage est une méthode onéreuse de règlement de différends, dont les résultats sont imprévisibles. Il faut éviter dans toute la mesure possible d'y recourir grâce à une meilleure préparation et une meilleure administration des marchés.

Comme les audits menés précédemment par le Bureau des services de contrôle interne, l'étude a montré qu'entre 1992 et 1995, période au cours de laquelle les opérations de maintien de la paix se sont rapidement multipliées, l'Organisation n'avait pas les ressources humaines et les compétences nécessaires pour fournir l'appui logistique et administratif requis pour les missions de maintien de la paix. Les marchés étaient donc souvent administrés par des membres des contingents militaires qui n'avaient ni la formation ni l'expérience requises. L'étude a également abouti aux conclusions suivantes :

- a) Les unités administratives du Siège et le personnel des missions ne se sont pas suffisamment consultés au moment voulu;
- b) Le personnel chargé des achats sur le terrain n'a pas toujours respecté les règles et procédures d'achat;

c) Les dispositions contractuelles n'étaient pas toujours claires et il est arrivé qu'elles soient acceptées puis modifiées sans examen préalable par le Comité des marchés du Siège ou par le Bureau des affaires juridiques, qui n'étaient pas non plus consultés;

d) Il est arrivé que des paiements non contestés ne soient pas effectués dans les temps, ce qui a entraîné le versement d'importants intérêts moratoires;

e) Faute d'une évaluation régulière des prestations des fournisseurs, il n'existait pas toujours de dossier sur les problèmes rencontrés, lesquels n'étaient pas non plus systématiquement signalés aux fournisseurs;

f) L'Organisation ne demandait pas toujours réparation aux tierces parties pour les dommages résultant de leurs actes;

g) Les activités d'arbitrage et de règlement ne faisaient pas l'objet d'une évaluation systématique qui aurait permis de dégager des enseignements et de les diffuser.

C. Recommandations

Pour remédier à ces problèmes, le Bureau des services de contrôle interne fait les recommandations suivantes :

a) Les missions de maintien de la paix devraient, surtout lors de la phase du démarrage, disposer de personnel et de conseillers juridiques qualifiés et expérimentés en matière d'achats et d'administration des marchés;

b) L'Administration, sur le terrain et au Siège, devrait veiller à ce que les manquements substantiels aux dispositions contractuelles soient consignés et signalés, le cas échéant, aux fonctionnaires compétents au Siège;

c) Les prestations des fournisseurs devraient être évaluées régulièrement et, lorsqu'elles se révèlent insatisfaisantes, les problèmes devraient être consignés de façon que l'on puisse en tenir compte au moment de choisir un fournisseur;

d) Tous les aspects des affaires d'arbitrage et de règlement devraient être examinés pour s'assurer que tous les recours éventuels contre des tiers ont été envisagés et que les enseignements à tirer de ces affaires ont été dégagés et diffusés.

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à la résolution 52/226/A de l'Assemblée générale, datée du 31 mars 1998, dans laquelle l'Assemblée priait le Secrétaire général de confier au Bureau des services de contrôle interne la réalisation d'une étude et d'une analyse approfondie des dossiers d'arbitrage relatifs à des achats et de présenter à sa cinquante-troisième session un rapport sur les mesures à prendre.

2. Tous les marchés passés par l'ONU contiennent une clause type qui stipule que les différends relatifs au contrat, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'un règlement à l'amiable, seront soumis à arbitrage par l'une ou l'autre partie, conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, ainsi que le recommande la résolution 31/98 adoptée par l'Assemblée générale le 15 décembre 1976. Normalement, les parties négocient pour régler leur différend, l'ONU s'efforçant de trouver une solution amiable. Toutefois, aux termes de la clause relative au règlement des différends actuellement utilisée pour les marchés de l'ONU, en cas d'échec des négociations, la partie demanderesse peut faire appel à l'arbitrage dans les 60 jours suivant la demande de règlement négocié. La procédure d'arbitrage est régie par le Règlement d'arbitrage déjà mentionné ainsi que par la convention d'arbitrage conclue entre les parties. Les parties peuvent soit se mettre d'accord sur le choix d'un arbitre unique, soit nommer chacune un arbitre, les deux arbitres retenus par les parties choisissant ensuite un troisième arbitre. Toutes les sentences arbitrales sont définitives et contraignantes pour les deux parties.

3. Selon les registres de la Division des questions juridiques générales, de 1995 à septembre 1998, 12 actions relatives à des marchés ont été intentées contre l'ONU. Au moment de la réalisation de l'étude du Bureau des services de contrôle interne, la situation des actions intentées contre l'ONU par les fournisseurs était la suivante :

a) Cinq affaires, impliquant des demandes de dédommagement s'élevant au total à 52,6 millions de dollars avaient été réglées par arbitrage et par la négociation. Deux de ces affaires, concernant des demandes de dédommagement de 11,9 millions de dollars, avaient abouti à un règlement négocié;

b) Trois affaires, portant sur un montant total de 32,3 millions de dollars, étaient en cours d'arbitrage ou de négociation;

c) Dans une affaire concernant une demande de dédommagement de 590 000 dollars, la demande avait été retirée par le fournisseur;

d) Une affaire concernant une demande de dédommagement de 11,2 millions de dollars devait être soumise à arbitrage;

e) Deux demandes de dédommagement s'élevant au total à 190,7 millions de dollars avaient fait l'objet d'actions en justice qui avaient été rejetées; dans l'un des cas (700 000 dollars), le demandeur a indiqué qu'il avait l'intention de faire appel tandis que la seconde demande de dédommagement (190 millions de dollars) sera probablement soumise à arbitrage prochainement.

4. Toutes les affaires mentionnées ci-dessus concernent des opérations de maintien de la paix menées de 1992 à 1995, période pendant laquelle ces opérations se sont développées de façon spectaculaire. Le déploiement rapide d'opérations de maintien de la paix souvent mouvantes a posé des problèmes nouveaux à l'Organisation quant au choix de fournisseurs fiables, à l'établissement des contrats et à leur administration ultérieure.

5. De janvier 1992 à juin 1997, le total des dépenses engagées au titre des cinq principales missions de maintien de la paix qui ont donné lieu à des différends en matière de contrat, a dépassé 5,3 milliards de dollars. Les différends entre l'ONU et les fournisseurs concernaient les domaines suivants : fourniture des rations et d'eau potable; distribution de carburant; opérations aériennes et divers autres services. Le total des achats effectués dans ces domaines s'est élevé à 594 millions de dollars. Comme il ressort du paragraphe 3, le total des demandes de dédommagement soumises à arbitrage par les fournisseurs s'est élevé à 96,7 millions de dollars, soit 16 % du total des dépenses engagées dans ces domaines. Les sentences arbitrales et les règlements négociés ont coûté à l'Organisation 26,7 millions de dollars, soit 51 % des montants initialement réclamés dans les cinq affaires qui ont fait l'objet d'un règlement. Les frais d'avocats et d'arbitrage se sont élevés à 2,3 millions de dollars tandis que les intérêts dus au titre de retards de paiement se sont chiffrés à 4,8 millions de dollars.

