



Assemblée générale

Distr. générale
9 août 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Points 138 et 140 de l'ordre du jour provisoire*

Gestion des ressources humaines

Corps commun d'inspection

**Rapport du Corps commun d'inspection intitulé
« Renforcer la fonction d'investigation
dans les organisations du système des Nations Unies »**

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer ci-joint aux membres de l'Assemblée générale le texte du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2000/9).

* A/56/150.





**RENFORCER LA FONCTION D'INVESTIGATION
DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

*John D. Fox
Wolfgang Münch
Khalil Issa Othman*

Corps commun d'inspection



**Genève
2000**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		v
I. INTRODUCTION	1 - 8	1
II. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA FONCTION D'INVESTIGATION DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES	9 - 24	3
A. Nécessité des investigations	9 - 10	3
B. Portée et nature des investigations	11 - 14	3
C. Renvoi des affaires aux autorités nationales.....	15 - 16	4
D. Fragmentation des responsabilités en matière d'investigation	17 - 21	5
E. Modalités d'organisation des unités d'investigation	22 - 24	6
III. QUELQUES CONDITIONS IMPORTANTES POUR LA CONDUITE DES INVESTIGATIONS	25 - 39	8
A. Cadre juridique et/ou règles de procédure	26 - 27	8
B. Mandat	28 - 31	8
C. Autonomie opérationnelle	32 - 33	11
D. Ferme soutien du chef de secrétariat	34 - 35	11
E. Des investigateurs compétents	36 - 39	12
IV. QUESTIONS CLÉS	40 - 78	13
A. Règles et procédures communes	41 - 46	13
B. La participation des cadres aux investigations	47 - 53	15
C. Nécessité d'un corps d'investigateurs professionnels.....	54 - 66	17
D. Le financement des investigations dans les petites organisations...	67 - 70	20
E. Nécessité de mesures préventives pour réduire la vulnérabilité	71 - 75	21
F. Coopération interinstitutions	76 - 78	22
Annexes		
I. Brève description des capacités d'investigation des organisations du système des Nations Unies.....		24
II. Extrait du manuel de vérification interne et d'enquêtes de l'OMM : Principes pour la conduite des enquêtes.....		33
III. «Critères de qualité» définis par le Groupe de la Banque Mondiale.....		34
IV. Exemples de conduites ne donnant pas satisfaction ayant fait l'objet d'une investigation et de mesures disciplinaires au PNUD/FNUAP/UNOPS		36

Sigles

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AUD	Bureau de l'Inspecteur général (FAO)
BSCI	Bureau des services de contrôle interne (ONU)
CCI	Centre du commerce international
CCI	Corps commun d'inspection
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAID	Département de l'audit et de l'inspection (UNWRA)
EAO	Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et de l'examen de la gestion (OACI)
FLETC	Federal Law Enforcement Training Center
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAIS	Service de vérification interne et d'enquêtes (OMM)
IAO	Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (OMS)
IAOD	Division de l'audit et de la supervision interne (OMPI)
IAU	Unité de vérification interne (OIT)
IGO	Bureau de l'Inspecteur général (HCR)
IOS	Office de contrôle interne (UNESCO) et Section de contrôle interne (OMI)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OAPR	Bureau de l'audit et des études de performance (PNUD)
ODG/OIO	Bureau du contrôle interne et de l'évaluation (ONUDI – Cabinet du directeur général)
OEDI	Bureau de l'inspecteur général (PAM)
OIA	Bureau de la vérification interne des comptes (UNICEF)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SIE	Service d'inspection et d'évaluation (HCR)
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE :
OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Objectif :

Renforcer l'aptitude des organisations du système des Nations Unies à répondre aux besoins en matière d'investigation

CONCLUSIONS

A. La fonction d'investigation est devenue un aspect important du contrôle interne pour la plupart des organismes et institutions des Nations Unies, mais c'est une fonction relativement nouvelle pour le système et certains problèmes majeurs doivent être examinés et une solution doit y être apportée (par. 1).

B. Les principaux aspects de la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies sont notamment les suivants :

1. Une fonction d'investigation efficace est nécessaire pour décourager les irrégularités, assurer comme il convient le respect des obligations liées aux responsabilités et maintenir la confiance des Etats Membres et autres parties prenantes dans l'intégrité des organisations bénéficiant de leur appui (par. 9 et 10).
2. Les investigations se concentrent sur les cas de fraude et de corruption mais englobent une large gamme d'autres incidents et peuvent viser des personnes n'appartenant pas au secrétariat d'une organisation (par. 13 et 14).
3. Le renvoi devant les autorités nationales d'affaires faisant l'objet d'une investigation peut avoir un puissant effet dissuasif, mais il y a des raisons d'en user avec prudence (par. 15 et 16).
4. On observe une certaine fragmentation des responsabilités liées à la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies (par. 17 à 21).

5. Il existe entre les organisations du système des Nations Unies d'importantes différences en ce qui concerne l'ancrage et les filières de communication des unités administratives spécialement chargées de conduire les investigations (par. 22 à 24).

6. Il y a désormais davantage de possibilités de développer une coopération interinstitutions efficace liée à la fonction d'investigation grâce aux conférences annuelles des investigateurs des organisations du système des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, dont le BSCI a pris l'initiative en 1999 (par. 76 à 78).

C. Les conditions nécessaires à l'exercice de la fonction d'investigation sont notamment les suivantes :

1. Un cadre juridique et des règles de procédure bien établis (par. 26 et 27).
2. Un mandat clair, y compris en ce qui concerne les compétences et les pouvoirs (par. 28 à 31).
3. L'indépendance opérationnelle (par. 32 et 33).
4. Le ferme soutien du chef de secrétariat de l'organisation (par. 34 et 35).
5. Des investigateurs qualifiés (par. 36 à 39).

D. Les principales questions à examiner en ce qui concerne la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies sont notamment les suivantes :

1. Etablissement de règles et procédures communes pour la conduite des investigations (par. 41 à 46).
2. Formation de directeurs de programme et de responsables de la gestion en vue de leur participation aux investigations (par. 47 à 53).
3. Nécessité d'avoir accès à un corps d'investigateurs professionnel (par. 54 à 66).
4. Formules permettant aux petites organisations de financer l'accès à des investigateurs spécialement formés et expérimentés (par. 67 à 70).
5. Nécessité de mesures préventives pour réduire la vulnérabilité aux erreurs de gestion en menant des investigations proactives et en mettant à profit les enseignements tirés des investigations déjà réalisées (par. 71 à 75).
6. Coopération interinstitutions en ce qui concerne la fonction d'investigation (par. 76 à 78).

RECOMMANDATIONS

1. Règles et procédures communes

La Troisième Conférence des investigateurs des organisations des Nations Unies et des institutions financières multilatérales prévue en 2001 devrait s'attacher à définir et adopter un ensemble commun de règles et procédures concernant la conduite des investigations dans les organisations du système des Nations Unies (par. 41 à 46).

2. Formation des cadres

Les chefs de secrétariat des organisations devraient veiller à ce que les cadres appelés à participer à des investigations aient reçu une formation suffisante en ce qui concerne l'application des règles et procédures établies relatives à la conduite des investigations (par. 47 à 53).

3. Nécessité d'un corps d'investigateurs professionnel

Chaque chef de secrétariat devrait établir le profil de risque de son organisation, première étape de l'élaboration d'un rapport, destiné à l'organe délibérant approprié, où serait examinée la nécessité d'assurer l'accès de l'organisation à des investigateurs spécialement formés et expérimentés. Ce rapport devrait préciser les mesures jugées nécessaires que le chef de secrétariat serait prêt à recommander pour répondre à ce besoin (par. 54 à 66).

4. Formules de financement possibles pour assurer l'accès des petites organisations à un corps d'investigateurs professionnel

Les chefs de secrétariat des petites organisations devraient présenter à leurs organes délibérants appropriés les formules de financement possibles pour assurer, si nécessaire, l'accès de leurs organisations à des investigateurs spécialement formés et expérimentés, par exemple, le recours à des services communs et/ou l'externalisation (y compris dans le cadre du système des Nations Unies) (par. 67 à 70).

5. Mesures préventives basées sur des investigations proactives et les enseignements de l'expérience

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les programmes de travail des unités administratives responsables des investigations prévoient le recours à des mesures préventives basées sur des investigations proactives et les enseignements tirés d'investigations déjà réalisées (par. 71 à 75).

6. Conférences des investigateurs des organismes des Nations Unies

Les Conférences des investigateurs des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales devraient continuer d'étudier les possibilités, y compris à l'extérieur du système, de promouvoir la coopération interinstitutions liée à la fonction d'investigation, notamment dans les domaines évoqués dans le présent rapport (par. 76 à 78).



I. INTRODUCTION

1. La fonction d'investigation est devenue un élément de plus en plus important du contrôle interne pour la plupart des organisations du système des Nations Unies, mais elle se trouve encore à un stade tout à fait préliminaire et bon nombre de questions n'ont pas encore reçu de réponse. L'objectif du présent rapport est d'examiner ces problèmes afin de permettre aux organisations du système de mieux répondre aux besoins en matière d'investigation.

2. Un précédent rapport intitulé « Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies »¹, passait en revue toute la gamme des fonctions de contrôle dans les organisations du système et formulait des recommandations visant à en accroître l'efficacité. Les travaux préparatoires entrepris à cette occasion ont mis en lumière l'état encore embryonnaire de la fonction d'investigation dans le système des Nations Unies et la nécessité de lui consacrer une étude plus approfondie.

3. Le présent rapport concerne l'ensemble du système et porte aussi bien sur l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes que sur les institutions spécialisées et l'AIEA. Les renseignements nécessaires ont été obtenus au moyen d'un questionnaire envoyé aux organisations du système au début de mars 2000.

4. Le questionnaire a été complété par des entretiens détaillés qui ont eu lieu, en avril et mai 2000 pour la plupart, avec des fonctionnaires de plusieurs organisations. Les fonctionnaires consultés exerçaient une large gamme de fonctions – services juridiques, budget, ressources humaines, vérification intérieure et extérieure – en plus des responsables directement chargés de la conduite des investigations. Des entretiens ont eu lieu

avec des fonctionnaires de l'ONU, au siège à New York et à l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), ainsi qu'avec des responsables de plusieurs fonds et programmes de l'ONU et d'institutions spécialisées, à New York, Genève, Rome et Nairobi. Comme nous l'avions pensé en préparant notre mission de Nairobi, la possibilité d'appréhender la fonction d'investigation dans une perspective de terrain nous a été extrêmement utile pour l'établissement du présent rapport. Bien que la Banque mondiale ne soit pas une organisation participante du CCI, des fonctionnaires de la Banque ont bien voulu nous communiquer d'importantes informations lors d'entretiens que nous avons eus à Washington D.C.

5. Lorsque nous avons compilé les données sur les affaires ayant fait l'objet d'investigations de la part des organisations, nous avons constaté de sérieux problèmes. Nous avons été frappés par les différences considérables existant entre les affaires signalées. Au demeurant, l'examen des renseignements communiqués dans les réponses au questionnaire et nos entretiens avec des spécialistes du contrôle ayant pris part à des investigations ont montré clairement que les données devaient être traitées avec prudence, à des fins de comparaison surtout. Elles n'étaient pas comparables pour diverses raisons, notamment :

- Le domaine de compétence des unités administratives chargées de conduire des investigations varie selon les organisations; par exemple, les allégations de harcèlement sexuel font l'objet d'investigations confiées tantôt à des spécialistes de la gestion des ressources humaines, tantôt à des spécialistes des investigations, ou encore à des hauts fonctionnaires désignés.
- En général, les données communiquées ne concernaient que les affaires traitées par les services de contrôle; en d'autres termes, sauf dans le cas de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), aucune des informations communiquées ne tenait compte des dossiers traités par les groupes d'investigation des services de la sécurité et de la sûreté.

¹ A.T. Abraszewski, J.D. Fox, S. Kuyama et K.I. Othman, « Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies », JIU/REP/98/2, transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans le document A/53/171 du 9 juillet 1998.

- L'archivage des dossiers relatifs aux investigations est soumis à des critères variables selon les organisations; par exemple, une organisation considère qu'une affaire est « classée » dès lors qu'une décision a été prise sur la culpabilité ou l'innocence de l'intéressé, alors qu'une autre peut considérer une affaire comme classée pour toute une gamme de raisons (renvoi à un autre service, communication des renseignements demandés, renseignements insuffisants, etc.).

6. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il ne serait guère utile de présenter sous forme de tableau les renseignements reçus des organisations au sujet des dossiers traités, et qu'une telle présentation serait en fait inopportune vu la sensibilité du problème. A l'avenir, les organisations pourraient avoir intérêt à définir et appliquer une procédure d'établissement des rapports pouvant fournir des données suffisamment comparables sur les dossiers des investigations et les décisions les concernant. Cependant, en voulant s'engager dès maintenant dans cette voie on courrait le risque de gaspiller dans une opération très probablement longue et stérile les ressources déjà limitées disponibles pour la fonction d'investigation. Il serait pour l'instant préférable, dans l'intérêt même du système, de s'attaquer aux problèmes signalés dans le présent rapport et de donner effet aux recommandations dont ils font l'objet. Ce serait également un point de départ plus prometteur pouvant finalement conduire dans l'ensemble du système à une procédure efficace de présentation des rapports relatifs aux investigations.

7. On trouvera aux chapitres II et III les informations de base utilisées pour le présent rapport; ils passent en revue les principaux aspects de la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies et les principales conditions de la conduite d'investigations efficaces. Le chapitre IV, qui constitue le cœur du rapport, traite de questions essentielles dont dépend le renforcement de cet important élément de la fonction de contrôle dans les organisations du système des Nations Unies. Les questions traitées au chapitre IV forment la base des recommandations présentées dans le résumé analytique.

8. Nous tenons à remercier tous ceux – et ils sont nombreux – qui ont si volontiers contribué à l'élaboration du présent rapport en nous faisant bénéficier de leur compétence et de leur expérience. Ceux qui ont trouvé le temps, malgré un calendrier chargé, de répondre à notre questionnaire et/ou de nous rencontrer pour des entretiens ont droit à notre gratitude. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux spécialistes des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et du Programme alimentaire mondial (PAM), qui nous ont donné de très précieux conseils pour la préparation de notre rapport et ont ensuite pris le temps d'examiner le projet de questionnaire et de nous faire part de leurs observations. Les points de contact du CCI dans les organisations et le Chef de l'administration de l'ONUN se sont montrés hautement efficaces et serviables en prenant les dispositions nécessaires en vue de nos entretiens, nous les en remercions.

II. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA FONCTION D'INVESTIGATION DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

A. Nécessité des investigations

9. Un haut fonctionnaire avec lequel nous nous sommes entretenus en vue du présent rapport nous a dit avoir été surpris quand il avait constaté, en prenant ses fonctions, qu'il n'était guère prêté attention à toutes sortes d'infractions commises par des fonctionnaires, et que pour le coupable, le seul risque était de perdre son emploi. Heureusement, le système prend de plus en plus clairement conscience et s'inquiète de plus en plus de la possibilité qu'une organisation soit victime d'irrégularités de la part de fonctionnaires et de tiers lui fournissant des biens et des services. En conséquence, la nécessité de disposer de moyens d'investigation efficaces à la fois pour détecter et pour décourager de telles irrégularités apparaît aujourd'hui plus clairement.

