



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/1013
22 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-sixième session
3-7 octobre 2005

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL¹

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport expose les activités menées par le Bureau de l'Inspecteur général depuis le mois d'août 2004. Le Bureau assure trois fonctions fondamentales²:

- Analyse de la qualité de la gestion des opérations du HCR;
- Enquêtes sur les comportements présumés répréhensibles du personnel du HCR;
- Enquêtes sur les agressions violentes dont le personnel et les opérations du HCR font l'objet et sur tout autre incident ayant pour résultat des pertes importantes, des dégâts matériels ou une atteinte à l'intégrité et à l'autorité du Haut-Commissariat.

2. La période à l'examen a été marquée par un intérêt sans précédent pour la surveillance des opérations de l'Organisation des Nations Unies et la recherche des responsabilités. Des voix se sont élevées pour demander que les capacités de contrôle du HCR soient renforcées et que les auteurs de manquements aient à rendre effectivement des comptes en temps utile.

¹ Du 1^{er} août 2004 au 1^{er} juillet 2005.

² On notera que le Bureau a cessé en décembre 2004 d'examiner le rôle du HCR dans les cas d'afflux de réfugiés à l'échelle régionale et sous-régionale (examens opérationnels).

3. Le Bureau de l'Inspecteur général joue un rôle central au HCR. Depuis sa création, ce rôle a évolué face aux besoins apparaissant dans la sphère de la gestion. En octobre 2003, le mandat du Bureau a été révisé dans le sens d'un élargissement et d'un renforcement de ses pouvoirs. Une nouvelle révision est en cours actuellement: le mémorandum interne en vigueur (IOM/FOM)³ est mis à jour de manière à renforcer les dispositions qui garantissent l'indépendance du Bureau, instituer une nouvelle politique de diffusion des rapports d'inspection plus favorable à la transparence et à la responsabilisation et renouveler les politiques et les procédures opérationnelles du Bureau dans la ligne des instructions administratives récentes du Secrétaire général et à la lumière de l'expérience acquise depuis la conclusion du mémorandum précédent.

II. INSPECTIONS

4. Au cours de la période à l'examen, le Bureau a suivi la nouvelle stratégie qu'il avait mise au point en 2004 pour les inspections. Cette stratégie est exposée dans la nouvelle version du Manuel d'inspection.

5. L'Unité des inspections du Bureau comprend un chef de service, un administrateur principal chargé des inspections et un assistant inspecteur. Le Bureau recourt aussi à du personnel d'autres services pour compléter ses équipes. Il a pris des arrangements pour que du personnel chargé des questions de protection soit détaché par le Département de la protection internationale auprès de toutes les missions concernées par la fonction protection. Il a aussi pris des arrangements du même genre avec la Division de la gestion des ressources humaines pour que les questions soulevées par la gestion de l'effectif et des ressources humaines soient réglées en profondeur. Au besoin, les équipes d'inspection sont renforcées par des membres d'autres unités ou des consultants ayant les qualifications nécessaires mais dont le Bureau ne dispose pas. L'Unité des inspections coordonne également les relations entre le HCR et le Corps commun d'inspection de l'ONU.

6. Depuis le mois d'août 2004, le Bureau a procédé à des inspections ordinaires en Espagne, en Sierra Leone, au Japon, au Bangladesh, en Malaisie, en Israël, en Tunisie et au Malawi, à des inspections spéciales au Ghana et au Botswana et à des examens opérationnels en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. Cela fait au total 13 opérations, chiffre légèrement supérieur à ceux des années précédentes. Il faut y ajouter une mission d'évaluation des risques à Sri Lanka avec le Service d'audit interne du Bureau des services de contrôle interne.

7. Au total, 515 recommandations ont été formulées à l'issue des 13 opérations en question⁴. Ces recommandations portent, entre autres choses, sur la gestion des questions de protection et des programmes, sur les problèmes relatifs aux ressources humaines et sur des aspects généraux de la gestion. Les sections qui vont suivre présentent de manière plus détaillée les principaux domaines visés par ces recommandations.