6. Dans ses précédents rapports à l'Assemblée générale et à la direction de l'ONU sur l'augmentation rapide du nombre de missions de maintien de la paix, le Bureau des services de contrôle interne a souligné un certain nombre de problèmes critiques : a) au niveau des missions sur le terrain, la pénurie de personnel qualifié capable de remplir les fonctions administratives (achats, personnel, finances, logistique); et b) au Siège, l'insuffisance des ressources affectées aux services d'appui, et notamment à la Division de l'administration et de la logistique des missions (autrefois appelée Division des opérations hors Siège) du Département des opérations de maintien de la paix, et à la Division des

achats (autrefois appelée Service des achats et des transports) du Département de la gestion, qui empêchait à ces services de répondre rapidement aux besoins des missions. Évaluer les besoins des missions sur une aussi large échelle constituait pour les services d'appui un exercice nouveau. Dans ces circonstances, certaines fonctions essentielles concernant l'administration des marchés avaient dû être déléguées au personnel militaire fourni par les États Membres. Ces militaires, bien que compétents dans leurs domaines respectifs, n'avaient pas l'habitude des procédures de passation et d'administration des marchés de l'Organisation. Par ailleurs, ils ne pouvaient être tenus comptables de leurs activités envers l'Organisation.

7. Aux fins du présent rapport, le Bureau des services de contrôle interne a examiné quatre affaires relatives à des marchés, qui ont fait l'objet d'un arbitrage ou d'un règlement négocié. Les quatre affaires qui sont actuellement soumises à arbitrage ou font l'objet de négociations en vue d'un règlement négocié n'ont pas été étudiées dans la mesure où les conclusions du Bureau des services de contrôle interne auraient pu en influencer l'issue. De la même façon, le Bureau des services de contrôle interne n'a examiné ni la démarche de dédommagement qui avait été retirée par le fournisseur ni les deux réclamations qui faisaient l'objet d'une action en justice. Par ailleurs, la question du recrutement d'un conseiller juridique externe pour représenter l'Organisation dans les arbitrages n'est pas traitée dans le rapport dans la mesure où elle a déjà été examinée par le Comité des commissaires aux comptes en octobre 1997. De même, de nombreuses autres réclamations relatives aux opérations de maintien de la paix qui ont été traitées par des organes compétents, sur le terrain ou au Siège, ont été exclues du champ de l'étude. Le projet de rapport a été soumis à la direction de l'ONU pour commentaires, commentaires dont il a été tenu compte dans l'établissement du rapport final. Le présent rapport ne donne ni le nom des fournisseurs ni la désignation des marchés dans la mesure où ces informations ne peuvent, selon le Règlement d'arbitrage, être rendues publiques sans le consentement des parties.

II. Examen des affaires qui ont été résolues

A. Fourniture de rations et d'eau potable à la mission A

1. Différend contractuel

8. En janvier 1994, l'Organisation a conclu un marché pour la fourniture de rations et d'eau potable aux contingents militaires affectés à la mission A au cours de la période allant de janvier 1994 à décembre 1994, pour un montant total ne devant pas dépasser 56,3 millions de dollars. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, fixer un plafond dont le montant est connu des fournisseurs (pratique suivie dans le cas de tous les marchés examinés) ne constitue pas une pratique avisée. *La Division des questions juridiques générales a noté qu'il s'agissait là d'une pratique courante qui était nécessaire pour éviter que l'Organisation ne contracte des engagements financiers illimités.* Mais le Bureau des services de contrôle interne fait valoir que, ainsi qu'il ressort des arbitrages, les engagements financiers de l'Organisation sont en réalité déterminés par la quantité de biens et de services fournis aux termes du contrat et par les prix contractuels, sans qu'il soit tenu compte du plafond indiqué aux fournisseurs.

9. Le fournisseur ayant présenté l'offre la plus basse n'ayant pas respecté les clauses financières figurant dans l'appel d'offres pour ce qui était des actifs nets, alors que par ailleurs certains des renseignements reçus à son sujet faisaient planer des doutes sur la bonne réputation de la société, le Comité des marchés du Siège, spécialement réuni à cet effet et composé de plusieurs hauts responsables, a examiné le contrat. Compte tenu des besoins critiques de la mission, le Comité a approuvé le marché mais a recommandé que la société fournisse une garantie de bonne fin d'un montant de 5 millions de dollars.

10. La mission a présenté plusieurs réclamations relatives à la performance du fournisseur, que le Département des opérations de maintien de la paix a transmises au Service des achats et des transports en mai 1994. Toutefois, comme les renseignements fournis n'étaient pas suffisamment complets et n'étaient transmis ni régulièrement ni en temps voulu, aucune notification pour non-respect des clauses du contrat n'a été présentée au fournisseur. Pendant ce temps, la mission a tenté de régler les problèmes en négociant directement avec le fournisseur.

11. En juillet 1994, le fournisseur a notifié l'Organisation que, selon lui, l'ONU avait manqué à ses obligations en ce qui concernait certaines clauses essentielles du contrat. Il a alors présenté des demandes de dédommagement d'un montant total de 12,4 millions de dollars et a fait connaître son intention de résilier le contrat. Ces demandes de dédommagement s'appuyaient principalement sur les éléments suivants : a) l'effectif des troupes auquel des rations devaient être fournies n'était que de 19 000, alors que le fournisseur avait calculé le prix figurant dans le contrat initial sur la base d'un effectif estimé à 29 000 personnes; b) la mission n'avait commandé que 50 % de son eau potable au fournisseur; et c) les prix figurant dans le contrat n'avaient pas été révisés au bout de six mois, ainsi qu'ils auraient dû l'être aux termes du contrat. L'Organisation a présenté des demandes reconventionnelles au fournisseur portant sur un montant de 1,5 million de dollars pour des rations qu'elle avait remises au fournisseur au début de l'exécution du marché, ainsi que pour des montants à déduire au titre de diverses réclamations sur la qualité des rations et des prestations du fournisseur.

12. En août 1994, le Comité des marchés a adopté une recommandation en trois volets, élaborée conjointement par plusieurs services du Siège, qui proposait la stratégie suivante : a) obtenir un règlement négocié; b) en cas d'échec des négociations avec le fournisseur, envoyer une nouvelle demande de soumission aux autres fournisseurs des missions de maintien de la paix dont les prestations donnaient satisfaction; ou c) dans le cas où les négociations aboutiraient, mais où la performance du fournisseur resterait insuffisante et ne justifierait pas l'extension du contrat, lancer un nouvel appel d'offres pour un nouveau marché qui prendrait effet au 1er janvier 1995.

2. Accord en matière de règlement

13. À l'issue de longues négociations, auxquelles l'Organisation était représentée par des fonctionnaires du Service des achats et des transports de la Division des opérations hors Siège et de la Division des questions juridiques générales, les parties ont mis au point une proposition de règlement comprenant le versement d'un montant net de 4,8 millions de dollars au fournisseur en règlement intégral de ses créances et des demandes reconventionnelles formées par l'Organisation. À la date de la version définitive de l'accord en matière de règlement, l'ONU avait déterminé que les services du fournisseur ne seraient pas nécessaires après l'expiration du contrat, en janvier 1995. L'accord comprenait diverses «dispositions transitoires» applicables du 1er novembre 1994 jusqu'à l'expiration du contrat, portant notamment sur une révision en hausse des prix du contrat. L'accord négocié prévoyait également l'abandon par le fournisseur de toute

action résultant du contrat ou y étant liée de quelque autre manière, de même que l'abandon par l'ONU des demandes reconventionnelles formées contre le fournisseur.