10. Cette reconnaissance de la nécessité de moyens d'investigation va de pair avec l'intérêt croissant, manifeste ces dernières années dans le système des Nations Unies, pour des mécanismes de contrôle efficaces. C'est là l'expression d'une nouvelle prise de conscience quant à la nécessité de mesures dynamiques pour assurer comme il convient le respect des obligations liées aux responsabilités et décourager les comportements répréhensibles. Et c'est aussi la reconnaissance de la nécessité pratique de maintenir la confiance des Etats Membres et autres partenaires dans l'intégrité des organisations qu'ils sont appelés à soutenir financièrement, politiquement et techniquement.

B. Portée et nature des investigations

11. Les investigations, au sens du présent rapport, peuvent être réactives ou proactives. Les investigations réactives sont entreprises à la suite d'allégations, d'informations ou d'incidents. Peut être considérée comme un mandat autorisant les investigations réactives, par exemple, la résolution 42/218 B de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 12 août 1994, qui invite le Bureau des services de contrôle interne, notamment, à

enquêter « sur les allégations faisant état de violations des règles, directives et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies... »². Les investigations proactives, quant à elles, impliquent une analyse et un contrôle des situations et des opérations afin d'identifier les domaines à risque et de définir ou d'améliorer les mesures et les systèmes permettant de prévenir les irrégularités. Toujours en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, un mandat autorisant les investigations proactives figure dans la circulaire du Secrétaire général portant « création du Bureau des services de contrôle interne »³. Cette circulaire prévoit la conduite d'investigations visant à « déterminer les secteurs dans lesquels des actes frauduleux ou irréguliers sont particulièrement à craindre », ces investigations devant déboucher sur des recommandations concernant « les mesures effectives à prendre afin de réduire au minimum l'éventualité de tels actes ».

12. Les organisations du système des Nations Unies pratiquent les deux types d'investigation, mais privilégient les investigations réactives. Le présent rapport met donc l'accent sur ce type d'investigation mais souligne la nécessité d'investigations proactives et recommande de se montrer attentif à cette nécessité (voir la recommandation 5 du résumé analytique et plus bas les paragraphes 71 à 75).

13. Les investigations entreprises dans les organisations du système des Nations Unies portent essentiellement sur la fraude et la corruption, mais elles englobent également une large gamme d'irrégularités n'ayant pas d'incidence financière directe, par exemple le vol d'objets personnels, l'abus de pouvoir, les violations des règles déontologiques, le

² « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies », A/RES/48/218 B, 12 août 1994, par. 5(c)(iv).

³ ST/SGB/273 du 7 septembre 1994, par. 17.

harcèlement sexuel, les coups et blessures, et même le meurtre. Le document figurant à l'annexe IV donne une idée de la grande diversité des investigations possibles dans une organisation.

14. Dans le système des Nations Unies, la portée des investigations ne se limite pas aux fonctionnaires du secrétariat de l'organisation concernée. Les enquêtes peuvent également viser des personnes n'appartenant pas à l'organisation, par exemple des entrepreneurs ou des consultants prestataires de services et des sociétés fournissant des biens. Il s'ensuit que les investigations peuvent être conduites dans le cadre du système juridique national - civil ou pénal - de l'Etat hôte concerné, en plus des investigations conduites sur la base des règlements, règles et textes administratifs pertinents des organismes du système des Nations Unies.

C. Renvoi des affaires aux autorités nationales

15. Au sujet du renvoi des affaires aux autorités nationales, nous avons constaté des différences entre les pratiques suivies par les organisations, et une grande diversité d'opinions parmi les fonctionnaires concernés. Le renvoi aux autorités nationales suscite des réticences considérables de la part de nombreuses organisations ; il y a à cela plusieurs raisons :

- La publicité défavorable qu'une telle mesure risque d'entraîner, surtout s'il s'agit d'une affaire d'importance mineure;
- Les dépenses encourues, qui peuvent être élevées, compte tenu du temps passé par les fonctionnaires chargés d'établir le dossier et appelés à témoigner ;
- La nécessité de divulguer des renseignements peut-être confidentiels et/ou gênants;
- Les longs délais inhérents aux procédures judiciaires d'une juridiction nationale, qui risquent de bloquer les mesures internes à prendre par une organisation dans une

affaire pouvant nécessiter une intervention d'urgence;

- Les incertitudes inhérentes aux procédures judiciaires dans certaines juridictions nationales, qui risquent de conduire à un acquittement du fonctionnaire incriminé et donc de compromettre les chances de voir aboutir devant la juridiction administrative de l'organisation concernée une demande solidement fondée de renvoi sans préavis à l'encontre de ce fonctionnaire⁴;
- La sévérité des sanctions prévues par le Code pénal varie considérablement selon les juridictions nationales; et
- La seule menace de poursuites pénales transmise par les voies diplomatiques, sans que l'affaire soit effectivement renvoyée aux autorités nationales, peut être dans certains cas un meilleur moyen de faciliter le recouvrement des pertes subies⁵.

16. Cependant, sans contester la nécessité de tenir dûment compte des incidences négatives possibles du renvoi d'une affaire devant les autorités nationales, de nombreux fonctionnaires soulignent avec insistance que l'effet dissuasif l'emporte le plus souvent sur les inconvénients éventuels. Dans certaines organisations, en général celles qui ont une forte présence sur le terrain, les chefs de secrétariat en seraient fermement convaincus. Les tenants de cette

⁴ Il faut cependant rappeler que le Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies a jugé que l'acquittement devant une juridiction nationale ne constituait pas une base suffisante pour garantir le succès d'un appel formé par un fonctionnaire contre son renvoi sans préavis. Tribunal administratif des Nations Unies, jugement No 436 (Affaire No 457; Wiedl contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, 9 novembre 1988).

⁵ A cet égard, il faut rappeler qu'une condamnation par une juridiction nationale peut être nécessaire pour obtenir le recouvrement des pertes grâce à la saisie des avoirs du coupable.

opinion soulignent qu'il importe d'adresser aux fonctionnaires et à ceux qui travaillent avec les organismes des Nations Unies un message leur faisant bien comprendre que les actes de corruption ne seront pas tolérés et seront poursuivis avec toute la sévérité de la loi. Les autres avantages mentionnés sont le recouvrement des avoirs et/ou le remboursement des pertes, la transparence, un jugement sans équivoque de culpabilité ou d'innocence et souvent une procédure plus rapide que ce n'est le cas dans le système de justice interne.

D. Fragmentation des responsabilités en matière d'investigation

17. Sauf à l'AIEA et à l'Organisation météorologique mondiale (OMM), aucune organisation du système des Nations Unies ne confie à une unité administrative unique l'entière responsabilité de la fonction d'investigation⁶. De plus, la répartition des tâches entre les différentes unités administratives chargées de cette fonction n'est pas toujours claire. Le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) en est un bon exemple. Bien qu'il y ait un inspecteur général, agent centralisateur désigné chargé des investigations, celles-ci peuvent être également conduites par les chefs des bureaux concernés, par les chefs des différentes divisions d'appui administratif, et à la fois par la Section d'audit du HCR et la Section des investigations du BSCI, ainsi que par « d'autres ressources le cas échéant »⁷.

⁶ Dans certaines organisations, les nouveaux mandats relatifs aux investigations semblent centraliser les responsabilités, mais d'autres documents confèrent à d'autres unités administratives la responsabilité de certains aspects de la fonction d'investigation, comme c'est le cas, par exemple, à l'ONU, à l'OMS (voir notes de bas de page 19 et 22, respectivement).

⁷ "Focal Point for Investigation", mémorandum à l'intention des services du siège et des bureaux sur le terrain, adressé par le Haut Commissaire à tous les fonctionnaires au siège et sur le terrain, UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 novembre 1997; et brochure du HCR « Inspector General's Office » (sans date).

18. Les mandats des services de la sécurité et de la sûreté des organismes des Nations Unies ne mettent certainement pas l'accent sur la fonction d'investigation, mais ils jouent néanmoins un rôle dans ce domaine. Nous nous sommes entretenus avec des hauts fonctionnaires des services de la sécurité et de la sûreté au siège de l'ONU, à l'ONUN et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome afin de déterminer dans quelle mesure ces services participaient aux investigations. Si la principale mission des services de ce type consiste à assurer à titre préventif la sécurité physique des personnes et des biens, ils conduisent également des enquêtes sur des incidents liés à des irrégularités, et quelques-uns au moins disposent à cette fin de groupes d'investigation spécialisés. Les incidents faisant l'objet d'enquêtes concernent essentiellement des vols, mais ces services sont également associés à quelques-uns au moins des investigations portant sur des affaires de fraude et de corruption.

19. En matière d'investigations, le partage des responsabilités entre le Service de la sécurité et de la sûreté et la Section des investigations du BSCI est relativement clair au siège de l'ONU à New York, et il en va de même dans les services correspondants de la FAO. A l'ONUN, cependant, le Service de la sécurité et de la sûreté semble avoir un rôle plus large que ce n'est le cas dans d'autres services analogues du système des Nations Unies. Etant donné la situation qui prévaut dans le secteur de Nairobi sur le plan de la sécurité, ses responsabilités s'étendent au-delà du périmètre du complexe de l'ONUN et nécessitent des contacts réguliers avec la police locale et le concours de cette dernière. En ce qui concerne plus spécialement les vols, le service a participé à des enquêtes. Au demeurant, tout en étant destiné à l'ONU, il fournit également un appui aux nombreux organismes des Nations Unies ayant des bureaux à Nairobi, et certains d'entre eux lui ont demandé son aide dans des affaires de fraude et de corruption. Néanmoins, les relations entre les Services de la sécurité et de la sûreté et les autres unités administratives ayant des responsabilités en matière d'investigations semblent être des relations d'appui mutuel et semble bien fonctionner en

pratique malgré certains chevauchements au stade des enquêtes.

20. Dans la plupart des organisations du système des Nations Unies, les responsables de la gestion – y compris les directeurs de programme et les directeurs exerçant des fonctions d'appui administratif, plus spécialement en ce qui concerne la gestion des ressources humaines – sont autorisés à conduire des enquêtes et ont même un mandat à cette fin. Il est sans doute approprié et inévitable que divers responsables de la gestion participent à la conduite d'investigations, mais cela pose un problème qui sera examiné séparément à la section B du chapitre IV.

21. Un autre facteur qui contribue à la fragmentation des responsabilités en ce qui concerne la fonction d'investigation, c'est le traitement spécial prévu dans plusieurs organisations pour les investigations faisant suite à des allégations de harcèlement sexuel, investigations qui sont souvent confiées aux responsables de la gestion des ressources humaines. La raison en est que le problème du harcèlement sexuel a souvent fait l'objet de textes administratifs spécifiques et de décisions spécifiques des organes délibérants.

E. Modalités d'organisation des unités d'investigation

22. Les unités d'investigation distinctes, dotées d'un personnel d'investigateurs expérimentés et spécialement formés, sont l'exception plutôt que la règle dans les organisations du système des Nations Unies (tableau 1). La Section des investigations du BSCI est le seul exemple sans équivoque d'une unité administrative distincte, bien que le Bureau de l'Inspecteur général (OEDI) du PAM puisse être lui aussi considéré, pour l'essentiel, comme une unité d'investigation distincte⁸. Dans la plupart des autres

organisations, la responsabilité de la fonction d'investigation est dévolue à une unité de contrôle interne également chargée, en partie ou en totalité, d'autres fonctions de vérification interne (audit, inspection, évaluation, suivi). Il en est ainsi dans toutes les institutions spécialisées et à l'AIEA. En ce qui concerne les fonds et programmes des Nations Unies, c'est également le cas du Programme des Nations Unies pour le développement, du HCR, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Agence de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Les autres fonds et programmes font appel à la Section des investigations du BSCI⁹.

23. Dans tous les cas, les fonctionnaires des unités administratives chargées des investigations rendent directement compte soit au chef de secrétariat de leur organisation, soit à un haut responsable chargé de l'ensemble des fonctions de contrôle interne, par exemple à un inspecteur général, qui relève directement du chef de secrétariat. Dans beaucoup d'organisations, les dispositions pertinentes des mandats prévoient que les Etats Membres siégeant dans l'organe délibérant approprié et/ou les autres Etats Membres doivent recevoir directement, ou sans modification apportée par le chef de secrétariat de l'organisation, à la fois un rapport annuel récapitulatif sur les activités de contrôle interne et des rapports sur diverses questions émanant du chef du contrôle interne¹⁰.

⁹ Le rôle de la Section des investigations du BSCI en ce qui concerne les fonds et programmes dotés de leurs propres moyens d'investigation internes est un problème encore à l'examen devant l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹⁰ La publication des rapports de contrôle interne sur des questions diverses est une pratique courante à l'ONU, mais jusqu'à présent les responsables du contrôle interne d'autres organisations ne transmettent pas, de leur propre initiative, les rapports de cette nature aux organes délibérants. A l'OMS, le Chef de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance a effectivement publié un rapport de 1999 sur « l'évaluation des Unités d'appui administratif », mais il l'a fait à la suite d'une demande formulée dans une résolution du Conseil exécutif (EB 103.R6).

⁸ L'Inspecteur général du PAM est chargé à la fois des investigations et des inspections. Cependant, il semble que les inspections conduites par l'Inspecteur général correspondent essentiellement à des investigations proactives.

A la FAO, à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et à l'Organisation internationale du Travail (OIT), par exemple, les mandats des directeurs des unités concernées prévoient que ces fonctionnaires doivent présenter à leurs organes délibérants respectifs, et également, dans le cas de la FAO, aux autres Etats Membres intéressés, des rapports récapitulatifs annuels sur les activités de contrôle interne, ainsi que tout rapport qu'ils jugent approprié concernant leur activité¹¹.

24. Dans le système des Nations Unies, les unités administratives et/ou les responsables chargés des investigations sont généralement centralisés et ont leurs bureaux au siège des organisations, bien que leur personnel soit appelé à se rendre fréquemment sur le terrain pour travailler sur place, comme c'est le cas,

par exemple, au PAM, au HCR et à l'UNICEF. Cependant, la Section des investigations du BSCI a mis en place un petit secrétariat à Nairobi, essentiellement pour réduire le coût des investigations concernant les nombreuses organisations ayant des opérations à Nairobi et dans d'autres régions d'Afrique. Néanmoins, la direction de la Section des investigations du BSCI reste centralisée au siège. A la FAO, le Bureau de l'Inspecteur général (AUD) s'en tient à une structure intégrée, mais il y a hors-siège quatre vérificateurs (ayant à des degrés divers l'expérience des investigations) en poste dans les principales régions. L'OMS a deux vérificateurs en poste à Washington D.C., chargés des problèmes du Bureau régional pour les Amériques, mais ils font directement rapport au Chef de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance au siège.

¹¹. Pour le mandat du Chef du Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance de l'OMS, voir la circulaire d'information de l'OMS No 69 concernant « Le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) » (IC/96/69 du 12 décembre 1986) et la disposition 117.4 des Règles de gestion financière de l'OMS. Pour le mandat du Chef du contrôle interne de l'OIT, voir la disposition 14.10 des Règles de gestion financière de l'OIT. Le texte de la Charte de l'Inspecteur général de la FAO est le suivant : « Le Bureau de l'Inspecteur général communique les résultats de ses travaux et formule des recommandations à l'intention de la direction concernant les mesures à prendre, et en transmet une

copie au Directeur général et au Commissaire aux comptes. Si l'Inspecteur général le juge bon, le rapport, accompagné des observations du Directeur général, pourra être également présenté au Comité financier et **communiqué également aux autres Etats Membres intéressés** [italiques des auteurs]. » Voir FAO, circulaire du Directeur général No 2000/11, 1^{er} février 2000, par. 13.