³ UNHCR/IOM/65/2003, UNHCR/FOM/65/2003: *The role and functions of the Inspector General's Office*.

⁴ Il s'agit des recommandations figurant dans les rapports finals.

Inspection ordinaire des opérations du HCR en Espagne – Septembre 2004

8. L'examen général des opérations du HCR en Espagne a été entrepris en septembre 2004. C'était la première inspection effectuée depuis l'ouverture en 1979 de la Délégation de Madrid. Celle-ci s'occupe activement de la procédure de détermination de l'éligibilité, fonction qui lui est assignée par la législation espagnole. Les inspecteurs ont pris note des difficultés auxquelles la Délégation faisait face dans ce domaine en appliquant la politique de croissance nulle des bureaux et des postes en Europe formulée par le HCR. Dans le cadre de ses fonctions de surveillance et de contrôle, la Délégation a vérifié les conditions d'accueil à Ceuta et Melilla des nouveaux arrivants en Espagne. Comme ce pays joue un rôle majeur de plate-forme de diffusion pour les médias d'expression espagnole du monde entier, la Délégation de Madrid veille à ce que des informations exactes et à jour sur les réfugiés et les flux de réfugiés soient facilement accessibles en espagnol. Des recommandations particulières ont été formulées pour que la Délégation se conforme à la politique du HCR quand elle recourt à des consultants sur les questions de droit. D'autres recommandations visent à renforcer le rôle de surveillance et de contrôle du HCR, à rationaliser les relations entre la Délégation et l'association nationale et à rendre plus transparente encore la gestion de cette unité.

Inspection ordinaire des opérations du HCR au Japon – Décembre 2004

9. Une inspection ordinaire de la Délégation de Tokyo et de celle de Séoul a été effectuée en décembre 2004. La stratégie de ces deux unités consiste essentiellement à promouvoir la protection internationale, à en défendre la cause et à mobiliser des fonds.

10. Au Japon, cette stratégie générale reste fondamentalement la même depuis des années. Le contrôle est au centre des activités de la Délégation, avec sa coopération avec le Ministère de la justice, auprès duquel le HCR assume des fonctions de conseil pour ce qui est des procédures et des normes de détermination du statut de réfugié. Cette collaboration au niveau pratique est complétée à un niveau plus élevé par un effort de persuasion et de pression en faveur d'une modification progressive des textes législatifs concernant les réfugiés et d'une acceptation plus générale des réinstallations. Les relations avec les donateurs et la mobilisation de ressources représentent ensemble l'une des activités principales de cette unité. Celle-ci est l'objet de pressantes incitations tendant à lui faire conserver les appuis à leur niveau actuel et connaître les contributions versées par le Japon, en leur donnant plus de visibilité encore. La Délégation de Tokyo a révisé en 2003 sa politique en matière de dossiers individuels, y compris la pratique consistant à reconnaître le statut des réfugiés relevant de son mandat. Cette initiative a été bien accueillie par les inspecteurs dans la mesure où elle permet à la Délégation de se concentrer à nouveau sur ses activités militantes en faveur de la cause de la protection en général au lieu de se focaliser sur des cas individuels. Les recommandations des inspecteurs concernent la révision de la stratégie opérationnelle d'ensemble du HCR au Japon; le développement des relations avec la justice japonaise; le renforcement des ONG; la promotion des partenariats avec la société civile, y compris les universités et les grandes entreprises; les propositions tendant à réaménager les longues heures de travail du personnel pour rééquilibrer travail et vie de famille.