14. La Division des questions juridiques générales a effectué une analyse juridique préliminaire des demandes du fournisseur, qui a fait apparaître des ambiguïtés dans certaines dispositions techniques du contrat (concernant notamment les effectifs à desservir, les besoins en eau devant être satisfaits par le fournisseur et la renégociation des prix en cas d'inflation), qui auraient permis au fournisseur de contraindre l'Organisation d'accepter une procédure d'arbitrage longue et coûteuse. La Division a également constaté que l'Organisation ne s'était pas conformée rigoureusement à la multitude de notifications préalables figurant dans le contrat. Dans sa note d'information du 11 novembre 1994, elle a conclu que le règlement éviterait de devoir recourir à l'arbitrage, procédure longue et coûteuse, et assurerait la prestation ininterrompue de services à la mission jusqu'à sa liquidation. Un autre argument à l'appui du règlement était le fait que le montant total des sommes déjà versées au fournisseur (36,3 millions de dollars), augmenté du montant du règlement (4,8 millions de dollars) et du coût estimatif ferme du contrat renouvelé (14,2 millions de dollars), se chiffrait à 55,3 millions de dollars, montant encore inférieur au prix plafond du contrat initial (56,3 millions de dollars).

15. Le projet d'accord a été soumis au Comité du Siège pour les marchés, lequel, en novembre 1994, a exprimé sa préoccupation au sujet de l'importance du montant du règlement par rapport aux services assurés par le fournisseur et de la marge bénéficiaire élevée du fournisseur résultant du contrat révisé pour la période du 1er novembre 1994 au 31 mars 1995. Le Comité a recommandé que le montant à acquitter au titre du règlement fasse l'objet de versements échelonnés, afin de garantir que le fournisseur se conforme aux modalités du nouveau contrat.

16. Le Comité du Siège pour les marchés a également formulé les recommandations générales suivantes :

a) Il faudrait empêcher que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir en procédant à une planification appropriée et en évitant toute ambiguïté dans les demandes de propositions et les contrats;

b) Le Département des opérations de maintien de la paix, le Service des achats et des transports et les missions sur le terrain devraient veiller à l'application de toutes les dispositions des contrats en vigueur, notamment celles concernant les notifications;

c) Le Bureau des affaires juridiques devrait examiner le nouvel accord, de manière qu'il puisse être conclu avec le

fournisseur, simultanément avec l'accord en matière de règlement. Le Bureau des services de contrôle interne souscrit aux recommandations du Comité et note que les deux premières recommandations s'appliquent à toutes les passations de marchés.

17. Après la négociation du règlement et du contrat modifié, la Division des opérations hors Siège du Département des opérations de maintien de la paix et la mission ont décidé que les services du fournisseur ne seraient plus requis après le 1er janvier 1995, sauf en ce qui concerne l'entreposage des stocks existants et les livraisons restant à effectuer. Le 22 décembre 1994, le fournisseur a soumis une version combinée du contrat et de l'accord en matière de règlement à l'Organisation, pour acceptation avant le 30 décembre 1994. À une réunion ultérieure, les responsables des entités concernées du Siège ont affirmé que cette date limite ne pourrait être respectée car il fallait obtenir les autorisations nécessaires et la documentation relative au financement et l'accord devait être à nouveau soumis au Comité pour les marchés. En conséquence, la Division des questions juridiques générales a déclaré que, si le Service des achats et des transports et la Division des opérations hors Siège jugeaient satisfaisant le texte négocié, le chef par intérim du Service des achats et des transports devrait signer conditionnellement l'accord en matière de règlement, en indiquant que sa signature était soumise à approbation, conformément au Règlement financier et aux Règles de gestion financière de l'ONU. Le Chef du Service des achats et des transports a suivi la recommandation de la Division et, le 30 décembre 1994, il a transmis l'accord conditionnel au fournisseur. Ce dernier a exprimé son désaccord au sujet de la signature conditionnelle, affirmant que cette réserve n'avait aucun fondement juridique et que l'accord en matière de règlement était juridiquement contraignant pour l'Organisation.

18. Dans un mémorandum daté du 30 décembre 1994, adressé à la Division des questions juridiques générales, le Chef du Service des achats et des transports a déclaré que le Service examinait l'accord en matière de règlement, afin de formuler une recommandation à l'intention du Comité du Siège pour les marchés, et demandé à la Division d'établir les principes de base de l'accord en matière de règlement; ce qu'elle a fait le 5 janvier 1995. Bien que le Service des achats et des transports ait été un membre actif de l'équipe de négociation de l'Organisation, le responsable du Service a déclaré, dans un mémorandum daté du 6 janvier 1995, qu'il ne pouvait déterminer si l'Organisation devait le montant du règlement au fournisseur ou, si c'était le cas, sur quelle base la demande et les calculs avaient été effectués. Les diverses entités du Secrétariat n'étaient donc pas toutes du même avis sur l'opportunité de l'accord en matière de règlement. En

l'absence de consensus interne, l'accord n'a pas été soumis au Comité du Siège pour les marchés, pour approbation.

19. Le fournisseur a continué de livrer des rations alimentaires et de l'eau potable jusqu'en avril 1995, présentant des factures établies sur la base des taux convenus dans l'accord en matière de règlement. Toutefois, l'Organisation avait conclu que cet accord n'était pas contraignant car la condition sous laquelle il avait été signé ne s'était pas matérialisée. C'est pourquoi elle a effectué des paiements sur la base du contrat initial.

20. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné les modalités de l'accord en janvier 1995 et, dans un rapport daté du 27 février 1995, il a noté l'absence de justification complète du règlement car le contrat initial ne contraignait pas l'Organisation à garantir que des rations soient fournies à un nombre minimum de soldats, à s'adresser uniquement au fournisseur pour la fourniture de toute l'eau potable ou à revoir les prix après une période de six mois. Comme indiqué au paragraphe 14 ci-dessus, sur la base de son analyse juridique du contrat, le Bureau des affaires juridiques avait noté des ambiguïtés qui auraient pu donner lieu à une procédure d'arbitrage longue et coûteuse. Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé d'obtenir des éclaircissements et des explications supplémentaires auprès de la mission. Ces recommandations n'ont pu être pleinement mises en oeuvre car la mission avait été liquidée et la plupart de son personnel et l'équipe de liquidation étaient déjà parties.

21. Se référant au rapport susmentionné du Bureau des services de contrôle interne, le Bureau des affaires juridiques a expliqué que l'accord en matière de règlement était fondé sur des modalités équitables et raisonnables et sur deux autres facteurs de motivation. D'une part, l'Organisation éviterait ainsi de résilier le contrat, ce qui aurait exigé des arrangements complémentaires, qui, de l'avis de la Division des questions juridiques générales, n'auraient pas été pleinement satisfaisants et auraient perturbé la mission. D'autre part, il a été jugé préférable de régler les demandes pour un certain montant, plutôt que de soumettre les différentes demandes et contre-demands à une juridiction arbitrale, procédure qui aurait pu entraîner des frais considérables pour l'Organisation, et éventuellement des obligations financières plus lourdes si la sentence arbitrale était défavorable pour l'Organisation. La Division a également déclaré qu'après la notification du 27 juillet 1994 et après une période de 21 jours, le fournisseur aurait pu mettre fin aux services fournis à la mission avec un préavis de sept jours. Le fournisseur avait menacé de prendre une telle décisions lors des négociations sur le règlement.