III. QUELQUES CONDITIONS IMPORTANTES POUR LA CONDUITE DES INVESTIGATIONS

25. Quand on examine les moyens d'investigation des organisations du système des Nations Unies, il est bon de rappeler brièvement quelques conditions importantes dont dépend l'efficacité de la fonction d'investigation. Dans la mesure où il n'est pas satisfait à certaines de ces conditions, elles sont examinées plus à fond au chapitre suivant.

A. Cadre juridique et/ou règles de procédure

26. Une investigation est à bien des égards un acte juridique et, en tant que tel, doit être conduite dans un cadre juridique approprié. Cette condition est bien prise en compte dans le système des Nations Unies. Le cadre juridique nécessaire est défini par la Charte des Nations Unies, et par les actes constitutifs équivalents des autres organisations – ainsi que par les résolutions et décisions pertinentes des organes délibérants et par les règles, règlements et textes administratifs appropriés. Ce cadre juridique trouve également ses éléments dans l'application et les interprétations dont ces documents font l'objet à l'occasion d'affaires spécifiques au cours du processus d'administration de la justice au sein des organisations. De plus, les organisations peuvent avoir recours aux systèmes judiciaires des Etats Membres, qui ont leur propre cadre juridique bien défini.

27. L'existence d'un cadre juridique est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour assurer la conduite appropriée des investigations; un ensemble bien établi et reconnu de règles et de procédures est également indispensable pour créer les conditions permettant d'éviter des pratiques arbitraires et garantir ainsi la conduite d'investigations cohérentes, sérieuses, impartiales, approfondies et rapides¹².

¹² Le document intitulé "Standards and procedures for inquiries and investigations", projet, Rev.1.1, 29 mai 2000, p. 1, dû au Business Ethics and Integrity Office du Groupe de la Banque mondiale, propose un ensemble d'objectifs d'un grand intérêt pour la conduite des investigations.

Actuellement, il n'y a pas dans les organisations du système des Nations Unies de règles et de procédures communes officiellement approuvées pour la conduite des investigations. La nécessité de ces règles et procédures pose un problème qui fait l'objet de la section A du chapitre suivant

B. Mandat

28. Pour avoir la légitimité dont dépend l'efficacité, et pour assurer comme il convient le respect des obligations liées aux responsabilités, ceux qui sont chargés de la fonction d'investigation doivent avoir à cette fin un mandat émanant d'une source reconnue et ce mandat doit être largement compris au sein des organisations. Ces mandats sont d'autant plus utiles qu'ils comportent une indication claire des pouvoirs spécifiques conférés pour la conduite des investigations, par exemple le pouvoir d'engager sans entrave aucune une procédure d'investigation, le libre accès aux fonctionnaires et leur pleine coopération, le droit d'inspecter les dossiers, y compris les dossiers informatiques, le recours à des mesures de surveillance, l'énoncé des critères d'une procédure équitable. Il faudrait aussi que soient précisés les domaines de compétence – par exemple géographiques, organisationnels, le type d'affaire – dans le cadre desquels ces pouvoirs s'exercent, et dans quelles conditions.

29. Si les enquêtes ne sont pas une chose nouvelle pour les organismes des Nations Unies, ce n'est que vers le milieu des années 1990 que le Système a commencé à vraiment s'intéresser à la fonction d'investigation qui est alors apparue de plus en plus, grâce à cette nouvelle attention, comme un élément nécessaire et important du contrôle interne. Elle fait donc aujourd'hui partie intégrante du mandat des mécanismes de contrôle interne de toutes les organisations. Cependant, la fonction d'investigation se trouvant encore à un stade préliminaire dans le Système, la formulation des mandats que l'on trouve dans les documents, et l'application qui en est faite, varient beaucoup selon les organisations, plus particulièrement en ce qui concerne la définition des pouvoirs et compétences en jeu.

30. L'attribution des responsabilités afférentes à ce mandat dans le cadre des mécanismes de contrôle interne varie selon les organisations du Système. Les différences ressortent clairement de la présentation graphique du tableau 1. Le rôle de la Section des investigations du BSCI pour de nombreux fonds et programmes des Nations Unies, mais pas pour tous, mérite d'être souligné. Autre fait saillant, toutes les institutions spécialisées et l'AIEA délèguent la fonction d'investigation à l'unité administrative principalement responsable de la vérification intérieure des comptes, qui exerce également diverses autres fonctions de contrôle interne selon les organisations. On trouvera à l'annexe I une brève description indiquant pour chaque organisation du système des Nations Unies comment la fonction d'investigation est répartie

entre les unités administratives chargées du contrôle interne.

31. Comme indiqué au chapitre précédent, on observe dans la plupart des organisations du système des Nations Unies une certaine fragmentation des responsabilités liées à la fonction d'investigation. Tout en étant confiée à une unité administrative chargée du contrôle interne, la fonction d'investigation peut être également attribuée, dans bien des cas, aux services de la sécurité et de la sûreté, à des directeurs de programme et à des responsables de la gestion, ainsi qu'à des commissions d'enquête. La fragmentation des responsabilités, qui semble inévitable et même nécessaire, peut poser un problème qui sera examiné au chapitre suivant à la section B.

Tableau 1

LIEN ENTRE LA FONCTION D'INVESTIGATION ET LES AUTRES FONCTIONS DE CONTRÔLE INTERNE DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES*

ORGANISATION	FONCTIONS DE CONTRÔLE INTERNE					OBSERVATIONS
	INVESTIGATION	AUDIT	INSPECTION	EVALUATION	SUIVI	
ONU	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI est une section d'un mécanisme centralisé de contrôle interne de l'ONU
UNICEF	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI a conduit plusieurs investigations dans le passé; est aujourd'hui consultée pour information et/ou avis
PNUD	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI se charge de quelques investigations; fournit des informations et/ou des avis
FNUAP	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI se charge de quelques investigations; fournit des informations et/ou des avis
UNOPS	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI se charge de quelques investigations; fournit des informations et/ou des avis
PAM	OEDY		OEDY			La Section des investigations du BSCI s'est chargée de plusieurs investigations dans le passé; est aujourd'hui consultée pour information et/ou avis
PNUE	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La fonction d'investigation relève de la Section des investigations du BSCI dans son intégralité
CNUEH	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La fonction d'investigation relève de la Section des investigations du BSCI dans son intégralité
UNRWA ^b	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La section des investigations du BSCI se charge de quelques investigations; fournit des informations et/ou des avis
PNUCID	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La fonction d'investigation relève de la Section des investigations du BSCI dans son intégralité
HCR	Bureau de la Section des comptes (BSC)					La Section des investigations du BSCI se charge de quelques investigations; fournit des renseignements et des avis
OIT ^c	Bureau de la Section des comptes (BSC)					A l'OIT, l'Unité de vérification interne (IAU) est une section unique d'un mécanisme centralisé de contrôle interne
FAO	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
UNESCO ^d	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
OACI	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
OMS	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
UPU	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
UIT	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
OMM	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
OMI	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
OMPI	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
ONUDI	Bureau de la Section des comptes (BSC)					
AIEA	Bureau de la vérification interne des comptes (IA)					Peut faire appel, si nécessaire, à la Section des investigations du BSCI

* Basé sur le premier niveau organisationnel auquel une unité est chargée d'une fonction d'investigation.

^b L'UNRWA considère qu'inspection et investigation constituent une seule et même fonction.

^c Le Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM) de l'OIT comprend des unités exerçant l'ensemble des fonctions de contrôle interne, mais l'unité de vérification interne est chargée, dans le cadre de PROGRAM, des fonctions d'audit, d'inspection et d'investigation.

^d Comme indiqué dans les propositions de réforme du Directeur général de l'UNESCO (160 EX/23 du 15/9/ 2000, par. 24).

C. Autonomie opérationnelle

32. Il est largement admis que l'autonomie opérationnelle est indispensable pour permettre aux responsables du contrôle interne de s'acquitter pleinement de leur mission. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la fonction d'investigation, les problèmes en jeu étant souvent des problèmes sensibles. Les éléments clés de l'autonomie opérationnelle d'une unité administrative chargée de fonctions d'investigation sont notamment les suivants :

- Autonomie dans l'établissement du plan de travail, bien que l'unité administrative concernée puisse accepter des demandes d'investigation émanant des échelons supérieurs de la direction;
- Le pouvoir d'entreprendre et de conduire, sans entrave ni demande d'autorisation préalable, toute investigation qu'elle estime nécessaire pour s'acquitter de sa mission;
- La désignation claire des ressources humaines et financières de l'unité dans le budget de l'organisation, accompagnée d'une délégation de pouvoirs l'autorisant à gérer ses ressources, sans préjudice des règles et procédures en vigueur dans l'ensemble de l'organisation;
- Le droit d'avoir directement et promptement accès à toute personne participant à des activités relevant de l'autorité de l'organisation, et le droit à leur pleine coopération;
- Le droit d'avoir, au sein de l'organisation, pleinement, librement et promptement accès à tous les comptes, dossiers, avoirs, opérations et fonctions, selon qu'elle le juge utile aux fins de l'investigation en cours;
- L'autorisation d'encourager les fonctionnaires de l'organisation à communiquer directement avec elle dans des conditions de confidentialité au sujet de plaintes ou d'allégations concernant des

fautes professionnelles, des irrégularités ou des gaspillages, et de garantir aux fonctionnaires qu'ils ne feront pas l'objet de représailles, pour autant qu'ils n'ont pas agi à des fins de désinformation ; et

- Le droit de communiquer au chef de secrétariat et au commissaire aux comptes copie des rapports relatifs aux investigations, ainsi qu'aux organes délibérants concernés si elle le juge approprié.

33. Il est généralement reconnu que les responsables du contrôle interne ne doivent pas exercer de responsabilités opérationnelles en rapport avec les activités qu'ils sont chargés de contrôler, afin d'éviter toute atteinte, réelle ou supposée, à leur objectivité¹³. L'application de ce principe, bien accepté pour les vérificateurs internes, à tous ceux qui conduisent des investigations dans les organisations du système des Nations Unies pose problème, étant donné le rôle des directeurs de programme et des responsables de la gestion dans les activités d'investigation, qui sera examiné à la section B du chapitre suivant.

D. Ferme soutien du chef de secrétariat

34. Comme indiqué plus haut (par. 9 et 10), la nécessité de moyens d'investigation efficaces est de plus en plus largement reconnue dans les organisations du système des Nations Unies. Les chefs de secrétariat ont participé à ce changement de mentalité au sein du Système et beaucoup sont fermement convaincus de l'importance du contrôle interne, et de la fonction d'investigation en particulier, pour répondre à cette nécessité. Par exemple, les chefs de secrétariat de plusieurs organisations se sont attachés à renforcer le rôle du contrôle interne en créant un Bureau de l'Inspecteur général, également chargé de la fonction

¹³ Voir *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors (Altamonte Springs, Floride: 1997), p. 16.

d'investigation¹⁴. D'autres chefs de secrétariat, sans créer de poste d'Inspecteur général, ont clairement fait savoir qu'ils étaient personnellement convaincus de l'importance d'une fonction d'investigation efficace.

35. Les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont souvent rappelé l'attitude positive de leur chef de secrétariat en ce qui concerne les services de contrôle interne en général et, bien souvent, la fonction d'investigation en particulier. Dans certains cas, cette position ressortait clairement des financements budgétaires dont bénéficiaient ces services dans une période de compressions budgétaires en termes réels et/ou de budgets à croissance nominale zéro (par exemple à l'ONU, à la FAO, au PAM, à l'UNICEF). Cependant, les problèmes de financement que l'on a connus récemment et l'urgente nécessité de relancer les programmes (notamment au PNUE, au CNUEH) ont conduit à abaisser le rang de priorité accordé au contrôle interne dans le processus budgétaire. Tant qu'il n'est pas évident pour tout le personnel d'une organisation que le chef de secrétariat est persuadé de l'importance de la fonction d'investigation et lui apporte son appui, les investigateurs peuvent difficilement travailler efficacement.

E. Des investigateurs compétents

36. Une autre condition importante, c'est que les organisations emploient des investigateurs compétents, ou y aient au moins accès. Dans les organisations du système des Nations Unies, pour les administrateurs exerçant des fonctions d'investigation, un diplôme universitaire d'études juridiques de haut niveau semble être

une condition optimale, complété par des études spéciales pouvant comporter une formation spécifique aux méthodes et techniques d'enquête, la participation à des stages comme ceux que des fonctionnaires du système des Nations Unies ont pu suivre dans des centres nationaux spécialisés, la participation à des séminaires de mise à jour et de recyclage, l'obtention d'un titre d'inspecteur des fraudes agréé, etc. Les compétences acquises à la suite d'études sanctionnées par un diplôme devraient être complétées par plusieurs années d'expérience pratique de l'investigation, de préférence dans des services d'application des lois et, pour les postes de l'échelon supérieur, par une expérience de gestionnaire et de superviseur dans des activités d'investigation.

37. Parmi les administrateurs des organisations du système des Nations Unies qui conduisent des investigations, bien peu possèdent les compétences et l'expérience qui viennent d'être évoquées. Dans les nombreuses organisations qui ne font pas clairement la distinction entre la fonction d'investigation et les autres composantes du contrôle interne, les descriptions de poste et/ou les classifications d'emplois ne font qu'une vague référence à la fonction d'investigation, et une certaine expérience de l'investigation peut être qualifiée de «souhaitable», si seulement elle est mentionnée.

38. Dans les services de contrôle interne du système des Nations Unies, le titre fonctionnel d'« Investigateur » (ou autre titre analogue) n'est employé dans les descriptions de poste et/ou les classifications d'emplois que dans un petit nombre d'organisations (le BSCI de l'ONU, le HCR, l'AIEA) et, dans ces cas-là, il semble que les conditions requises aient été satisfaites. Si la gamme des diplômes universitaires dont peuvent se prévaloir les candidats à un poste d'investigateur professionnel est assez large, la nécessité d'une formation à la fonction d'investigation dans un contexte d'application des lois et/ou la nécessité d'une expérience professionnelle du travail d'investigation (complétée par une expérience à des postes de haut niveau) est clairement mentionnée. A la Section des investigations du BSCI, une formation formelle aux techniques d'investigation est également exigée pour l'agent des services généraux occupant le poste d'assistant d'enquête.

¹⁴ Le Bureau de l'Inspecteur général a été mis en place dans les organisations suivantes : à l'UNESCO, en 1989 (devenu le Service de contrôle interne en 2000); au PAM en 1994; à la FAO en 1997; à l'ONUDI en 1998 (devenu le Bureau du contrôle interne et de l'évaluation en 2000); et au HCR en 1999. Dans la plupart des cas, ces dates ont marqué la réorganisation et/ou le renforcement de mécanismes/bureaux de contrôle existant précédemment.

39. Dans les autres organisations, les spécialistes du contrôle qui conduisent des investigations sont essentiellement des vérificateurs principaux qualifiés et expérimentés qui sont également, dans certains cas, des inspecteurs des fraudes agréés. Si certains d'entre eux ont été formés aux techniques d'enquête, par exemple au Federal Law Enforcement Training Center (FLETC),

une formation et/ou une expérience dans ce domaine ne semblent pas être, en règle générale, une condition préalable mentionnée dans les descriptions de poste et les classifications d'emplois correspondantes. La nécessité de disposer d'investigateurs spécialement formés et expérimentés est examinée plus en détail à la section C du chapitre suivant.