11. En République de Corée, la mission a constaté que, telle qu'elle est actuellement organisée, la Délégation ne peut fonctionner que comme une sorte d'intermédiaire entre un véritable bureau extérieur et un bureau de liaison placé sous l'autorité de la Délégation de Tokyo. Cette sujétion limite ses initiatives et l'empêche de cultiver des relations avec les décideurs coréens. Il

s'ensuit que la capacité du HCR de mobiliser des fonds et de promouvoir son Agenda pour la protection, particulièrement le système national d'asile, ne peut s'exprimer totalement. Les recommandations des inspecteurs portent sur l'érection de cette unité en délégation de plein titre dotée d'un personnel ayant l'expérience des activités militantes, la mise en place de systèmes nationaux d'asile, l'approfondissement des relations avec les donateurs et la conclusion de partenariats avec les représentants de la société civile.

Inspection ordinaire des opérations du HCR en Sierra Leone – Octobre-novembre 2004

12. Le HCR réalise en Sierra Leone un programme d'assistance multisectorielle (rapatriement et réinsertion) et toute une série d'activités de protection des réfugiés et des personnes de retour. Environ 60 000 réfugiés sont rassemblés dans huit camps et 10 000 vivaient en zone urbaine. Le rôle du HCR dans le rapatriement des réfugiés libériens et la réinsertion des Sierra-Léonais déplacés et de retour s'inscrit dans l'effort plus large que fait la communauté internationale pour soutenir la reconstruction de la Sierra Leone. Le HCR dispose de sept bureaux dans le pays, avec au total 210 fonctionnaires; les bureaux sont implantés aussi près que possible des bénéficiaires ou des principales activités opérationnelles. Il est notoire que la Délégation de Sierra Leone a joué un rôle catalyseur dans la stratégie des «4R» (Rapatriement, Réinsertion, Restauration, Reconstruction), et partenaires et bénéficiaires reconnaissent que l'action du HCR a des effets tout à fait sensibles pour les réfugiés, les personnes de retour et les communautés d'accueil. Cela dit, il est toujours possible de gagner en efficacité opérationnelle, de faire des économies et de renforcer le moral du personnel. Les recommandations des inspecteurs concernent l'élaboration de structures et de moyens d'entrer en relation avec les donateurs, les organismes de développement et les autres parties prenantes; la stratégie de relèvement du moral du personnel; la formation du personnel de protection; l'amélioration de la sécurité du personnel sur le terrain; l'accroissement des activités d'évaluation et de contrôle actif des réfugiés vulnérables pour que leurs besoins en matière de protection soient satisfaits; la mise en place de boîtes à lettres pour le dépôt des plaintes; le détachement de ressources humaines; l'accessibilité des circulaires et instructions administratives pour le personnel.

Inspection ordinaire de la Représentation honoraire du HCR en Israël – Mars 2005

13. Depuis 25 ans, la présence du HCR en Israël revêt la forme d'une Représentation honoraire dont la tâche principale consiste à rester en relations avec les hauts fonctionnaires israéliens pour promouvoir les objectifs du bureau dans le pays. Cette présence de facto a pour but de combler les lacunes que présente la protection alors que le nombre de demandeurs d'asile ne justifie pas un déploiement complet. Cependant, les six dernières années ont été marquées par une évolution sensible de la situation et les succès de la protection ont profondément modifié les besoins opérationnels dans le pays. On peut citer à ce propos la mise en place officielle en 2002 d'un organe chargé de déterminer le statut des réfugiés et l'élaboration d'une série de plans de protection temporaire qui continuent d'évoluer. Il faut cependant regretter que ces changements ne se soient pas accompagnés des modifications qu'auraient appelées les procédures et les besoins opérationnels du Représentant honoraire. Le bureau de celui-ci ne fonctionne pas comme une délégation ordinaire et sa gestion ne se conforme pas totalement aux règlements financiers et administratifs. Les inspecteurs ont notamment recommandé que le Bureau s'efforce davantage d'institutionnaliser les progrès très marqués de la protection et mette au point des procédures opérationnelles normalisées de détermination du statut de réfugié, de réinstallation et d'aide matérielle aux particuliers. D'autre part, le Bureau devra procéder à une autre mission pour

évaluer les besoins du programme, définir une stratégie d'exécution et aligner les pratiques actuelles de la Représentation sur les politiques, les règlements et le statut du personnel du HCR.