22. En mars et avril 1995, à la demande de la Division de l'administration et de la logistique des missions, le Bureau des services de contrôle interne a examiné toutes les factures présentées par le fournisseur concernant les rations alimentaires et l'eau potable fournies à la mission. Il a ensuite fait des observations sur un certain nombre d'irrégularités dans les procédures de passation de marchés et de livraison et émis des doutes au sujet de certaines quantités de produits alimentaires que le fournisseur affirme avoir livrées. Le Bureau a également noté que les rations et l'eau fournies après le 1er novembre 1994 étaient facturées conformément à l'accord en matière de règlement, qui n'était pas considéré comme valide par l'Organisation, et constaté que certaines des factures portant sur la prestations des services ne figurant pas dans le contrat avaient été signées à la réception par des militaires de la mission qui n'étaient pas autorisés à le faire. Le Bureau a demandé des éclaircissements et des documents complémentaires concernant un certain nombre de transactions.

23. Le 18 janvier et 16 mars 1995, l'Organisation a effectué deux versements d'un montant total de 9,2 millions de dollars, pour le compte du fournisseur, d'après le Département des opérations de maintien de la paix, en règlement de factures impayées, sur la base du système de tarification figurant dans le contrat initial. L'Organisation a réservé ses droits concernant les montants supplémentaires contestés demandés par le fournisseur. Comme les négociations qui ont suivi n'ont pas permis de régler le contentieux, le fournisseur a engagé une procédure d'arbitrage contre l'ONU.

24. Le fournisseur a demandé le versement d'un montant total de 29,6 millions de dollars réparti comme suit : 4,8 millions de dollars exigibles au titre de l'accord en matière de règlement; 6,6 millions de dollars au titre des denrées alimentaires fournies en novembre et décembre 1994; 3,3 millions de dollars au titre des stocks repris à l'expiration du contrat; 7,4 millions de dollars au titre de divers autres services et fournitures; et 7,5 millions de dollars au titre des dommages-intérêts et frais d'arbitrage. Les montants demandés par le fournisseur étaient des montants bruts pour certains des services et fournitures, bien que l'Organisation ait déjà payé le fournisseur pour ces articles aux prix du contrat initial. Le fournisseur a également affirmé que la validité de l'accord en matière de règlement n'était pas confirmée, le montant supplémentaire dû par l'Organisation pour les biens et services, suivant la demande initiale présentée avant le règlement, se chiffrerait à environ 12,4 millions de dollars et non pas à 4,8 millions de dollars, comme convenu dans le règlement.

25. Toutefois, l'Organisation a affirmé que l'accord en matière de règlement ne pouvait être considéré comme valide

et que le seul document valide régissant la relation avec le fournisseur était le contrat initial, rejetant de ce fait les montants demandés au titre des biens et services qui n'étaient pas conformes au contrat initial. L'Organisation a également formé des demandes reconventionnelles contre le fournisseur, représentant un montant total d'environ 5,3 millions de dollars, dont 1,6 million de dollars pour la valeur des stocks alimentaires cédés au fournisseur au début du contrat, 1,5 million de dollars pour le coût du matériel détourné ou endommagé par le fournisseur et plus de 2 millions de dollars pour des montants surfacturés.

3. Sentence arbitrale

26. Dans une sentence interlocutoire rendue en juillet 1996, le Tribunal d'arbitrage a décidé que, bien que l'Organisation l'ait accepté sous réserve de certaines conditions, l'accord de règlement était valide, que le montant prévu dans l'accord, à savoir 4,8 millions de dollars, devrait être versé au fournisseur et que tous les biens fournis et services rendus par celui-ci après la conclusion de l'accord devraient être réglés conformément aux termes de ce dernier. Un arbitre n'était pas d'accord avec la décision du Tribunal selon laquelle l'accord de règlement était valide et contraignant. Vers la fin de 1996, avant la principale audition devant le Tribunal, l'Organisation avait engagé des discussions avec le fournisseur pour déterminer s'il était possible de régler l'affaire à l'amiable. Considérant le fait que sa responsabilité risquait d'être engagée et les coûts qu'entraînerait l'instruction, l'Organisation avait proposé de verser 10,5 millions de dollars au fournisseur. Celui-ci avait toutefois rejeté son offre.

27. La somme finale qui a été versée en avril 1997 n'englobait pas la totalité des montants supplémentaires dont le remboursement avait été demandé par chacune des parties, et en excluait certains entièrement. Les montants ci-après (indiqués en chiffres bruts, compte tenu du montant de 9,2 millions de dollars précédemment versé par l'Organisation) ont été versés au fournisseur :

- a) 6,7 millions de dollars correspondant à la valeur de marchandises fournies en novembre et décembre 1994;
- b) 3,3 millions de dollars, correspondant à la valeur de marchandises que l'Organisation avait reprises à l'entrepreneur, comme convenu par les deux parties à la suite de la sentence interlocutoire;
- c) 2,5 millions de dollars sur les 7,3 millions de dollars dont le fournisseur avait demandé le remboursement au titre de marchandises et de services divers;

d) 1,5 million de dollars correspondant aux intérêts sur la somme accordée au fournisseur et dont le montant avait été calculé au taux de 9 % applicable à New York.

Toutefois, les demandes de remboursement du fournisseur au titre de dommages-intérêts pénéaux, de bénéfices perdus, d'honoraires d'avocats et de frais d'arbitrage, représentant un montant de 7,5 millions de dollars, ont été rejetées, de même qu'un montant d'environ 4,5 millions de dollars se rapportant à des marchandises et services divers. Le Tribunal a donc rejeté des demandes de remboursement du fournisseur portant sur un montant total d'environ 12 millions de dollars.

28. À l'époque où la procédure d'arbitrage était en cours, le Bureau des services de contrôle interne a appris que le fournisseur était en possession de matériel de l'ONU qui faisait l'objet d'une demande reconventionnelle de la part de l'Organisation. À la suite d'une enquête préliminaire menée par le Bureau, l'ONU a déposé une plainte officielle auprès du Gouvernement du pays où le matériel en question a été trouvé lors de fouilles effectuées par la police sur des navires appartenant au fournisseur ou exploités par lui. Les autorités du pays considéré ont décidé de poursuivre au pénal quatre responsables du fournisseur, pour vol et possession de matériel appartenant à l'ONU. L'Organisation a été informée que si elle maintenait sa demande reconventionnelle concernant ces articles, elle risquait de compromettre l'issue de la procédure pénale et d'empêcher la poursuite de l'affaire. Compte tenu de la politique de l'Organisation consistant à poursuivre les auteurs présumés de délits commis à son encontre et de recouvrer les avoirs volés, ainsi que de l'obligation qui lui incombe de coopérer avec les États Membres pour faciliter l'administration de la justice, ces articles, dont la valeur s'élève à environ 400 000 dollars, ont été exclus de la demande reconventionnelle.

29. Les demandes reconventionnelles de l'Organisation concernant des marchandises qui ne répondaient pas aux spécifications figurant dans le contrat ont été rejetées parce qu'elles avaient déjà été prises en compte dans l'accord de règlement. Une somme de 222 910 dollars, majorée des intérêts, lui a toutefois été accordée sur les 3,3 millions de dollars dont elle avait demandé le remboursement. L'Organisation a également payé 1,3 million de dollars de frais de procédure et 130 000 dollars correspondant à sa part des frais d'arbitrage. En outre, d'importantes ressources en personnel ont été utilisées dans le cadre du processus d'arbitrage. La procédure pénale visée au paragraphe 28 ci-dessus est toujours en cours.