IV. QUESTIONS CLÉS

40. Le résumé analytique du présent rapport comporte diverses recommandations sur les réponses à apporter à un certain nombre de questions de manière à renforcer la fonction d'investigation dans le système des Nations Unies. Ces questions, dont quelques-unes ont été évoquées au chapitre III, et les recommandations s'y rapportant, sont développées dans le présent chapitre.

A. Règles et procédures communes

41. L'absence de règles et procédures reconnues pour la conduite des investigations dans les organismes des Nations Unies est un problème majeur qu'il est indispensable de résoudre pour renforcer cette composante de la fonction du contrôle interne d'une importance cruciale pour le Système. C'est heureusement un problème qui préoccupe les responsables concernés et il a retenu l'attention de la deuxième Conférence des investigateurs des organisations des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, qui s'est tenue à Rome en juin 2000. A cette conférence, les participants se sont accordés à reconnaître la nécessité de règles et procédures communes dans ce domaine, ainsi que la nécessité de leur harmonisation ou de leur uniformisation dans l'ensemble du système.

42. Les préoccupations des Etats Membres au sujet d'un aspect crucial du problème ont trouvé tout récemment leur expression dans la résolution 54/244 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 31 janvier 2000. Dans cette résolution, l'Assemblée a souligné la nécessité de protéger les droits individuels des fonctionnaires et de garantir à toutes les parties intéressées le respect des formes régulières et

un traitement équitable. L'Assemblée a en outre prié le Secrétaire général de lui présenter pour examen et décision « des règles et procédures applicables aux enquêtes menées par le Bureau [des services de contrôle interne], afin d'assurer à tous un traitement équitable et d'éviter que les enquêtes ne donnent lieu à des abus »¹⁵.

43. L'adoption officielle – et la publication – de règles et de procédures applicables à la conduite des investigations marquerait une étape importante dans le renforcement de la fonction d'investigation. Cela aiderait à :

- améliorer la qualité des investigations;
- assurer davantage de cohérence et de rigueur dans le processus d'investigation;
- définir les critères à prendre en compte pour l'externalisation des investigations en faisant appel à d'autres organisations ainsi qu'au secteur privé;
- mettre toutes les composantes des organisations, y compris les dirigeants, les fonctionnaires et les Etats Membres, mieux à même de comprendre et d'appuyer le rôle et les fonctions de ceux qui sont appelés à conduire des investigations;

¹⁵ « Examen de l'application de la résolution 48/218B de l'Assemblée générale », A/RES/54/244, 31 janvier 2000, par. 16 et 17.

- conférer aux activités d'investigation une légitimité reconnue;
- dégager des critères pour évaluer la conduite de la fonction d'investigation et pour obtenir que les investigateurs comptables de leurs actes; et par là même
- atténuer les réticences des fonctionnaires au sujet de la fonction d'investigation en leur donnant de nouvelles assurances quant à son professionnalisme, et des garanties contre d'éventuels abus dans la procédure d'investigation.

44. Des règles et procédures communes à toutes les organisations du Système n'auraient que plus de poids et de prestige dans chaque organisation. De plus, la coopération interinstitutions dans des enquêtes spécifiques y gagnerait en efficacité, ce qui irait dans le sens d'un nouveau renforcement de la fonction d'investigation dans l'ensemble du Système. Dans le même temps, étant donné que les Etats membres de toutes les organisations du Système sont essentiellement les mêmes, l'application de règles et procédures communes dans l'ensemble du Système favoriserait une bonne gouvernance en mettant les Etats membres mieux à même de faire d'utiles comparaisons entre organisations en ce qui concerne l'exercice de la fonction de contrôle interne et les ressources qui lui sont consacrées. L'élaboration d'une terminologie des investigations commune aux différentes organisations n'est qu'un exemple de ces effets bénéfiques.

45. Actuellement, la fonction d'investigation se trouvant à un stade encore préliminaire dans le système des Nations Unies, le problème des règles et procédures d'investigation est encore abordé au cas par cas. Cependant, quelques organisations ont déjà fait un important effort initial pour définir des normes et procédures dans ce domaine¹⁶. De plus, le Groupe de la

¹⁶ A cet égard, on se référera tout particulièrement à l'annexe II, où figure un extrait du Manuel de vérification interne des comptes (Internal Audit

Banque mondiale a récemment publié un projet de manuel détaillé sur les règles et procédures d'investigation, et ce projet a été présenté pour examen à la Conférence des investigateurs qui s'est tenue en juin 2000¹⁷. Les participants à la Conférence se sont accordés à reconnaître que le projet de la Banque mondiale constituerait une utile contribution à l'action entreprise pour adopter des règles communes, et la Banque a accepté de faciliter le processus. Afin de préparer l'examen du projet de règles communes lors de sa prochaine session, la Conférence est convenue de réunir des sous-groupes chargés de la question qui seraient accueillis par l'OMM et le HCR pour les organisations ayant leur siège en Europe et par la Section des investigations du BSCI pour les organisations implantées dans les Amériques et ailleurs.

46. Il existe donc des bases solides pour formuler des règles et procédures communes applicables à la conduite des investigations dans les organisations du système des Nations Unies, et un accord à cette fin s'est dégagé, en principe du moins, entre les spécialistes chargés de cette fonction. La **Recommandation 1** tend à inviter officiellement la Conférence des investigateurs prévue en 2001 à arrêter les dispositions nécessaires pour mener à bien les travaux, c'est-à-dire à créer un groupe de travail chargé d'élaborer un texte concerté qui serait soumis à la session suivante de la Conférence pour examen et approbation. L'approbation par la Conférence suivrait le schéma adopté pour les normes relatives aux pratiques professionnelles de l'audit interne dans les organisations du

Manual) de l'OMM (publié en août 1999) qui énonce les principes à suivre par les enquêteurs dans le contexte des organismes des Nations Unies. Méritent également de retenir l'attention : la section consacrée à la fonction d'investigation dans la circulaire du Secrétaire général portant création du BSCI (ST/SGB/273), en date du 7 septembre 1994; le Manuel de la Section des investigations du BSCI (qui a été publié pour la première fois en février 1997 et qui fait actuellement l'objet d'une mise à jour); « Le mandat et code de conduite du Bureau de l'Inspecteur général » figurant dans la Note d'information (sans date) du Bureau de l'Inspecteur général du PAM (OEDI), par. 13 à 19.

¹⁷ Voir les « Normes de qualité » du Groupe de la Banque mondiale, annexe III.

système des Nations Unies, approuvées en 1990 à la 20^e réunion des représentants des services d'audit interne des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales¹⁸.

B. La participation des cadres aux investigations

47. Lorsqu'il a été question, à la section D du chapitre II, de la fragmentation des responsabilités relatives à la fonction d'investigation, il a été souligné que dans la plupart des organisations du système des Nations Unies les responsables de la gestion sont autorisés à conduire des investigations et ont même un mandat à cet effet. Même si, comme indiqué plus haut, cette pratique risque de compromettre l'efficacité et le professionnalisme des investigations, il n'est pas possible, ni même souhaitable, d'éviter entièrement la participation des cadres à la conduite des investigations. Le problème n'est donc pas de savoir si les responsables de la gestion devraient être associés aux investigations, mais la nécessité d'arrangements pour atténuer les difficultés qui en résultent.

48. Malgré le rôle éminent aujourd'hui dévolu à la Section des investigations du BSCI en ce qui concerne la conduite des investigations à l'ONU, les documents antérieurs (mais toujours en vigueur) et postérieurs à la création du BSCI indiquent

¹⁸ Il convient de noter qu'il serait peut-être plus difficile de parvenir à un accord sur les procédures qu'à un accord sur les règles en raison de différences juridiques entre les organisations. Par exemple, une organisation peut avoir un règlement exigeant que toute personne soupçonnée d'une infraction en soit immédiatement informée, ce qui rendrait impossible la conduite d'une investigation préliminaire, pratique suivie par beaucoup d'organisations. Cependant, s'il est peut-être nécessaire d'envisager séparément un accord sur les règles et un accord sur les procédures, un accord sur les unes et les autres devrait être l'objectif ultime. Les difficultés rencontrées pour dégager un accord sur les procédures contribueraient à mettre en lumière les différences existant entre les systèmes juridiques des organisations, qu'il pourrait y avoir intérêt à harmoniser.

clairement que les responsables de la gestion sont également chargés de la conduite d'investigations¹⁹. En fait, même quand la Section des investigations du BSCI conduit une enquête à l'ONU ou dans ses fonds et programmes, cette investigation est toujours considérée comme « préliminaire »²⁰, en ce sens que la décision sur la suite à donner reste du ressort du cadre responsable. Le caractère préliminaire des investigations du BSCI nous a été rappelé avec insistance lors des entretiens que nous avons eus en vue du présent rapport, aussi bien par les investigateurs spécialisés du BSCI que par les directeurs de programme et les responsables de la gestion auxquels le BSCI soumet ses rapports sur ses enquêtes préliminaires.

49. Le rôle des cadres dans la conduite des investigations apparaît également clairement dans les institutions spécialisées. En voici quelques exemples :

- OIT : c'est au Trésorier et Contrôleur des finances qu'il appartient d'ouvrir une enquête, en faisant appel à cette fin aux ressources du Département des services financiers, des services administratifs

¹⁹ Par exemple, aux termes du paragraphe 2 des « Mesures et procédures disciplinaires révisées », instruction administrative adressée aux fonctionnaires par le Secrétaire général à l'administration et à la gestion (ST/AI/371 du 1 août 1991), la personne chargée de l'enquête lorsqu'il y a lieu de croire qu'un fonctionnaire a eu une conduite pouvant faire l'objet d'une mesure disciplinaire, est le « chef ou le responsable du bureau dont il relève ». De même, aux termes du paragraphe 12 du « Rapport complémentaire sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation », rapport du Secrétaire général (A/54/793 du 13 mars 2000), publié bien après la création du BSCI, les chefs de département ou de bureau devraient enquêter sur les allégations de négligence grave, car ils connaissent bien la procédure à suivre en cas de faute professionnelle.

²⁰ Le mot « préliminaire » employé dans ce contexte ne signifie certainement pas « superficielle » ou « négligée »; une investigation « préliminaire » de la Section des investigations du BSCI sera aussi approfondie qu'il est nécessaire.

régionaux et de l'unité de vérification interne²¹.

- OMS : Le mandat du Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) précise que « l'IAO est la seule unité qui effectue des vérifications intérieures des comptes ainsi que des enquêtes de surveillance ou qui autorise des tiers à le faire », mais d'autres documents confient également le soin d'effectuer des enquêtes à divers responsables de la gestion²².
- OMPI : Le Directeur général désigne le haut fonctionnaire approprié chargé de conduire une enquête et ses interventions dans ce domaine ont lieu au cas par cas²³.

50. Du fait qu'en général les cadres n'ont ni formation ni expérience professionnelle dans le domaine des techniques d'investigation, leur

²¹ Réponse écrite de l'OIT au questionnaire du CCI, en date du 5 juillet 2000. De plus, il existe à l'OIT un Comité pour une gestion responsable qui examine, entre autres, les affaires faisant l'objet d'enquêtes qui lui sont renvoyées par le Trésorier et Contrôleur des finances, établit les faits et donne à tous les fonctionnaires responsables la possibilité de fournir des explications. Ce Comité fait rapport au Directeur général par l'intermédiaire du Trésorier et Contrôleur des finances. Il est présidé par le Directeur du Département des services financiers et se compose d'un représentant du Département des services financiers, des Services juridiques et du Département du personnel, le Vérificateur en chef des comptes ou son représentant assistant aux réunions à titre consultatif. Voir la circulaire No 223, série 2, en date du 17 février 1998.

²² Le mandat de l'IAO est joint à la circulaire d'information de l'OMS No 69 intitulée « Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) » (IC/96/69 du 12 décembre 1996). En ce qui concerne l'attribution de fonctions d'investigation à d'autres fonctionnaires, voir les paragraphes 310 à 345, le paragraphe 490 du Manuel de l'OMS et le paragraphe 12 de la circulaire d'information No 28 sur le « Harcèlement sexuel » (IC/96/28 du 14 mai 1996).

²³ Réponse écrite de l'OMPI au questionnaire du CCI, 30 mars 2000.

participation à la conduite des enquêtes pourrait comporter des risques sérieux; ils pourraient notamment :

- laisser de côté d'importants éléments de preuve, ou les perdre ;
- soumettre des éléments de preuve à un traitement inapproprié les rendant irrecevables devant un tribunal ou toute autre instance;
- violer les règles d'une procédure équitable; et/ou
- compromettre l'action entreprise pour obtenir le recouvrement d'avoirs financiers manquants.

51. De plus, l'indépendance et l'impartialité d'un cadre qui conduit une investigation dans son propre secteur de responsabilité suscite toujours des doutes. Les cadres auront naturellement tendance à minimiser l'importance d'une allégation et le préjudice causé à l'organisation ; c'est là un argument pour justifier qu'ils s'occupent personnellement des problèmes. C'est aussi pour eux le moyen d'éviter les perturbations que le recours à des investigateurs pourrait occasionner dans leurs programmes, ainsi que la publicité négative qui risque de ternir leur réputation d'administrateur compétent. Ce qui est plus grave, bien entendu, c'est qu'un responsable de la gestion qui s'est rendu complice d'une irrégularité tentera d'empêcher les interventions d'investigateurs professionnels.

52. Comme indiqué plus haut, la participation des cadres à la conduite des investigations est antérieure, en partie du moins, à la nouvelle orientation du système des Nations Unies où la nécessité d'un corps d'investigateurs professionnels est aujourd'hui reconnue. Il est néanmoins difficile de séparer purement et simplement les mesures à prendre à la suite d'une faute ou d'une irrégularité de la responsabilité globale d'un cadre pour le comportement professionnel du personnel de son unité, et des obligations qui en découlent. Lorsque sont formulées des allégations, leur investigation, au stade initial du moins, pourrait être considérée comme une fonction normale

des responsables de la gestion. Si toutes les allégations méritent examen, un cadre supérieur jouerait certainement son rôle en cherchant à déterminer dans quelle mesure la faute alléguée, et/ou le préjudice causé à l'organisation, sont suffisamment importants pour justifier le recours à des investigateurs, vu l'engagement de ressources qu'implique cette intervention.

53. Etant donné que les cadres ont nécessairement un rôle à jouer dans les investigations, il importe de réduire au minimum les risques inhérents à leur participation en s'assurant qu'ils sont suffisamment formés aux règles et procédures reconnues applicables à la conduite des enquêtes. Tel est l'objet de la **Recommandation 2**. Pour la formation, il devrait être fait appel à des investigateurs professionnels ayant l'expérience de la conduite des investigations dans les organisations du système des Nations Unies afin que la formation dispensée soit bien adaptée et corresponde à l'environnement et aux conditions spéciales dans lesquelles opèrent les organisations du système des Nations Unies.

C. Nécessité d'un corps d'investigateurs professionnels

54. Une organisation qui fait le point de ses moyens d'investigation et qui cherche à déterminer si des améliorations sont nécessaires et lesquelles, doit se demander si elle a besoin, parmi son personnel, d'investigateurs possédant une formation et une expérience professionnelles. A défaut, elle peut envisager d'autres moyens (par exemple des accords interinstitutions, l'externalisation) pour accéder à une capacité de ce type. Pour commencer, elle pourrait aborder le problème en définissant son profil de risque afin de mieux cerner ses besoins dans ce domaine. Elle aurait ainsi les premiers éléments d'une décision mûrement réfléchie, étant donné la dépense de ressources en jeu, sur les divers arrangements institutionnels envisageables pour l'exercice de la fonction d'investigation.