B. Fourniture d'eau potable supplémentaire à la mission A

30. Au départ, le fournisseur dont il est question dans l'affaire de la mission A ci-dessus n'était pas en mesure d'approvisionner cette dernière en eau potable. Plus tard, quand l'eau a été livrée à la mission, les membres des contingents en ont rejeté une partie pour des raisons sanitaires, bien que sa qualité ait répondu aux critères de l'Organisation mondiale de la santé. En mars 1994, la mission a donc passé une commande avec un autre fournisseur pour qu'il lui livre d'urgence 93 516 caisses d'eau minérale pour un coût de 527 430 dollars.

31. La section des achats de la mission a également demandé à l'agent du fournisseur de faire des préparatifs en vue d'une autre livraison d'eau minérale avant le 26 juin 1994, en indiquant dans une lettre que la commande suivrait. Une commande pour l'achat à l'essai de 225 000 caisses d'eau minérale a été envoyée au fournisseur qui a considéré que cette commande d'achat à l'essai et la lettre constituaient une commande en bonne et due forme. Une première livraison partielle de 93 516 caisses, en juillet 1994, a été acceptée par la mission, qui a fait savoir à l'agent du fournisseur qu'elle n'en accepterait pas d'autre. Le fournisseur a essayé de livrer 131 000 caisses d'eau supplémentaires en septembre 1994, mais le nouveau directeur de la section des achats de la mission n'a pas accepté cette livraison parce que la mission n'avait pas passé de commande officielle.

32. Le fournisseur et son agent ont demandé le remboursement de 1 269 000 dollars au titre de la livraison contestée. Les tentatives visant à régler cette demande, ainsi qu'une demande de remboursement séparée de 1 260 574 dollars correspondant aux frais de surestaries des conteneurs non rendus, ont échoué parce que les parties n'ont pas pu se mettre d'accord sur le montant des frais de surestaries et que le fournisseur a insisté pour obtenir le paiement intégral de l'eau qu'il avait livrée. En conséquence, aucun montant n'a été remboursé au fournisseur.

33. En décembre 1996, un conseiller juridique représentant à la fois le fournisseur et son agent a présenté une demande de remboursement portant sur 9,2 millions de dollars. Les requérants demandaient notamment le remboursement du coût de l'eau minérale, des frais liés aux conteneurs (frais de surestaries et coût de remplacement des conteneurs non rendus), des intérêts et des dommages-intérêts accessoires et pénéaux. Une fois que la procédure d'arbitrage a commencé, un accord aux termes duquel les requérants devaient recevoir un montant de 2,5 millions de dollars à titre de règlement complet et intégral de toutes leurs demandes de remboursement a été conclu en novembre 1997. Les dépenses de l'Organisation, y compris les honoraires de conseillers extérieurs

et des membres du Tribunal d'arbitrage, se sont élevées à environ 240 000 dollars.

34. Bien qu'excluant la possibilité pour les requérants de présenter d'autres demandes de remboursement dans le cadre de cette affaire, l'accord de règlement ne protégeait pas l'Organisation contre d'éventuelles réclamations ultérieures concernant les conteneurs appartenant à des tierces parties et loués aux requérants. Le conseiller juridique des requérants a informé l'Organisation que ces conteneurs n'étaient pas assurés et qu'aucune réclamation n'avait été présentée à leur sujet, mais cette déclaration n'était pas officielle. L'Organisation a essayé de négocier pour faire inclure dans l'accord de règlement une disposition qui la protégerait contre toute réclamation ultérieure concernant ces conteneurs, mais les parties ne sont pas parvenues à un accord à ce sujet.

35. Le problème principal dans cette affaire avait trait au non-respect, par le chef du service des achats de la mission, de procédures d'achat établies. Bien qu'il n'ait pas pu déterminer la cause exacte de la non-application desdites procédures, le Bureau des services de contrôle interne estime que si le fonctionnaire en cause avait fait preuve d'un plus grand sens des responsabilités, d'importantes pertes financières auraient pu être évitées.

C. Services d'entreposage et de transport de carburant destinés à la mission A

36. L'Organisation a conclu un contrat pour la fourniture de services d'entreposage et de transport de carburant à la mission A pour la période allant du 1er avril au 31 décembre 1994. Ce contrat n'a toutefois été signé que le 30 mai 1994. Aux termes de l'appel d'offres, le fournisseur devait fournir à plein temps au moins 30 à 40 camions-citernes d'une capacité de 5 000 gallons chacun.

37. Dans l'offre qu'il a soumise, l'entrepreneur a fixé le prix de la livraison de carburant à une quinzaine de sites à un montant forfaitaire de 550 dollars ou 825 dollars, selon la distance, par livraison, pour 30 000 litres (7 921 gallons). Le fonctionnaire chargé des achats au Service des achats et des transports a toutefois omis d'indiquer dans le contrat la quantité de carburant à livrer lors de chaque livraison aux sites spécifiés en remplaçant dans le contrat l'expression «montant forfaitaire pour 30 000 litres» qui figurait dans l'offre du fournisseur par l'expression «par livraison, par déchargement». Il a apporté cette modification en partant de l'hypothèse qu'il était impossible d'utiliser des camions-citernes de 7 921 gallons pour les livraisons spécifiées, et qu'elle ne changeait rien quant au fond du contrat.

38. En juillet 1994, le fonctionnaire de la mission chargé des marchés a demandé à la Division des opérations hors Siège de définir le terme «livraison». En octobre 1994, la Division a noté que ce terme devait être défini comme indiqué dans l'offre du fournisseur, à savoir 7 921 gallons par livraison.

39. Le vérificateur résident du Bureau des services de contrôle interne, qui a été affecté à la mission pour une période de longue durée, a noté que d'avril à juillet 1994, la quantité moyenne de carburant livré aux sites spécifiés représentait seulement 1 500 gallons par livraison. Notant également qu'en vertu d'arrangements locaux informels, le fournisseur recevait aussi 550 dollars chaque fois qu'il livrait environ 700 gallons de carburant pour des groupes électrogènes, il a recommandé que tous les paiements effectués jusqu'à la date de présentation du rapport du Bureau des services de contrôle interne, en octobre, soient réexaminés et que les excédents de paiement soient recouverts. L'administration de la mission a souscrit à cette recommandation et, avec l'approbation du Siège, a cessé de payer le fournisseur en attendant que l'affaire soit réglée.

40. Un autre problème avait trait aux livraisons de carburant effectuées par le fournisseur à des sites plus éloignés, qu'il était censé facturer sur la base des montants établis en fonction de la distance et du temps estimatif nécessaire pour la livraison, indiqués dans le contrat. L'Organisation a toutefois refusé de lui payer 582 249 dollars, en se fondant sur les recommandations du vérificateur des comptes résident et sur un nouveau calcul des distances effectué par le fonctionnaire de la mission chargé des marchés. Le Bureau des services de contrôle interne a noté à cet égard que même si les termes du contrat n'étaient pas précis, la mission avait au départ accepté les arrangements concernant le prix des livraisons. La nouvelle méthode de calcul n'avait pas été renégo-ciée et n'avait pas fait l'objet d'un accord formel entre les parties.