55. Il y a deux aspects importants dont il faut tenir compte pour établir le profil de risque d'une organisation. Ce sont, d'une part, les facteurs de risque de l'organisation et, d'autre part, la qualité de ses contrôles internes.

56. Les facteurs de risque d'une organisation dépendent de sa structure et de la nature de ses activités. Les facteurs de risque potentiels à prendre en compte seraient notamment les suivants :

- le volume du budget et les effectifs du secrétariat;
- l'ampleur des opérations sur le terrain;
- les activités nécessitant des achats massifs et/ou très coûteux de la part de l'organisation;
- les activités qui, sans entraîner forcément des dépenses importantes de la part de l'organisation, ont des incidences financières majeures pour d'autres parties;
- la participation à des opérations d'urgence et/ou à des interventions dans des situations de crise;
- le degré de décentralisation;
- l'importance du recours aux délégations de pouvoirs;
- le recours à des partenaires pour l'exécution des programmes.

57. Ces facteurs de risque sont généralement plus prononcés et/ou concentrés pour certaines organisations, plus spécialement pour l'UNICEF, le HCR, le PAM et le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Cependant, à des degrés divers, quelques-uns au moins de ces aspects jouent également un rôle important dans les activités et la structure de la plupart des autres organisations du Système.

58. Ce serait une erreur de sous-estimer la nécessité de moyens d'investigation dans les organisations dont les activités sont concentrées au siège et qui n'ont qu'une présence minimale sur le terrain. De plus, si les opérations sur le terrain, par leur nature même, se prêtent davantage à des irrégularités, la nécessité de se montrer également vigilant au siège de l'organisation ne doit pas être oubliée. Une affaire dont le Service des investigations du BSCI s'est récemment occupé à la CNUCED montre clairement que des fraudes massives

peuvent être commises à partir du siège²⁴. En fait, comme un haut fonctionnaire l'a souligné au cours de nos entretiens, une capacité d'investigation est indispensable au siège des organisations parce que c'est là que se trouve « l'argent » dans les organisations du système des Nations Unies. Bien entendu, des investigations peuvent être également nécessaires au siège des organisations sur des irrégularités dont l'enjeu n'est pas directement « financier », par exemple des cas de harcèlement, de négligence grave, de violation de la confidentialité, de manquement aux règles déontologiques, etc.

59. En ce qui concerne la qualité des contrôles internes dans les organisations, les entretiens que nous avons eus en vue du présent rapport ont montré que des améliorations sont possibles dans la mesure où l'organisation se montre attentive à des aspects tels que :

- une ferme conviction largement partagée au sein du secrétariat quant à la nécessité d'observer et d'appliquer les contrôles internes;
- une vérification interne des contrôles internes qui soit cohérente et de bonne qualité;
- un examen efficace par les commissaires aux comptes de la vérification interne des contrôles internes; et
- des organes délibérants veillant activement au bon fonctionnement des contrôles internes.

60. Les organisations caractérisées par des contrôles internes de qualité optimale et un faible niveau de facteurs de risque seront évidemment beaucoup moins vulnérables en cas d'irrégularité que des organisations présentant les caractéristiques inverses. Et les

organisations les mieux ou les moins bien placées au regard de ces deux critères auront un degré de vulnérabilité intermédiaire, mais les vulnérabilités seront de nature toute différente.

61. Cependant, la nature humaine étant ce qu'elle est, il serait certainement naïf de croire qu'une organisation puisse avoir des contrôles internes suffisamment efficaces et un niveau de facteurs de risque assez minime pour pouvoir se passer entièrement de moyens d'investigation. Néanmoins, compte tenu de cette mise en garde, l'appréciation qu'une organisation peut porter sur elle-même à cet égard est un élément important pour le choix des arrangements institutionnels à mettre en place pour l'exercice de la fonction d'investigation.

62. Par exemple, un haut fonctionnaire avec lequel nous nous sommes entretenus s'est dit convaincu que son organisation, mis à part un programme interinstitutions auquel elle participait sur le terrain, avait une vulnérabilité minime aux facteurs de risque qui viennent d'être évoqués. Il a également souligné l'efficacité des mécanismes de contrôle interne de cette organisation, due selon lui à la forte présence des éléments énumérés plus haut. Il s'est donc déclaré convaincu que les risques d'irrégularité étaient des plus limités dans son organisation. Un tel profil de risque lui donnait l'assurance que les vérificateurs internes de son service maîtrisaient suffisamment les techniques d'investigation pour traiter les quelques affaires, liées généralement à de fausses déclarations dans des demandes d'indemnité, qui se produisaient chaque année dans l'organisation.

63. A cet égard, cette organisation se conforme à la pratique suivie dans la plupart des autres institutions du système des Nations Unies qui, comme on l'a vu plus haut, confient la fonction d'investigation à leurs services d'audit interne. Quant à savoir si cette méthode est bien adaptée au niveau réel des facteurs de risque et des contrôles internes, c'est à chaque organisation d'en décider.

64. Entre les rôles respectifs des vérificateurs intérieurs et des investigateurs, il y a au moins des chevauchements évidents. En particulier, les uns et les autres s'intéressent à la fraude et à la corruption, et les uns et les autres utilisent

²⁴ « Allégations de détournement de fonds commis par un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement », Note du Secrétaire général, A/53/811 DU 28 janvier 1999.

essentiellement les mêmes renseignements dans la conduite de leurs activités. Cependant, quand on envisage de recourir à des vérificateurs pour la fonction d'investigation, il importe de garder à l'esprit ce qui constitue, de l'avis de certains, d'importantes différences entre vérificateurs intérieurs et investigateurs²⁵ :

- Les *vérificateurs* s'occupent des contrôles et des systèmes; les *investigateurs* s'intéressent au comportement des individus, l'intention étant à leurs yeux l'élément décisif.
- Les *vérificateurs* peuvent détecter une fraude et soupçonner le coupable; les *investigateurs* ont les compétences, la formation, l'expérience et la perspective nécessaires pour réunir des preuves et constituer un dossier en vue de sa présentation à un tribunal ou à une autre instance.
- Les *vérificateurs* n'ont qu'une marge de manœuvre limitée puisqu'ils sont tenus d'honorer des engagements préalables résultant d'un programme d'audit; on attend des *investigateurs* une plus grande capacité de réaction à des faits nouveaux, même s'il leur faut choisir leurs priorités dans un programme de travail chargé.
- Les *vérificateurs* cultivent de plus en plus la « convivialité » en organisant des audits « participatifs » et en offrant à leurs clients des services de consultant, effort qui risquerait d'être compromis s'ils étaient perçus comme d'éventuels « gendarmes »; les *investigateurs* peuvent avoir une attitude plus distante aussi bien avec les témoins qu'avec les suspects.
- Les *vérificateurs* s'intéressent surtout à des affaires ayant des incidences

financières; les *investigateurs* s'occupent de nombreux types d'irrégularités qui n'ont pas d'incidences financières et ne relèvent pas des compétences normales des vérificateurs (par exemple, les négligences graves, le harcèlement, l'abus de pouvoir).

65. L'attribution de la fonction d'investigation à des vérificateurs intérieurs est un problème qui a retenu l'attention de la Conférence des investigateurs des organismes des Nations Unies dont il a été question plus haut. Si quelques participants ont soutenu que la fonction d'investigation devrait être confiée à des vérificateurs intérieurs, il a aussi été rappelé que cette combinaison des tâches ne faisait que traduire, dans certains cas, l'absence d'autres moyens de répondre, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, à la volonté aujourd'hui plus clairement affirmée des organisations de se doter d'une capacité d'investigation. D'autres participants ont aussi soutenu que l'audit et l'investigation constituaient des fonctions tout à fait différentes et qu'associer l'une et l'autre risquait d'avoir un effet négatif sur la vérification intérieure. Résumant le débat sur cette question, le Président de la Conférence a fait observer que, indépendamment des arrangements institutionnels spécifiques, il était admis que chaque organisation devrait disposer d'un corps d'investigateurs professionnels.

66. Compte tenu des différences d'opinion existant sur la question, la **Recommandation 3** invite chaque organisation à choisir son dispositif institutionnel pour répondre à la nécessité reconnue de disposer d'un corps d'investigateurs professionnels. A partir du profil de risque d'une organisation, et compte tenu encore une fois de l'avertissement figurant au paragraphe 61, chaque chef de secrétariat devrait être invité à soumettre à l'organe délibérant approprié un rapport sur la nécessité d'assurer l'accès de l'organisation à des investigateurs possédant la formation et l'expérience professionnelle voulues et à recommander les mesures à prendre pour répondre à cette nécessité. Certes, la nécessité d'un corps d'investigateurs professionnels, et les moyens les plus appropriés d'y faire face, varie selon les organisations, mais ce sont là des problèmes qui devraient être clairement et

²⁵ Les remarques qui suivent sont tirées en partie d'un tableau illustrant la « différence entre l'audit, l'inspection et l'investigation » présenté par le BSCI à la deuxième Conférence des investigateurs des organisations des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, Rome, 8 et 9 juin 2000.

franchement examinés par les Etats membres dans chaque organisation.

D. Le financement des investigations dans les petites organisations

67. Un grave problème qui se pose aux petites organisations – à la fois parmi les institutions spécialisées et les fonds et programmes des Nations Unies – concerne le financement d'interventions épisodiques nécessitant le recours à des moyens d'investigation spécialisés pour traiter des affaires complexes qui dépassent les compétences des fonctionnaires de l'organisation concernée. Comment peuvent-elles justifier les coûts de financement d'un effectif complet d'investigateurs professionnels disponible en permanence, dont elles n'auront sans doute besoin qu'à des intervalles très espacés, contrairement à ce qui se passe dans d'autres organisations qui doivent faire face à un courant d'affaires plus régulier.

68. Les plus modestes des fonds et programmes des Nations Unies font appel à la Section des investigations du BSCI pour avoir accès, si nécessaire, à des moyens d'investigation spécialisés. Cependant, les arrangements actuellement en place dans ce domaine posent certains problèmes :

- Remboursement incomplet. Etant donné que le budget ordinaire de l'ONU n'est censé financer que les investigations du BSCI sur des activités relevant du budget ordinaire, les services fournis aux fonds et programmes devraient être remboursés au moyen de ressources extrabudgétaires²⁶. En pratique, cependant, ces remboursements ne couvrent que les frais de voyage et les

indemnités de subsistance des investigateurs du BSCI; ni les traitements ni les dépenses d'administration ne sont remboursés²⁷.

- Priorités concurrentes. Du fait, plus particulièrement, que ni les traitements ni les dépenses d'administration ne sont remboursés, les ressources limitées et le volume de travail croissant de la Section des investigations du BSCI ne lui permettraient sans doute pas d'accorder à une demande émanant d'un fonds ou d'un programme la priorité que ces derniers estiment nécessaire. Il en résulterait des retards pouvant entraîner la perte de certaines pièces et compromettre l'effet dissuasif de la fonction d'investigation.
- Responsabilité réduite des chefs de secrétariat. Le fait d'être tributaire de l'ordre de priorité d'une entité extérieure pour l'examen d'une question d'une importance peut-être cruciale pour un fonds ou programme tend à déresponsabiliser le chef de secrétariat de ce fonds ou programme qui risque de ne plus se sentir pleinement comptable de la conduite de son organisation²⁸.
- Indépendance limitée. La nécessité de négocier d'avance cas par cas les modalités de remboursement avec les

²⁷ En fait, les fonds et programmes n'ont pas tous effectué ces remboursements limités – par exemple le PNUE. A ce propos, un haut fonctionnaire du PNUE a fait observer que si le Programme était obligé de rembourser le coût des services d'investigation fournis par le BSCI, il envisagerait de se doter de ses propres moyens d'investigation, bien que les affaires qu'il est appelé à traiter n'atteignent probablement pas la masse critique nécessaire pour justifier une telle décision.

²⁸ Lors des entretiens, les fonctionnaires du HCR ont spécialement souligné que ce serait une erreur de la part du Haut Commissaire de s'en remettre entièrement au BSCI pour la conduite des investigations et de perdre ainsi le pouvoir de décider de l'ordre de priorité des dossiers. Ils ont indiqué que c'était là l'une des principales raisons qui avait conduit à la création d'un poste d'investigateur au Haut Commissariat.

²⁶ Les dépenses du BSCI au titre des frais de voyage encourus à l'occasion d'enquêtes demandées par l'Assemblée générale en 1996 et 1997 n'ont pas fait l'objet de remboursements, mais ont été réglées sous forme d'allocations de crédits imputées directement sur les budgets du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour la Yougoslavie.

responsables d'un fonds ou programme ne peut que limiter l'indépendance normalement reconnue à la Section des investigations du BSCI pour décider des affaires devant faire l'objet d'une investigation, et des dispositions à prendre pour la conduite de l'enquête (par exemple, les localités et locaux à inspecter, les fonctionnaires qui seront affectés à l'enquête).

69. Les autres formules envisageables, qui ne sont pas toutes incompatibles, pour financer l'accès des petites organisations à un corps d'investigateurs professionnel, pourraient être notamment les suivantes :

- Les fonds et programmes de dimension modeste pourraient continuer de faire appel à la Section des investigations du BSCI, malgré les problèmes mentionnés au paragraphe 68 ci-dessus.
- De même, les petites institutions spécialisées pourraient utiliser les services de la Section des investigations du BSCI dans le cadre d'arrangements contractuels spéciaux, ici encore, malgré les inconvénients déjà signalés.
- Les petites institutions et les fonds et programmes de dimension modeste pourraient conjuguer leurs efforts afin d'atteindre la masse critique d'affaires indispensable et mettre en place un dispositif commun fondé sur le principe du financement anticipé, au lieu d'une formule de remboursement. Tout en atténuant les difficultés déjà mentionnées, cela permettrait notamment :
 - . la mise en place dans le cadre de la Section des investigations du BSCI, d'une division distincte éventuellement implantée à Genève;
 - . la création d'une unité d'investigation interinstitutions indépendante de la Section des investigations du BSCI;
 - . l'externalisation, avec recours au secteur privé pour la fourniture de services d'investigation.
- L'établissement d'un registre de spécialistes des investigations en poste dans les organisations du Système, auxquels il

pourrait être fait appel selon les besoins.

- La mise en place d'un centre d'information sur les services d'investigation extérieurs avec lesquels les organisations ont travaillé avec succès.

70. Des formules comme celles qui viennent d'être évoquées seraient envisageables sur la base de la **Recommandation 4** qui invite les chefs de secrétariat des petites organisations à présenter à leurs organes délibérants appropriés des propositions destinées à assurer à leurs organisations l'accès aux investigateurs spécialement formés et expérimentés dont elles ont besoin.

E. Nécessité de mesures préventives pour réduire la vulnérabilité

71. La distinction à établir entre investigation réactive et proactive a déjà été signalée au paragraphe 11. On ne peut contester la nécessité d'investigations proactives qui permettent d'adopter et d'appliquer rapidement des mesures préventives pouvant éviter de lourdes pertes à une organisation et des perturbations dans ses opérations, ainsi que les dépenses souvent considérables qu'entraîne la conduite d'une investigation réactive. En pratique, cependant, l'urgence prime trop souvent sur l'essentiel, de sorte que priorité est généralement accordée aux investigations réactives qui ne peuvent être négligées. Par exemple, vu que la Section des investigations du BSCI est tenue d'examiner toutes les allégations d'irrégularité portées à sa connaissance, et que le nombre des dossiers de ce genre a beaucoup augmenté, elle n'a pu conduire que deux enquêtes proactives en 1998-1999.