41. Le troisième montant contesté (369 647 dollars) s'expliquait par le fait que bien que le contrat ait pris effet le 15 mars 1994, le fournisseur avait déployé sa main-d'oeuvre dès le 1er mars pour se préparer à prendre la suite du fournisseur précédent au 1er avril 1994. L'Organisation a donc payé cette phase préparatoire. L'Organisation a également contesté un montant de 154 700 dollars correspondant à des services divers fournis entre avril et décembre 1994.

42. Comme il n'arrivait pas à régler son différend avec l'Organisation, le fournisseur a présenté le 2 avril 1996 une demande d'arbitrage portant sur un total de 2 730 146 dollars. L'Organisation a présenté une demande reconventionnelle dans laquelle elle déclarait que le fournisseur avait gonflé ses

factures qui dépassaient de 2 693 100 dollars le montant qui lui était dû et a présenté d'autres demandes de remboursement pour un montant total de 369 667 dollars, dont 300 000 dollars correspondant à des pertes de carburant.

43. Le tribunal d'arbitrage a décidé que le plus élevé des montant en cause (1 345 025 dollars correspondant aux frais de transport de carburant que l'Organisation avait refusé de payer) devait être intégralement payé au fournisseur. Il n'a pas accepté l'argument selon lequel les fonctionnaires de l'ONU, qui avaient rédigé le contrat, ne s'étaient pas rendus compte des conséquences que pourrait avoir la modification tendant à remplacer les mots «montant forfaitaire pour 30 000 litres» par les mots «par livraison, par déchargement». Il a également noté que la mission avait accepté les factures présentées par le fournisseur de mars à mai 1994 sur la base de l'interprétation donnée par ce dernier à la formule de calcul du prix. En outre, certains témoins de l'Organisation elle-même avaient déclaré lors des auditions du tribunal d'arbitrage que les montants demandés par le fournisseur semblaient raisonnables. Le tribunal a conclu que les factures du vendeur étaient conformes aux termes du contrat.

44. Le tribunal a également rejeté les arguments invoqués par l'Organisation pour ne pas payer au fournisseur 582 249 dollars correspondant à des livraisons de carburant à différents sites (voir par. 40). Il a conclu que les factures du fournisseur étaient conformes au contrat, et que l'Organisation n'avait aucune raison de recalculer les distances, contrevenant ainsi aux termes du contrat. Le tribunal a ramené à 170 927 dollars le montant de 369 647 dollars demandé par le fournisseur au titre des paiements que l'Organisation avait refusé d'effectuer (voir par. 41) et réduit d'environ 30 000 dollars l'autre montant contesté de 154 700 dollars, correspondant à des services divers.

45. Le tribunal a rejeté la demande reconventionnelle de l'Organisation portant sur 300 000 dollars au titre de pertes de carburant, l'Organisation n'ayant pas pu prouver le volume exact des pertes imputables au fournisseur. Il a en revanche fait droit en partie à sa demande concernant la perte de remorques, qui représentait un montant de 30 000 dollars, et accepté dans sa totalité sa demande de remboursement de 18 880 dollars au titre de la location de camions. Le fournisseur a accepté de payer 5 787 dollars pour la perte de biens appartenant à l'ONU.

46. Le montant net dû au fournisseur a été établi à 2 267 584 dollars. Le tribunal a en outre décidé qu'il aurait droit au versement d'intérêts sur cette somme au taux de 9 % par an à compter du 1er avril 1995, alors que l'Organisation avait affirmé que les intérêts devaient être calculés à partir du 2 avril 1996, date à laquelle l'affaire avait été soumise à

l'arbitrage. En outre, l'Organisation a reçu l'ordre de payer la totalité des frais d'arbitrage, soit un montant de 105 000 dollars, et 85 % des frais de procédure du fournisseur, qui s'élevaient à 229 381 dollars. Le montant total des frais de procédure de l'Organisation s'est élevé à 103 906 dollars.

47. Selon le Bureau des services de contrôle interne, le différend considéré est imputable à plusieurs facteurs, dont l'absence de consultations adéquates entre le Siège et les fonctionnaires de la mission au cours de la préparation et de l'exécution du contrat. La Division de l'administration et de la logistique des missions n'a pas répondu assez rapidement aux questions posées par la mission, et n'a pas véritablement suivi l'affaire. En outre, le Bureau des affaires juridiques aurait dû être invité en temps opportun à donner son avis sur l'interprétation de certaines dispositions ambiguës du contrat et sur les incidences que pouvait avoir une mauvaise interprétation de ses termes. Il aurait également dû être invité à donner son avis sur le différend bien avant que celui-ci ne soit soumis à l'arbitrage.

D. Fourniture de rations aux missions B et C

48. Le différend portait sur deux contrats passés avec un fournisseur pour l'approvisionnement en rations alimentaires des contingents militaires de deux missions de maintien de la paix. Le premier de ces contrats, conclu en avril 1993 et expirant en octobre 1993, ne devait pas dépasser 3 421 282 dollars. Un avenant, signé rétroactivement en juin 1994, l'a prolongé jusqu'en février 1994. Le deuxième, d'une valeur maximale de 12 469 228 dollars, couvrait une période de 12 mois à compter de décembre 1993.

1. Réclamations concernant la mission B

49. Le différend est survenu lorsque le fournisseur a présenté rétroactivement une facture calculée sur la base d'un taux jour-homme forfaitaire ou fixe alors qu'auparavant on avait employé un «taux plafond». Ni le contrat ni ses avenants ne prévoyaient un tel changement de taux. L'Organisation a refusé de payer. Le Bureau des services de contrôle interne appuie cette décision et estime que les demandes de paiement portant sur des sommes non prévues par le contrat sont injustifiées. Cela dit, le fournisseur a réclamé 326 404 dollars plus intérêts, et le tribunal d'arbitrage les lui a accordés. Le contrat stipulait un «taux jour-homme forfaitaire», ce qui pouvait être interprété comme un taux jour-homme plafond ou un taux jour-homme fixe.

2. Réclamations concernant la mission C

50. Alors que le contrat fixait un plafond de 12,5 millions de dollars, les factures présentées par le fournisseur s'élevaient au total à 19,5 millions de dollars. Les 7 millions supplémentaires n'avaient pas été officiellement acceptés par le Comité des marchés du Siège dans un avenant au contrat, bien que le fournisseur ait prévenu le Service des achats et des transports en août 1994 que «le plafond serait bientôt dépassé». Sur les sommes dues, environ 4,3 millions de dollars n'avaient pas été versés pour non-exécution du contrat. En effet, la mission a estimé que les services rendus par le fournisseur n'étaient pas satisfaisants à plusieurs égards. Elle a constaté en particulier que les rations livrées ne correspondaient pas toujours aux commandes, que les employés ne portaient pas de vêtements de protection pour manipuler les aliments, que le fournisseur ne présentait pas de rapport d'activité, que les marchandises livrées n'étaient pas déchargées et que la qualité des aliments était médiocre.

51. Le contrat stipulait que les produits défectueux pouvaient être refusés et que la valeur des produits ne satisfaisait pas aux normes requises pouvait être déduite des factures. Les impayés, d'un montant de 4,3 millions, étaient dus à l'insuffisance de la prestation du fournisseur. Les carences avaient été signalées à plusieurs reprises mais le fournisseur n'avait pas été officiellement informé des raisons du refus de payer. En outre, les rations avaient été acceptées et consommées par la mission. En conséquence, l'Organisation ne pouvait justifier son refus de payer les factures en souffrance et le tribunal a accordé au fournisseur 4 265 314 deutsche mark et 1 492 051 deutsche mark d'intérêts pour les factures non payées (soit, au total, 3,2 millions de dollars).