72. Dans les petites organisations, les dossiers donnant lieu à des investigations réactives sont moins nombreux, ce qui laisse davantage de temps pour les investigations proactives. La nécessité d'investigations réactives dans une unité administrative est, par la force des choses, épisodique. Les petites organisations pourraient donc mettre à profit les périodes d'activité réduite pour conduire des enquêtes proactives, ce qui pourrait être un argument justifiant la création d'une unité d'investigation spécialisée dans l'organisation

même. Le Bureau de l'Inspecteur général du PAM (OEDI) offre un bon exemple à cet égard. On estime que les deux tiers environ de son travail sont consacrés à des investigations réactives et un tiers à des investigations proactives.

73. La distinction entre investigation réactive et proactive n'est nullement universelle – ni claire – dans le système des Nations Unies. Les définitions varient et, à la limite, il risque d'y avoir une certaine confusion entre l'investigation proactive et les mandats afférents aux fonctions d'inspection et d'audit ou de vérification. Au PAM, par exemple, l'examen proactif d'une situation entrepris pour éviter un risque est assimilé à une inspection, mais au HCR l'inspection est définie comme un examen approfondi et systématique de l'exécution et n'englobe pas les aspects de la fonction d'investigation qui concernent l'établissement d'un profil de risque, lequel fait partie intégrante de la fonction d'investigation. Pour plusieurs organisations (UNICEF, PNUD, OIT, FAO, AIEA et OACI), la distinction pertinente est la distinction entre audit proactif et investigation réactive, les conclusions du premier déclenchant l'ouverture de la seconde. Toutefois, les chevauchements entre les définitions – ou leurs contradictions – ne sont pas le vrai problème. Ce qui compte, c'est que des procédures soient en place pour évaluer les vulnérabilités et le profil de risque et proposer des mesures correctives permettant d'éviter les affaires résultant d'irrégularités.

74. Un problème très voisin concerne la nécessité d'un suivi une fois l'investigation réactive achevée, afin de dégager les « enseignements à tirer » quant aux mesures à prendre pour éviter que des incidents analogues se produisent dans l'avenir. Toute investigation devrait conduire à l'établissement d'un bilan indiquant les leçons que l'on peut en tirer en ce qui concerne les mesures préventives à prendre à l'avenir, ainsi que les modifications ou les améliorations éventuelles à apporter aux techniques et méthodes d'investigation²⁹.

75. La **Recommandation 5** souligne la nécessité de veiller à ce que les programmes de travail des unités administratives chargées des investigations comportent l'élaboration de mesures préventives basées sur les investigations proactives et sur les enseignements tirés des investigations déjà réalisées.

F. Coopération interinstitutions

76. Comme indiqué précédemment, l'investigation est une fonction relativement nouvelle du contrôle interne dans le système des Nations Unies, et ses mécanismes varient beaucoup d'une organisation à l'autre. La coopération interinstitutions offrirait un moyen intéressant d'en promouvoir le développement. Les efforts en ce sens sont déjà facilités par la Conférence annuelle des investigateurs des organisations des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, qui s'est tenue pour la première fois sur l'initiative du BSCI en 1999. La deuxième Conférence a bénéficié d'une participation plus large, ce qui témoigne d'un intérêt croissant pour la question et du succès de l'initiative. Les contacts permanents qu'entretiennent entre eux les spécialistes de la fonction d'investigation sont un autre élément important.

77. Voici quelques exemples des problèmes qui se prêteraient à une coopération interinstitutions.

- Elaboration de normes et procédures communes pour la conduite des investigations, comme il est préconisé dans la Recommandation 1.
- Recours à l'Internet pour renforcer le partage de l'information, dans les limites imposées par la nécessité de la confidentialité, par exemple, établissement d'une base de données contenant un registre des fonctionnaires licenciés pour faute par les organisations, ce qui permettrait aux autres organisations d'être pleinement informées

²⁹ A cet égard, signalons que l'ONUDI diffuse sur son site Intranet les enseignements tirés des

investigations et que ces données seront bientôt reliées à un logiciel permettant de se tenir au courant du suivi de toutes les recommandations relatives au contrôle interne..

quand elles examinent les dossiers de candidature; un registre des individus et des établissements qui se sont rendus coupables de fraude dans le domaine des achats et des marchés publics³⁰; des descriptions des nouvelles techniques d'investigation; et un forum de discussion électronique sur les pratiques frauduleuses constatées dans différentes organisations et le traitement dont elles ont fait l'objet.

- Partage des compétences, par exemple grâce à l'utilisation du registre d'experts susmentionné pour obtenir les conseils ou l'aide nécessaires.
- Partage des approches méthodologiques.
- Conduite d'activités communes de formation, comme cela s'est fait au FLETC, ce qui permet d'élargir les réseaux de communication, avec des avantages allant bien au-delà de ce qu'on peut attendre d'un enseignement didactique..
- Echanges de personnel (par exemple sous forme de détachements), ce qui

contribuerait à dégager une approche de la fonction d'investigation commune à toutes les organisations du système, offrirait aux investigateurs des chances d'acquérir une expérience plus large et permettrait d'offrir à des investigateurs professionnels des profils de carrière intéressants dans le système des Nations Unies..

- Investigations conduites en commun, par exemple dans le contexte d'activités menées sur le terrain avec la participation de plusieurs institutions, comme c'est le cas pour le programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq³¹.

78. Comme indiqué plus haut, il a déjà été organisé deux Conférences des investigateurs du système des Nations Unies, et les recherches effectuées en vue du présent rapport ont clairement montré que les fonctionnaires des services de contrôle interne qui participent à des activités d'investigation sont fermement convaincus des avantages de la coopération interinstitutions. La **Recommandation 6** vise à encourager et appuyer à cette fin le recours aux conférences annuelles d'investigateurs.

³⁰ La Banque mondiale a créé un précédent en constituant une base de données de ce type, « World Bank Listing of Ineligible Firms – Fraud and Corruption », à l'adresse Internet suivante : [http :www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html](http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html).

³¹ La possibilité de vérifications internes communes pour le programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq a été évoquée à la 31^e réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, qui s'est tenue au PAM, à Rome, du 5 au 7 juin 2000.

Annexe I

**BRÈVE DESCRIPTION DES CAPACITÉS D'INVESTIGATION DES ORGANISATIONS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES³²**

Organisation des Nations Unies et fonds et programmes de l'ONU

Organisation des Nations Unies - Aux termes de la résolution 42/218B (1994) de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a pour mission de conduire des investigations. La section des investigations du BSCI est chargée d'exercer ce mandat³³ en menant une action autonome sous l'autorité du Secrétaire général. La Section des investigations conduit des « enquêtes préliminaires » sur les violations présumées des règles, directives et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies, notamment sur les cas présumés d'irrégularité de gestion, de faute professionnelle, de gaspillage et d'abus de pouvoir. La Section des investigations conduit également des enquêtes proactives afin d'évaluer les mécanismes de contrôle des activités à haut risque et des bureaux hors siège et de bien cerner les secteurs dans lesquels des actes frauduleux ou irréguliers sont particulièrement à craindre. Les rapports d'enquête, accompagnés de recommandations appropriées visant à faciliter les décisions sur les mesures d'ordre juridictionnel ou disciplinaire qu'il convient de prendre, sont communiqués aux directeurs de programme concernés qui ont ainsi la possibilité de réfléchir, d'évaluer la situation et de réagir; le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne fait ensuite rapport au Secrétaire général pour qu'il se prononce sur les recommandations qui ne sont pas acceptées par les directeurs de programme. La Section des investigations prête son concours et apporte son savoir-faire aux fonds et programmes opérationnels de l'ONU pour la conduite d'enquêtes. Elle est dirigée par un chef de section (D-1) qui rend compte au Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, lequel, à son tour, rend directement compte au Secrétaire général. Le Bureau des services de contrôle interne soumet au Secrétaire général des rapports permettant d'apprécier dans quelle mesure les ressources de l'Organisation sont efficacement utilisées et ses biens et avoirs protégés, rapports qui sont communiqués à l'Assemblée générale par le Secrétaire général, accompagnés de ses observations. Le BSCI présente également au Secrétaire général, pour qu'il le transmette à l'Assemblée générale accompagné de ses observations, un rapport annuel et récapitulatif sur ses activités de l'année écoulée. Pour 2000-2001, le personnel de la Section des investigations du BSCI comprend un D-1, deux P-5, cinq P-4, quatre P-3 (financés sur le budget ordinaire), un P-4 (financé au moyen de ressources extrabudgétaires) et quatre agents des services généraux. Pratiquement sans exception, les administrateurs attachés à la Section des investigations du BSCI ont un diplôme d'études juridiques et une expérience des investigations acquise avant leur entrée à l'ONU. La Section fait appel, le cas échéant, à des experts de l'extérieur possédant des compétences spécialisées et elle a conclu un mémorandum d'accord avec Interpol. Ses bureaux se trouvent au siège de l'Organisation, mais elle a également un petit bureau à l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN).

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) - La fonction d'investigation relève du Bureau de la vérification interne des comptes; il n'y a donc pas d'unité administrative distincte chargée des enquêtes. Les responsabilités de l'OIA en matière d'investigation sont énoncées dans un document du Conseil économique et social datant de 1997 qui prévoit également que l'OIA peut aussi déléguer aux

³² Les descriptions qui suivent ne portent que sur les capacités d'investigation des unités administratives exerçant des fonctions de contrôle interne et ne tiennent pas compte des moyens d'investigation des services de la sécurité et de la sûreté.

³³ Voir A/RES/48/218 B, 12 août 1994; ST/SGB/273, 7 septembre 1994; et ST/IC/1996/29, 25 avril 1996.

représentants de pays, par l'intermédiaire du Directeur régional³⁴ le pouvoir de conduire des enquêtes. L'OIA utilise ses modestes ressources pour la conduite d'investigations, s'assure le concours de spécialistes extérieurs si nécessaire et fait appel, le cas échéant, aux services de la Section des investigations du BSCI, par exemple, pour obtenir des renseignements. Des contacts avec les services d'enquête nationaux sont établis selon les besoins et au cas par cas. Les investigations de l'UNICEF portent notamment sur les cas présumés de fraude, de vol, de gaspillage, d'irrégularité de gestion, d'abus de pouvoir, de violation des règles et règlements, de violation des principes déontologiques et de harcèlement. L'UNICEF conduit aussi des audits proactifs ou préventifs. L'OIA est placé sous l'autorité d'un directeur (D-2) qui fait directement rapport au Directeur général. Toutes les investigations de l'UNICEF font l'objet d'un rapport confidentiel adressé au Directeur général. Ce rapport est également communiqué au Directeur adjoint de la Division des ressources humaines, qui est chargé des procédures disciplinaires et, selon que de besoin, au conseiller principal du Directeur général qui émet des avis sur les aspects juridiques (le cas échéant, après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques de l'ONU). De plus, toutes les enquêtes ayant des incidences financières, ainsi que leurs conclusions, sont portées à la connaissance du Contrôleur de l'UNICEF qui tient un fichier de toutes les affaires, fichier qu'il partage avec le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Le Directeur de l'OIA soumet également un rapport récapitulatif annuel au Conseil d'administration. Les descriptions de poste du Directeur de l'OIA, ainsi que les définitions d'emploi du vérificateur interne principal (P-5) et d'un vérificateur interne (P-4), comportent un élément « Investigations ». L'un des fonctionnaires de l'OIA est un inspecteur des fraudes agréé et possède une expérience antérieure de la fonction d'investigation, et deux fonctionnaires ont fait un stage au Federal Law Enforcement Training Center (FLETC).

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) - La fonction d'investigation est confiée au Bureau de l'audit et des études de performance (OAPR), qui coopère avec les directeurs de programme et les responsables de la gestion des ressources humaines³⁵. Le travail d'enquête effectué par l'OAPR est réparti entre ses différentes sections et les trois centres régionaux des services d'audit pour l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique. L'OAPR coopère avec d'autres unités administratives telles que le Bureau de l'Administrateur, le Bureau des ressources humaines et les bureaux de pays pour la conduite d'enquêtes. Il travaille également en liaison avec le BSCI et utilise les services de ce dernier pour la conduite d'investigations, ainsi que ceux d'autres organisations du Système et de spécialistes de l'extérieur. Les enquêtes portent sur les cas de vol, de faute professionnelle, d'abus de pouvoir, de détournement de fonds, de mauvaise gestion, d'irrégularité en matière d'achat et de recrutement, de fraude, de violation des règles et règlements, de négligence, de violation de la sécurité et de comportement portant atteinte au prestige de l'Organisation. Les cas présumés de harcèlement sexuel font l'objet d'enquêtes menées dans le strict respect des principes d'une procédure équitable et de la confidentialité et sont renvoyés à un jury d'enquête spécial composé de trois membres choisis parmi un groupe de dix fonctionnaires recommandés à la fois par le Bureau des ressources humaines et le Conseil du personnel. Les investigations proactives sont considérées comme un audit ou un contrôle spécial de gestion. L'OAPR est placé sous l'autorité d'un directeur (D-2) qui rend compte au Bureau de l'Administrateur. Le rapport annuel sur les activités d'audit et de contrôles internes, qui est adressé au Conseil d'administration, est une récapitulation des activités d'investigation de l'OAPR. S'il est vrai qu'aucun des postes de l'OAPR n'est spécifiquement consacré à la fonction d'investigation, tous les postes de spécialiste de l'audit comportent un élément investigation, et des enquêtes peuvent être conduites par n'importe quel fonctionnaire du Bureau de l'audit, y compris par le Directeur. Le Directeur et un chef de section sont des inspecteurs des fraudes agréés et possèdent une grande expérience de l'investigation; il est en outre prévu que les spécialistes de l'audit participeront au programme de formation du Federal Law Enforcement Training Center (FLETC).

³⁴ E/ICEF/1997/CRP, septembre 1997; voir notamment les paragraphes 7, 29, 33, 36 et 44.

³⁵ UNDP/ADM/97/17, sect. II.

Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) - Le FNUAP fait appel au Bureau de l'audit et des études de performance (OAPR) du PNUD pour la conduite d'investigations décidées au cas par cas et rémunérées sous forme d'honoraires dont le montant est inclus dans les sommes à rembourser à l'OAPR pour l'ensemble de ses prestations. L'OAPR soumet au Conseil d'administration un rapport annuel traitant également des activités d'audit, d'investigation et d'inspection menées au FNUAP. (Pour plus de détails voir plus haut la rubrique consacrée au PNUD.)

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) - La Section chargée de l'audit : Services d'appui aux projets, qui fait partie du Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD (OAPR) fournit à l'UNOPS des services de contrôle interne, notamment des services d'investigation. Ses prestations font l'objet d'un plan de travail et budget annuel arrêté à la suite de négociations entre l'OAPR et l'UNOPS. Avant de confier un dossier à l'OAPR, l'UNOPS ouvre une enquête préliminaire sur les allégations d'irrégularité. En revanche, les allégations de harcèlement sont examinées par l'UNOPS avec ses propres ressources. Le Bureau de l'audit et des études de performances du PNUD présente au Conseil d'administration un rapport annuel traitant également des activités d'audit, d'investigation et d'inspection menées à l'UNOPS. (Pour plus de détails voir plus haut la rubrique consacrée au PNUD.)

Programme alimentaire mondial (PAM) - Les investigations relèvent du Bureau de l'Inspecteur général (OEDI), qui a été créé par le Directeur exécutif en décembre 1994 pour combattre la fraude, les irrégularités de gestion et les malversations dans les opérations du PAM partout dans le monde³⁶. L'OEDI conduit des inspections et des investigations ponctuelles et de routine tant au siège que dans les bureaux extérieurs où existe un risque que les activités donnent lieu à des violations des lois, règles et règlements ou à des irrégularités de gestion, à des fraudes, à des gaspillages ou à des abus de pouvoir. L'OEDI et le Service des ressources humaines partagent certaines responsabilités en ce qui concerne les allégations de harcèlement. Tous les rapports de l'OEDI sur les investigations et les inspections sont adressés au Directeur exécutif. L'OEDI présente en outre tous les deux ans au Conseil d'administration du PAM un rapport récapitulatif sur ses activités. Le personnel de l'OEDI comprend un inspecteur général (D-1), un fonctionnaire chargé de l'inspection (P-4) et un agent des services généraux, appuyés par des consultants recrutés selon les besoins. Pour les postes d'administrateur, la nécessité d'une expérience en matière d'investigation est mentionnée dans les définitions d'emploi. Les titulaires actuels remplissent cette condition et l'Inspecteur général est un inspecteur des fraudes agréé.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) - Le Groupe de la Section des investigations du BSCI à Nairobi est chargé de l'ensemble des investigations concernant le PNUE. Les consultations sur les remboursements dus au BSCI par le PNUE pour les services d'investigation fournis n'ont pas abouti. Le Directeur exécutif adjoint du PNUE peut éventuellement conduire des enquêtes préliminaires avant de confier un dossier à la Section des investigations du BSCI. Le PNUE dispose également d'un ombudsman (poste créé en 1993) qui peut s'occuper de la phase initiale d'une affaire dont la Section des investigations du BSCI sera ensuite chargée. Les rapports d'enquête du Groupe de la Section des investigations du BSCI à Nairobi sont soumis par l'intermédiaire du chef de la Section des investigations du BSCI au Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, lequel les communique à son tour au Directeur exécutif du PNUE. Le rapport exécutif annuel du BSCI à l'Assemblée générale comporte, s'il y a lieu, une référence au PNUE. (Voir aussi plus haut la rubrique consacrée à l'ONU et au BSCI.)

³⁶ "Establishment of an Inspection and Investigation Function", mémorandum interne du Directeur exécutif du PAM à l'intention de tous les fonctionnaires du Programme, 30 décembre 1994.

Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) - Les investigations concernant Habitat sont conduites par la Section des investigations du BSCI, en général par l'intermédiaire de son Groupe de Nairobi, bien qu'une affaire puisse être, dans certains cas, renvoyée directement à la Section des investigations à New York. En cas d'allégations ou de soupçons d'irrégularité, un spécialiste de la gestion des programmes serait chargé d'une enquête préliminaire et, si les soupçons s'avéraient suffisamment fondés, Habitat demanderait à la Section des investigations du BSCI d'intervenir. Comme pour le PNUE, les rapports d'investigation sont soumis par l'intermédiaire du chef de la Section des investigations du BSCI au Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne qui les communique à son tour au Directeur exécutif d'Habitat, lequel fait rapport à l'organe délibérant. Le rapport récapitulatif annuel du BSCI à l'Assemblée générale comporte, le cas échéant, une référence à Habitat. (Voir aussi plus haut la rubrique consacrée à l'ONU et au BSCI.)

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) - Le mandat relatif à la conduite d'investigations a été confié au Bureau de l'audit en 1995³⁷. En janvier 2000, à la suite d'une réorganisation, le Bureau de l'audit a été remplacé par le Département de l'audit et de l'inspection (DAID), et les directives pertinentes concernant l'organisation des services sont en cours de révision. La refonte des structures se traduit par l'attribution aux services du DAID d'une fonction d'inspection comportant des activités d'investigation. (L'UNRWA a adopté le terme « inspection » plutôt que le terme « investigation » pour désigner des activités autres que l'audit.) Le Directeur du DAID (D-1) est chargé des investigations. Le Commissaire général a désigné le Secrétaire du Comité de l'audit, qui est actuellement le Directeur du DAID, comme point de contact pour la réception de toutes les allégations et plaintes visant des fonctionnaires de l'Office et concernant, notamment, les cas de détournement de biens appartenant à l'Office, de fraude ou d'abus de pouvoir. Les mesures à prendre à la suite d'allégations et de plaintes peuvent être notamment les suivantes : conduite d'une enquête préliminaire; conduite d'un audit interne; constitution d'une commission d'enquête; appel aux services du BSCI. Le Secrétaire du Comité de l'audit est chargé de coordonner toutes les activités liées aux investigations faisant suite à des allégations et à des plaintes, et notamment d'établir un rapport annuel à l'intention du Comité de l'audit et du Commissaire général. Le Président du Comité de l'audit peut présenter au Comité de la gestion un extrait du rapport annuel ou un rapport spécial. Le cas échéant, il est fait référence à l'UNRWA dans le rapport récapitulatif annuel du BSCI à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) - Les investigations entreprises pour le compte du PNUCID sont conduites par la Section des investigations du BSCI. Le cas échéant, il est fait référence au PNUCID dans le rapport récapitulatif annuel du BSCI à l'Assemblée générale des Nations Unies. (Voir plus haut la rubrique consacrée à l'ONU et au BSCI.)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) - Le Directeur de l'ex-Service d'inspection et d'évaluation (SIE) a été désigné en 1997 comme agent centralisateur pour les investigations au HCR. En 1999, le SIE a été rebaptisé Bureau de l'Inspecteur général (IGO), et l'Inspecteur général (D-2) est désormais l'agent centralisateur chargé de coordonner l'ensemble des investigations³⁸. Selon leur nature, les investigations peuvent être conduites par les chefs de bureau et les chefs des divisions d'appui administratif, par le Bureau de l'Inspecteur général, la Section de vérification des comptes du HCR au sein de l'Office des services de contrôle interne (OIOS), et la Section des investigations de l'OIOS. Le poste de coordonnateur (des investigations) a été créé en 1999

³⁷ "Organization of Headquarters, Vienna, Amman and Gaza", Organization Directive No 3, rev. du 27 novembre 1995, sect. H.

³⁸ "L'agent centralisateur pour les investigations", mémorandum du Haut Commissaire à tous les fonctionnaires du siège et sur le terrain, UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 novembre 1997; « Les activités d'inspection du HCR », Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, A/AC.96/934, 18 août 2000.

au sein du Bureau de l'Inspecteur général et son titulaire, de grade L-5, est spécialement chargé de la fonction d'investigation et épaulé par un agent des services généraux. La description d'emploi du coordonnateur (des investigations) mentionne, comme condition exigée du titulaire, une vaste expérience professionnelle du travail d'investigation. Les enquêtes visent notamment la fraude, le détournement de ressources, les gaspillages, les détériorations ou abus d'équipements du HCR, l'utilisation abusive de l'autorité ou des privilèges des Nations Unies, le harcèlement sexuel et autres conduites répréhensibles, constituant des violations des règles, règlements ou autres instructions et circulaires administratives pertinentes. L'Inspecteur général reçoit et examine les informations faisant état d'irrégularités, décide s'il y a des motifs justifiant une enquête et peut soit diligenter une enquête conduite par son bureau ou renvoyer l'affaire à un autre service pour investigation. L'Inspecteur général se tient au courant des résultats et assure le suivi efficace des investigations. Les conclusions de celles-ci sont communiquées au Haut Commissaire, si nécessaire, et un rapport récapitulatif annuel est présenté à l'organe délibérant. Il est fait référence, le cas échéant, au Haut Commissariat dans le rapport récapitulatif annuel du BSCI à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Institutions spécialisées et AIEA

Organisation internationale du Travail (OIT) - Le Trésorier et Contrôleur des finances est chargé de conduire des enquêtes en faisant appel aux ressources du Département des services financiers, des services administratifs régionaux et de l'Unité de vérification interne³⁹. Un Comité pour une gestion responsable, qui fait rapport au Directeur général par l'intermédiaire du Trésorier et Contrôleur des finances, a été mis en place en 1998 et a pour mandat, entre autres, d'examiner les affaires qui lui sont renvoyées par le Trésorier et Contrôleur des finances, d'établir les faits, de déterminer les responsabilités, de formuler des recommandations au sujet d'éventuels remboursements, de renvoyer l'affaire au Département du personnel pour qu'il envisage des mesures disciplinaires et de donner aux fonctionnaires éventuellement responsables une chance de s'expliquer. Le Comité est présidé par le Directeur du Département des services financiers et comprend un représentant, respectivement, du Département des services financiers, du Département des services juridiques et du Département du personnel, le Vérificateur intérieur en chef des comptes ou son représentant participant aux travaux à titre consultatif. Le Département du développement des ressources humaines peut également ouvrir des enquêtes dans les affaires concernant des demandes d'indemnité présumées sans fondement. Donnent lieu à l'ouverture d'une enquête les allégations ou les soupçons de fraude, les présomptions de fraude ou de tentative de fraude, les irrégularités de gestion, la négligence, le gaspillage, l'abus de pouvoir ou les violations des règles ou règlements. L'OIT ne dispose pas de ses propres spécialistes dans le domaine de l'investigation, mais elle fait appel de temps à autre à des experts de l'extérieur pour appuyer la conduite d'enquêtes. Tous les cas de fraude sont signalés au Directeur général par l'intermédiaire du Trésorier et Contrôleur des finances, et des précisions concernant ces affaires sont communiquées au Commissaire aux comptes qui en fait un résumé dans son rapport au Conseil d'administration. Le Vérificateur intérieur en chef des comptes établit également un rapport à l'intention du Conseil d'administration sur les principales constatations faites chaque année à la suite des missions de vérification intérieure et d'investigation, et ce rapport est présenté au Conseil accompagné des observations du Directeur général. Le Vérificateur intérieur en chef des comptes peut aussi, s'il le juge nécessaire, communiquer de la même manière au Conseil d'administration des rapports complémentaires concernant des faits importants constatés lors d'activités d'audit et d'investigation..

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - La fonction d'investigation est confiée au Bureau de l'Inspecteur général (AUD) dont le travail « ne se limite pas à un rôle d'inspection et de contrôle de gestion, mais comprend aussi, dans une conception plus large de

l'audit, la conduite d'investigations spéciales et de missions spécifiques entreprises sur demande pour le compte de l'Administration »⁴⁰. L'AUD a à sa tête un Inspecteur général (D-2) qui rend directement compte au Directeur général. En outre, le Groupe des missions spéciales de gestion de l'AUD s'occupe des enquêtes ouvertes au siège, tandis que les investigations qui concernent les bureaux extérieurs sont confiées à l'unité administrative de l'AUD chargée des activités décentralisées. Néanmoins, tous les spécialistes de l'audit interne de la FAO enquêtent sur les cas de fraude, de gaspillage, de malversation, de faute professionnelle et autres irrégularités, et il est admis que tous les postes de l'AUD comportent un élément investigation. Les investigations portant sur des questions particulièrement sensibles sont généralement conduites par les fonctionnaires les plus élevés en grade, y compris par l'Inspecteur général. Si nécessaire, l'AUD peut coordonner ses activités d'investigation avec le Service de la sécurité et le Bureau juridique. Les rapports de l'AUD sont adressés à l'Administration pour décision, avec un exemplaire destiné au Directeur général et au Commissaire aux comptes. Si le Directeur général en décide ainsi, tout rapport de cette nature peut être également soumis au Comité financier, accompagné des observations du Directeur général, et communiqué aux autres Etats membres intéressés. Cependant, les activités du Groupe des missions spéciales de gestion, en particulier les enquêtes spéciales, ne donnent pas toujours lieu à l'établissement de rapports d'audit officiels mais débouchent le plus souvent sur des entretiens informels ou des mémorandums confidentiels. L'Inspecteur général soumet en outre chaque année un rapport récapitulatif au Directeur général, avec un exemplaire destiné au Commissaire aux comptes, et ce rapport est également soumis au Comité financier et communiqué aux autres Etats membres intéressés.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) - L'organisation est dans une phase de réforme, et le Directeur général s'apprête à remplacer l'Inspection générale par un Office de contrôle interne (IOS) regroupé combinant la fonction d'investigation avec l'audit, l'inspection et l'évaluation⁴¹. Le Directeur de l'IOS (D-2) fera directement rapport au Directeur général. Les rapports relatifs aux investigations sont soumis au Directeur général, et un rapport annuel sur les activités de l'Office de contrôle interne sera présenté par le Directeur général au Conseil exécutif et aux délégués permanents.

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) - La fonction d'investigation est confiée au Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et de l'examen de la gestion (EAO) qui est chargé du contrôle interne. Les fonctions de contrôle interne qui lui sont assignées concernent notamment la conduite d'investigations sur les défaillances ou les irrégularités soupçonnées ou présumées. Le Bureau entreprend également des enquêtes spécifiques (quand le Secrétaire général le juge nécessaire)⁴². Le Chef de l'EAO (D-1), nommé pour un mandat limitée de cinq ans, rend directement compte au Secrétaire général et lui soumet chaque année un rapport d'activité qui est transmis au Conseil de l'OACI.

Organisation mondiale de la santé (OMS) - Le mandat concernant la fonction d'investigation est confié au Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO)⁴³. L'IAO est dirigé par un chef (D-1), directement responsable devant le Directeur général, qui a pour mission d'enquêter sur les présomptions de faute, de fraude, de gaspillage, d'abus de pouvoir et autres comportements répréhensibles mis en évidence par le Bureau ou portés à sa connaissance, et de faire des

⁴⁰ Manuel de la FAO, "Office of the Inspector General (AUD)", chap. I, sect. 107.2, 10 février 2000.

⁴¹ UNESCO, "Proposition du Directeur général concernant la création d'un système de contrôle interne de l'UNESCO", 160EX/23, 15 septembre 2000.

⁴² OACI, "Statute of international audit", 1er juillet 1992, chapitre II, par. 3(a).

⁴³ OMS, "Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO)", IC/96/69, 12 décembre 1996.

recommandations à ce sujet. La fonction d'investigation est étroitement liée à la fonction de vérification intérieure des comptes : la définition d'emploi de l'administrateur occupant le poste de vérificateur intérieur des comptes chargé de la surveillance prévoit des missions d'investigation et exige une expérience dans ce domaine, et l'organisation a utilisé le titre fonctionnel d'« investigateur/vérificateur des comptes » dans tous les avis de vacance de poste. Les rapports de l'IAO, y compris les rapports d'investigation, sont communiqués à l'Administration pour suite à donner, avec un exemplaire destiné au Directeur général et au Commissaire aux comptes. A la demande du Chef de l'IAO, le Directeur général communique au Conseil exécutif un exemplaire des rapports de l'IAO, accompagné de ses observations. Le Chef de l'IAO soumet également, une fois par an au moins, un rapport au Directeur général, accompagné d'un exemplaire destiné au Commissaire aux comptes, et le Directeur général présente ce rapport, accompagné de toutes observations y relatives, à l'Assemblée mondiale de la santé. Les allégations de harcèlement sexuel peuvent être examinées dans le cadre d'une procédure comportant une enquête initiale et une mission d'établissement des faits confiée à une commission d'enquête.