52. Le contrat prévoyait que, dans les cas où le fournisseur ne respectait pas les termes du contrat et ne rectifiait pas la situation dans un délai de 15 jours, l'Organisation pouvait résilier le contrat sans préavis. Si la mission avait consigné en détail tous les manquements au contrat, elle aurait pu, si elle estimait qu'un nouvel appel d'offres prendrait trop de temps ou nuirait à la continuité de ses opérations, passer un contrat avec le soumissionnaire classé deuxième. Le Bureau des services de contrôle interne estime que l'Organisation se trouvait dans une position extrêmement délicate car elle n'avait respecté ni ses propres procédures d'achat ni les termes du contrat.

53. En 1994, le fournisseur a livré des marchandises non prévues par le contrat, que la mission a acceptées. Le Bureau des services de contrôle interne estime que ces livraisons auraient dû être refusées. Il n'apparaît pas clairement si les marchandises en question avaient été commandées par le personnel civil de la mission, ou par les contingents militaires, qui n'y étaient pas habilités. D'après le Bureau des

services de contrôle interne, il aurait fallu entreprendre une enquête pour déterminer si c'était le cas et demander au contingent militaire responsable de rembourser l'Organisation. Le tribunal a accordé au fournisseur 84 200 deutsche mark (47 303 dollars) plus les intérêts. Il apparaît que cette somme devait effectivement être versée au fournisseur car les marchandises, bien que n'ayant pas été commandées aux termes du contrat, avaient quand même été acceptées et consommées par la mission.

54. Le fournisseur a demandé et obtenu 1,1 million de deutsche mark (629 213 dollars) pour les fournitures alimentaires supplémentaires importées en prévision d'un prolongement du contrat, ainsi que pour les frais d'entreposage. Il a soutenu qu'il avait reçu l'assurance, verbalement et par écrit, que le contrat en cours serait prorogé pour une durée d'environ trois mois et demi car ses services avaient donné satisfaction. Les fournitures, que l'Organisation a refusé d'acheter, ne pouvaient être revendues en raison de la réglementation douanière et elles ont donc été abandonnées ou données sur place. L'Organisation a rejeté la demande de remboursement présentée par le fournisseur. Toutefois, le tribunal lui a accordé 336 000 deutsche mark (188 764 dollars) sans intérêts, estimant que les versements pour les aliments et leur entreposage étaient liés, bien qu'il n'y ait aucune preuve concrète que le fournisseur ait utilisé des entrepôts plus longtemps que nécessaire.

55. Le tribunal a accordé au fournisseur 390 000 deutsche mark (219 100 dollars) au titre des gains de change dus au raffermissement du dollar américain par rapport au deutsche mark pendant le règlement du différend. Bien que les sommes concernées figurent en dollars sur le contrat, aucune disposition ne précisait que la monnaie d'échange devait être le dollar, et le fournisseur a présenté une facture en deutsche mark et a été payé en deutsche mark. Avant de signer le contrat, il avait écrit au Chef par intérim du Service des achats et des transports pour demander que toutes les sommes soient converties en deutsche mark. Il a signé le contrat après avoir obtenu confirmation par écrit qu'un tel changement était acceptable et ferait l'objet d'un avenant au contrat. Bien que l'avenant en question n'ait pas été établi, le tribunal a considéré l'échange de correspondance comme preuve de l'acceptation par l'Organisation du changement de monnaie.

56. Le fournisseur a fait valoir qu'en raison de l'appréciation du dollar, l'Organisation avait réalisé un profit alors que le différend était en cours de règlement et devait en conséquence être pénalisée. L'Organisation s'est vivement opposée au versement d'un «bénéfice de taux de change», faisant valoir que le fournisseur avait souhaité être payé en deutsche mark et non en dollars des États-Unis, qu'en conséquence les taux de change n'entraient pas en ligne de compte et que le

versement d'intérêts était le recours juridique approprié pour les retards de paiement. Le tribunal a tranché en faveur du fournisseur, malgré les divergences exprimées avec force par l'arbitre nommé par l'Organisation. Le Bureau des services de contrôle interne estime que cette question aurait dû être réglée pendant l'exécution du contrat.

3. Autres réclamations

57. Le fournisseur a demandé un montant minimum d'environ 35,3 millions de deutsche mark (23,2 millions de dollars) pour les dommages qu'il aurait subis en raison du non-respect par l'Organisation des accords commerciaux conclus avec son entreprise. Il déclare notamment avoir été mis sur la liste noire et ne pas être autorisé à répondre aux appels d'offres. Il a déclaré que l'entreprise devait figurer à nouveau sur la liste des fournisseurs et être autorisée à offrir ses services. Il apparaît toutefois que l'entreprise n'a jamais été rayée du fichier. Le tribunal a été invité à juger de la transparence et de l'objectivité du système d'achats de l'Organisation, mais il a déclaré que les affaires internes ne relevaient pas de sa compétence et a rejeté la demande. Cela dit, il convient de rappeler que la qualité du fichier de fournisseurs continue de préoccuper les États Membres et le Bureau des services de contrôle interne. Les fournisseurs dont les services n'ont pas été jugés satisfaisants ne devraient pas être autorisés à répondre aux appels d'offres et seuls les fournisseurs fiables devraient figurer dans le fichier. Tous les cas de non-exécution de contrat devraient être consignés dans la base de données sur les achats et dans le dossier du fournisseur concerné.

58. Le fournisseur a aussi demandé 140 449 dollars au titre des frais de justice et frais connexes. Cette demande a été rejetée par le tribunal. Au total, le tribunal lui a accordé 8 294 810 deutsche mark, soit l'équivalent de 4 688 808 dollars, ce qui est bien inférieur aux «plus de 35 millions de deutsche mark» qu'il réclamait dans sa requête. La somme accordée par le tribunal était supérieure d'environ 225 000 dollars à l'offre faite par l'Organisation en décembre 1995 avant l'arbitrage.

E. Services de transport aérien concernant les missions B, D et E

59. Un fournisseur a déposé une demande révisée d'arbitrage dans laquelle il réclamait 1 763 414 dollars au titre de trois contrats de services de transport aérien concernant trois missions de maintien de la paix. Dans cette demande figurait également une réclamation d'un montant de 956 405 dollars présentée par un groupe d'assureurs. Le fournisseur faisait

état de problèmes tels que la résiliation anticipée de contrats par l'Organisation, le non-paiement des primes d'assurance, des pertes de revenu dues à l'endommagement d'un appareil et le refus de l'Organisation de payer le fournisseur quand celui-ci ne pouvait exercer son activité faute d'autorisation de vol. La réclamation déposée par les assureurs portait sur des versements faits au fournisseur pour des réparations.

60. Le Bureau des services de contrôle interne a observé que les réclamations étaient en partie attribuables à des accidents au cours desquels deux hélicoptères avaient été endommagés. Le premier accident était une collision, due à la négligence d'un membre d'un contingent militaire, qui n'était pas autorisé à conduire les véhicules de la mission et n'avait pas de permis de conduire valide. Il n'apparaît pas clairement si une commission d'enquête a examiné les faits et s'il a été demandé au contingent de payer les frais encourus. Le deuxième accident est survenu lors du déchargement d'un hélicoptère par un opérateur de chariot élévateur de la mission. Or le contrat stipulait que le fournisseur était responsable du déchargement.

61. Les deux requérants demandaient aussi des intérêts, le remboursement des frais d'arbitrage et des honoraires d'avocat et autres indemnités. Des négociations ont été conduites en 1995 et 1996 et la procédure d'arbitrage a été évitée. En septembre 1996, les parties sont parvenues à un accord, au titre duquel l'Organisation acceptait de payer 1 250 000 dollars aux deux requérants. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer de quelle manière ceux-ci se sont partagé la somme, car l'accord prévoyait le versement d'une somme forfaitaire au fournisseur au nom des deux requérants.

III. Conclusions et recommandations

62. Bien que le nombre d'affaires contentieuses soit relativement peu important et que les montants en jeu soient relativement faibles par rapport aux dépenses totales, le Bureau des services de contrôle interne a relevé que les accords de règlement et les affaires d'arbitrage avaient entraîné d'importantes dépenses additionnelles. Ces dépenses supplémentaires, qui, dans la plupart des cas, correspondaient à des intérêts moratoires, à des honoraires et à d'importantes dépenses de personnel, peuvent être attribuées à plusieurs facteurs, essentiellement l'imprécision des dispositions contractuelles donnant lieu à diverses interprétations; le non-respect des règles et procédures en matière d'achats par le personnel chargé des achats dans les missions et l'insuffisance de l'administration des marchés sur le terrain.

63. Le Bureau des services de contrôle interne estime que pour éviter des procédures coûteuses et réduire autant que possible les conséquences financières pour l'Organisation lorsqu'une procédure est inévitable, plusieurs mesures devraient être prises dans les domaines des achats et de l'administration des marchés. Le Bureau des services de contrôle interne recommande ce qui suit :

- *Recommandation 1.* La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait veiller à ce que les missions de maintien de la paix, en particulier lors de la phase de démarrage, soient dotées de personnel qualifié et expérimenté aux principaux postes de responsabilité en matière d'achats et d'administration des marchés ainsi que de conseillers juridiques qualifiés. Ce personnel devrait être en mesure de fournir les conseils et la formation nécessaires aux agents subalternes. Il faudrait envisager de détacher auprès des missions des fonctionnaires des achats qualifiés du Siège (AP98/125/1/001);
- *Recommandation 2.* La Division de l'administration et de la logistique des missions, en coopération avec la Division des achats, devrait publier des directives précises à l'intention du personnel chargé des achats et de l'administration des marchés concernant la nécessité de consigner tout manquement, de la part d'un fournisseur, aux dispositions contractuelles. Toute question concernant des dérogations ou des différences d'interprétation des dispositions contractuelles, qui ne peut être réglée sur place, devrait être portée dès que possible à l'attention de la Division des achats et du Bureau des affaires juridiques (AP98/125/1/002);
- *Recommandation 3.* La Division des achats devrait soumettre tout grand marché qui s'écarte de la norme au Bureau des affaires juridiques pour examen afin d'éviter des dispositions peu précises risquant d'être interprétées différemment par les parties et donner lieu à des différends lors de l'exécution du contrat, ce qui, à son tour, pourrait donner lieu à un contentieux (AP98/125/1/003);
- *Recommandation 4.* La Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division des achats devraient s'abstenir de faire connaître aux fournisseurs les ressources disponibles au titre de tel ou tel marché et veiller à ce que les paiements soient effectués sur la base de factures dûment certifiées conformes à toutes les dispositions contractuelles (AP98/125/1/004);
- *Recommandation 5.* Les missions de maintien de la paix et la Division des achats, en coopération avec la Division de l'administration et de la logistique des

missions, devraient régulièrement évaluer la façon dont les fournisseurs exécutent les contrats, consigner les cas de non-respect des dispositions contractuelles et utiliser ces évaluations aux fins de prise de décisions en matière d'achats (AP98/125/1/005);

- *Recommandation 6.* Les demandes de paiement non contestées pour des biens ou services livrés conformément aux dispositions contractuelles devraient être réglées promptement pour éviter que des intérêts moratoires ne soient réclamés. En consultation avec le Bureau des affaires juridiques, il ne faudrait refuser un paiement que si cela s'impose pour sauvegarder les intérêts de l'Organisation au cas où celle-ci aurait à réclamer des dommages et intérêts à un fournisseur. Les fournisseurs devraient être pleinement informés, par écrit, des raisons du non-paiement (AP98/125/1/006);
- *Recommandation 7.* La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait veiller à ce que toutes les pertes causées par des tiers soient rapidement facturées à ceux-ci (AP98/125/1/007);
- *Recommandation 8.* La Division des questions juridiques générales, la Division des achats et la Division de l'administration et de la logistique des missions devraient examiner tous les aspects des affaires d'arbitrage et de règlement pour cerner les enseignements à en tirer, et devraient communiquer ceux-ci aux missions de maintien de la paix et aux autres principaux responsables des achats (AP98/125/1/008).

La Division des questions juridiques générales, la Division des achats et la Division de l'administration et de la logistique des missions ont présenté leurs observations sur une version préliminaire du présent rapport et ont, dans l'ensemble, approuvé les conclusions et recommandations. En ce qui concerne la recommandation 1, la Division des questions juridiques générales a fait observer qu'il importait de disposer, en tout temps, dans les missions, de personnel qualifié en matière d'achats et d'administration des marchés ainsi que des juristes qualifiés. Le Bureau des affaires juridiques a étudié la possibilité de détacher, par roulement, ses juristes auprès des missions et d'accueillir, pendant un certain temps, dans ses services, les conseillers juridiques des missions. Le Bureau des services de contrôle interne appuie cette initiative. En ce qui concerne la recommandation 8, le Bureau des affaires juridiques a signalé les diverses initiatives prises par la Division des questions juridiques générales pour tirer des enseignements des affaires d'arbitrage et les diffuser. Cela dit, le Bureau des affaires juridiques reconnaît qu'il est possible de faire plus à cet égard.

En ce qui concerne la recommandation 4, le Département de la gestion a fait observer que les incidences d'une décision tendant à ne pas communiquer aux fournisseurs le prix maximum que l'ONU serait disposée à payer devraient être examinées conjointement avec la Division des achats, la Division de l'administration et de la logistique des missions et le Bureau des affaires juridiques pour déterminer les possibilités d'application pratique de cette recommandation du point de vue juridique, administratif et budgétaire. Le Bureau des services de contrôle interne compte être informé des résultats de cet examen.

Le Département des opérations de maintien de la paix a noté que la réalisation des objectifs recommandés par le Bureau des services de contrôle interne dépendrait de l'affectation de ressources suffisantes pour mettre en place les systèmes automatisés et les effectifs nécessaires. À cet égard, le Bureau des services de contrôle interne estime que l'application des recommandations 1 et 5 nécessite peut-être des ressources additionnelles pour lesquelles le Département devrait établir un justificatif détaillé. Les autres recommandations peuvent, de l'avis du Bureau des services de contrôle interne, être appliquées à l'aide des ressources existantes de l'Organisation. Le Département a également suggéré qu'un mécanisme interne soit mis au point pour résoudre les différends commerciaux de façon plus rapide et économique de manière à éviter les procédures d'arbitrage. Le Bureau des services de contrôle interne approuve cette suggestion.

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