Union postale universelle (UPU) - La fonction d'investigation est exercée, si nécessaire, par le Service de révision interne, qui emploie un réviseur interne (P-5) travaillant à temps partiel (60%), responsable devant le Directeur général⁴⁴. Les questions soumises à investigation, comme indiqué dans le projet de manuel de révision interne, sont notamment la fraude, les fautes professionnelles (financières, personnelles ou autres), les irrégularités de gestion, le gaspillage et l'abus de pouvoir. Le réviseur interne entreprend une investigation préliminaire et soumet ses conclusions et recommandations au Directeur général qui décide s'il y a des motifs suffisants de poursuivre la procédure. Tous les cas de fraude, de gaspillage et d'irrégularité de gestion sont signalés aux vérificateurs extérieurs, une fois la procédure judiciaire achevée. Les rapports de révision interne sont adressés au Directeur général, avec un exemplaire à l'intention des vérificateurs extérieurs.. A l'avenir, un rapport spécial sera présenté au Conseil d'administration. Le Service de révision interne établit chaque année un rapport d'activité qui est soumis au Conseil par le Directeur général, sous son autorité et avec ses observations.

Union internationale des télécommunications (UIT) - A l'UIT, le contrôle interne est d'origine relativement récente, puisque le poste d'auditeur interne (P-4) n'a été créé qu'en 1997. En 1999, l'UIT a adopté une Charte de l'audit interne visant à renforcer le mandat, le mode d'action et les attributions de l'auditeur interne en y englobant l'audit, l'inspection et l'investigation. La Charte stipule que, sur instruction écrite du Secrétaire général, l'auditeur interne enquête sur toute allégation ou présomption de fraude ou d'irrégularité de gestion. Une fois l'enquête achevée, l'auditeur interne soumet un rapport écrit confidentiel au Secrétaire général qui prend alors les mesures appropriées. Il n'y a pas de procédure établie pour rendre compte des investigations à l'organe délibérant.

Organisation météorologique mondiale (OMM) - La conduite des investigations est confiée au Service de vérification interne et d'enquêtes (IAIS), créé en 1997⁴⁵. Ce Service, qui a à sa tête un chef de service (P-5) directement responsable devant le Secrétaire général, comprend un poste d'agent des services généraux.. Les enquêtes concernent les allégations ou les présomptions de fraude, de gaspillage et d'irrégularité de gestion (le vol est assimilé à la fraude; l'abus de pouvoir et les violations des règles et règlements à une fraude ou à une irrégularité de gestion). Une fois l'enquête achevée, le Service de vérification interne et d'enquêtes soumet au Secrétaire général un rapport confidentiel comportant des recommandations sur la suite à donner, ce qui peut déclencher le processus disciplinaire. Un rapport annuel comportant des informations d'ensemble

⁴⁴ A l'UPU, le mandat concernant l'investigation a été confié au réviseur interne par une circulaire officielle, « Rapport d'audit interne », communication de service, No 83/1996, annexe, 2 octobre 1996.

⁴⁵ A l'OMM, le mandat confié au Service de vérification interne et d'enquêtes (IAIS) concernant la conduite d'enquêtes est énoncé dans la règle de gestion financière 13.8 et dans la « Charte de la vérification interne », annexe XVIII, sect. H.

sur les cas de fraude, de gaspillage et d'irrégularité de gestion est soumis au commissaire aux comptes qui fait à son tour rapport au Conseil exécutif. Le Service de vérification interne et d'enquêtes soumet chaque année au Secrétaire général un rapport récapitulatif sur ses activités, accompagné d'un exemplaire destiné au commissaire aux comptes. Le Secrétaire général soumet ce rapport au Conseil exécutif, accompagné de ses observations.

Organisation maritime internationale (IMO) - La Section du contrôle interne (IOS) a été constituée en octobre 1999 et résulte de la fusion du Groupe de l'évaluation et du Groupe de l'audit interne. Le Chef de l'IOS (P-5) fait directement rapport au Secrétaire général. L'Organisation n'a pas d'unité administrative distincte chargée des investigations; s'il se produit un incident donnant lieu à une enquête, il est généralement porté à l'attention du Secrétaire général par le Directeur de la Division administrative. Selon la nature de l'allégation, ou bien le Secrétaire général invite l'IOS à ouvrir une enquête, ou bien il est constitué une commission d'enquête dont la composition et le mandat sont soumis à son approbation. Les résultats de l'enquête sont communiqués directement au Secrétaire général qui, après consultation du Directeur de la Division administrative et, le cas échéant, du Directeur de la Division des affaires juridiques et des relations extérieures, décide de la suite à donner.

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) - La Division de l'audit et de la supervision interne conduit des enquêtes et établit des rapports sur les cas d'irrégularité et de violation des règlements, règles et procédures. L'enquête peut également être confiée, avec l'approbation du Directeur général, au haut fonctionnaire jugé le plus qualifié pour l'entreprendre. Une enquête est décidée lorsqu'il y a des soupçons d'irrégularité, ou afin d'assurer que les mesures nécessaires pour prévenir une irrégularité sont effectivement en place. Les résultats des enquêtes sont communiqués au Directeur général. Il n'y a pas de procédure établie pour rendre compte des investigations à l'organe délibérant.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) - La fonction d'investigation est confiée au Bureau du contrôle interne et de l'évaluation (ODG/OIO), avec à sa tête un Inspecteur général qui fait directement rapport au Directeur général. Les enquêtes résultent d'allégations spécifiques faisant état de violations des règles et règlements et autres instructions administratives pertinentes, de gaspillages, de fraudes, de fautes et d'abus de pouvoir. L'Inspecteur général rend compte des investigations au Directeur général, qui décide de la suite à donner après avoir consulté les services du personnel. Il n'y a pas de procédure établie pour rendre compte des investigations aux organes délibérants.

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) - Le Bureau de la vérification interne des comptes (IA) est chargé de la conduite des audits internes et des investigations⁴⁶. Il a à sa tête un Directeur (D-1) directement responsable devant le Directeur général et comprend également un poste d'Investigateur (P-3). La définition d'emploi de ce dernier exige du titulaire qu'il possède une expérience antérieure du travail d'investigation, mais cette expérience est qualifiée de souhaitable pour le poste de Directeur. Le Bureau de la vérification interne des comptes ouvre une enquête lorsqu'il semble s'être produit une violation des règles, règlements et instructions administratives pertinentes de l'Agence ou lorsque sont révélés des cas d'irrégularité. Tous les rapports d'enquête sont soumis au Chef du département et au Directeur de la division concernés, ainsi qu'au Directeur de la Division du personnel et au Directeur de la Division des services juridiques. La version définitive des rapports d'enquête, qui contient des conclusions sur le fond de l'affaire, est soumise au Directeur général et peut être accompagnée d'observations du chef du

⁴⁶ Le mandat concernant les investigations a été confié à l'ex-Bureau de la vérification interne des comptes et de l'évaluation de l'AIEA en 1997. Voir SEC/NOT/1708, 11 juillet 1997.

département concerné. Aux termes du mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes de l'AIEA, le Commissaire aux comptes devrait porter à l'attention du Conseil et, s'il y a lieu, de la Conférence générale, les cas de fraude ou de présomption de fraude. Le Commissaire aux comptes ayant pleinement accès aux rapports du Bureau de la vérification interne des comptes, y compris aux dossiers d'enquête, il peut les porter à l'attention du Conseil.

Annexe II

**EXTRAIT DU MANUEL DE VÉRIFICATION INTERNE ET D'ENQUÊTES DE L'OMM :
PRINCIPES POUR LA CONDUITE DES ENQUÊTES⁴⁷**

Un certain nombre de principes, tirés de l'expérience, qui guident le travail des enquêteurs dans le contexte des Nations Unies, peuvent se résumer comme suit :

a) Indépendance

Il est indispensable que l'enquêteur jouisse d'une indépendance complète pendant le déroulement de l'enquête. Il doit être à l'abri de toute ingérence de la part de quiconque à quelque niveau que ce soit.

b) Confidentialité

Il est indispensable que l'enquête reste strictement confidentielle. Elle ne doit faire l'objet d'aucune communication d'aucune sorte avant la remise de la version définitive du rapport d'enquête au Secrétaire général. De plus, l'enquêteur doit s'abstenir, après la conclusion de l'enquête, de toute déclaration publique ou privée s'y rapportant.

c) Compétence

Les enquêtes sont conduites avec compétence et avec la diligence professionnelle voulue. L'enquêteur devrait posséder les connaissances, le savoir-faire et l'expérience nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités.

d) Objet de l'enquête

Les enquêtes sont des enquêtes *ad rem*, et non *ad personam*, avec pour seul objectif l'établissement des faits.

e) Impartialité

L'enquêteur doit se montrer impartial dans la recherche de la vérité et se concentrer exclusivement sur les faits en rapport avec l'allégation ayant donné lieu à l'enquête.

f) Accès

L'enquêteur doit avoir accès à toutes les personnes, documents, [et] locaux relevant de l'autorité du Secrétaire général. Les fonctionnaires sont tenus de divulguer toute information en leur possession concernant les questions faisant l'objet de l'enquête.

g) Charge de la preuve

La charge de la preuve, c'est-à-dire l'obligation d'apporter la preuve d'une assertion controversée, incombe à la partie qui est l'auteur de cette assertion. Il appartient donc à l'enquêteur de présenter des éléments de preuve convaincants pour établir les faits ou le bien-fondé des arguments invoqués.

⁴⁷ Manuel de la vérification interne de l'OMM (publié en août 1999), annexe II.

Annexe III

«CRITÈRES DE QUALITÉ» DÉFINIS PAR LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE⁴⁸

Le Groupe de la Banque mondiale a établi une liste de sept « critères de qualité » qui doivent servir de base pour la conduite de toutes les enquêtes sur des cas présumés de faute professionnelle au sein du Groupe de la Banque mondiale. Ils peuvent se résumer comme suit :

Critères généraux**1. Qualifications**

Les personnes chargées d'activités d'investigation doivent posséder conjointement les compétences professionnelles voulues pour s'acquitter de la tâche qui leur est assignée.

(Repères : formation, expérience, moralité, connaissances, savoir-faire et aptitude)

2. Objectivité

Dans tous les aspects du travail d'investigation, l'investigateur doit être effectivement à l'abri - et perçu comme tel - de tout élément pouvant nuire à l'objectivité, et doit garder une attitude objective.

3. Diligence professionnelle

Faire preuve de diligence professionnelle dans la conduite des investigations et l'établissement des rapports dont elles font l'objet.

(Repères : travail approfondi, respect des règles juridiques, techniques appropriées, impartialité, objectivité, promptitude, documentation précise et complète)

Critères qualitatifs**4. Préparation**

Etablir des priorités fonctionnelles et des priorités spécifiques pour chaque affaire et définir des objectifs afin d'assurer efficacité et efficacité dans le traitement de chaque dossier.

(Repères : critères applicables à l'élaboration de plans et stratégies spécifiques pour chaque affaire)

5. Exécution

Conduite d'investigations rapides, efficaces, approfondies et respectueuses du droit.

(Repères : entretiens, éléments de preuve, établissement de dossiers des différentes activités, règles juridiques, examens intérimaires)

⁴⁸ World Bank Group, Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draft Rev. 1.1, 29 mai 2000, sect. 1.2 et appendice A.

6. Rapports

Les rapports doivent traiter de manière approfondie de tous les aspects pertinents de l'investigation et doivent être exacts, clairs, complets, concis, logiques dans leur présentation, soumis à temps et objectifs.

(Repères : critères applicables aux rapports écrits)

7. Gestion de l'information

Stocker les données relatives aux investigations d'une manière qui permette une récupération efficace, les recoupements et les analyses.

(Repères : circulation de l'information, activités liées à l'examen des plaintes, mise en route d'une affaire, information de gestion, dossiers d'enquête)

Annexe IV**EXEMPLES DE CONDUITES NE DONNANT PAS SATISFACTION AYANT FAIT L'OBJET D'UNE INVESTIGATION ET DE MESURES DISCIPLINAIRES AU PNUD/FNUAP/UNOPS⁴⁹**

1. Une conduite ne donnant pas satisfaction, qui peut donner lieu à une enquête et pour laquelle des mesures disciplinaires peuvent être imposées, s'entend des actes suivants d'un fonctionnaire, sans que cette liste soit limitative :

- a) Les actes ou omissions contraires aux obligations générales des fonctionnaires énoncées à l'article I du Statut et du Règlement du personnel;
- b) Un acte illicite (par exemple le vol, la fraude, la possession ou la vente de substances illicites, la contrebande) où qu'il se produise, et que le fonctionnaire ait été ou non dans l'exercice de ses fonctions officielles au moment des faits;
- c) Les fausses déclarations, les faux et usages de faux, ou la production de fausses attestations, à l'occasion de toute demande officielle de remboursement ou d'indemnité, y compris la dissimulation de faits importants au regard de la demande de remboursement ou d'indemnité;
- d) Les voies de fait, le harcèlement ou les menaces à l'encontre d'autres fonctionnaires ou de tiers;
- e) L'utilisation abusive de locaux, biens, avoirs, équipements ou dossiers officiels, y compris de dossiers électroniques ;
- f) L'abus de fonctions ; l'abus de pouvoir, la violation de la confidentialité ; l'abus des privilèges et immunités des Nations Unies ;
- g) Les actes ou comportements pouvant porter atteinte au prestige de l'Organisation;
- h) Les négligences graves, l'utilisation inappropriée ou la détérioration de biens et de matériels lorsqu'il en résulte une perte pour l'Organisation ;
- i) Les actes ou omissions prémédités commis avec l'intention de se soustraire à l'application des règles et procédures de gestion financière et du règlement financier ou de les tourner, y compris l'utilisation inappropriée de pouvoirs de certification ou d'approbation ;
- j) Des fautes grossières dans l'exécution d'obligations contractuelles vis à vis de tiers et dans la conduite de relations contractuelles avec ces derniers, lorsqu'il en résulte une perte de biens ou d'avoirs pour l'Organisation, ou des engagements à sa charge ;
- k) La violation d'obligations fiduciaires vis à vis de l'Organisation ;

⁴⁹ « Obligations liées aux responsabilités, mesures et procédures disciplinaires », circulaire adressée à tous les fonctionnaires du PNUD/FNUAP/UNOPS par le Directeur du Bureau des ressources humaines du PNUD, UNDP/ADM/97/17, 12 mars 1997, annexe A.

- l) La non-divulgation d'un intérêt ou d'une relation avec un tiers bénéficiant d'une décision à laquelle le fonctionnaire participe, et/ou une attitude de favoritisme dans l'attribution d'un contrat à un tiers ;
- m) Le fait pour un fonctionnaire de ne pas signaler rapidement les dons, rémunérations ou paiements incitatifs ou autres avantages reçus d'une source extérieure ;
- n) L'extorsion de fonds au détriment d'un collègue ou d'un tiers en rapport avec l'Organisation ;
- o) Le fait pour un fonctionnaire de ne pas se conformer aux règles d'éthique professionnelle ou déontologique applicables à sa fonction ;
- p) Le fait d'encourager ou de dissimuler l'un quelconque des actes susmentionnés, ou de s'en rendre complice.

2. Aux fins des paragraphes h à k ci-dessus, la conduite du fonctionnaire est coupable lorsque ses défaillances sont d'une ampleur extrême ou lorsque les négligences graves qu'il a commises témoignent d'une extrême et totale incapacité d'agir comme le ferait une personne raisonnable face à un risque raisonnablement prévisible, que l'acte ait été commis ou non avec une intention délibérée ou que le fonctionnaire en ait ou non bénéficié.