Inspection spéciale des opérations du HCR au Ghana – Avril 2005

14. Avec la participation du Département de la protection internationale, le Bureau de l'Inspecteur général a procédé à une inspection spéciale des opérations du HCR au Ghana, afin notamment de vérifier la qualité des structures et procédures administratives qui affectent la capacité de planification et d'élaboration de la politique opérationnelle de la Délégation. Les inspecteurs se sont particulièrement intéressés à la gestion du point de vue des priorités de la protection définies par la Délégation, notamment la promotion de solutions durables. Ont également été examinées les relations avec la plate-forme régionale de soutien technique du HCR et les principales parties prenantes, et la manière dont ces relations sont menées.

15. Les inspecteurs ont confirmé que les succès de ces dernières années avaient amélioré l'image et la visibilité du HCR dans le pays. Leurs recommandations portent notamment sur la nécessité de prévoir en temps utile une information en retour constructive du bureau compétent et autres services du siège sur les stratégies proposées par le personnel de terrain; la mise en place d'un plan pluriannuel de création d'un système efficace d'asile au Ghana, avec des engagements assortis de délais que prendraient toutes les parties en cause pour assurer la création de capacités et la dévolution progressive des responsabilités aux autorités publiques; l'élaboration d'un profil plus précis de chacune des nationalités représentées dans les dossiers de réfugiés; l'analyse des solutions durables envisageables et des exigences de chacune d'elles; la participation à la planification du personnel chargé de l'exécution des programmes; des missions plus fréquentes sur le terrain de représentants du bureau compétent.

Inspection spéciale des opérations du HCR au Botswana – Mars-avril 2005

16. À la demande de la Délégation du Botswana, le Bureau de l'Inspecteur général a procédé à une inspection spéciale des opérations du HCR dans ce pays. Le travail a porté sur des questions administratives particulières dont la Délégation pensait qu'elles méritaient un examen indépendant, entre autres choses, la gestion des questions de protection, les pratiques administratives internes et les relations extérieures. Les recommandations visent à assurer que la Délégation est administrée dans le respect des règlements, en ce qui concerne notamment les finances et le recrutement de personnel. D'autres recommandations plus précises portent sur la nécessité d'élaborer des stratégies de protection efficaces afin de promouvoir et de faciliter sous certains aspects la réforme du régime de l'asile actuellement en cours (par exemple, décision en première instance, voies de recours officielles et mécanismes d'appel dans la détermination du statut de réfugié); la participation accrue de la société civile; l'engagement plus marqué des autorités dans le domaine de la protection, par exemple à l'égard de la question de la détention des demandeurs d'asile. Les inspecteurs ont également souligné que la Délégation devait veiller, lorsqu'elle pourvoyait les postes vacants dans les petits bureaux, à s'attacher toutes les compétences nécessaires pour que l'unité concernée puisse fonctionner convenablement.

Inspection ordinaire des opérations du HCR au Malawi – Février 2005

17. L'inspection ordinaire du bureau du Chef de mission du HCR au Malawi a eu lieu en février 2005. Ce bureau gère les dossiers d'une population de réfugiés essentiellement rwandais, burundais, congolais (République démocratique) et somaliens. Un bureau extérieur a été ouvert à Blantyre en 2003 pour assurer la protection des réfugiés du nouveau camp de Luwani et leur venir en aide. L'enregistrement des réfugiés a été entrepris en 2004, ce qui a permis non seulement de préciser le nombre total de réfugiés au Malawi mais aussi de délivrer d'indispensables documents d'identité. Les recommandations portent sur le renforcement des procédures et pratiques administratives internes dans le sens des règlements administratifs; l'examen approfondi des objectifs du HCR; la stratégie opérationnelle et la présence au Malawi, notamment la validité des hypothèses sur lesquelles est fondée la création du nouveau camp; le contrôle des partenaires d'exécution; la présence plus soutenue dans les camps des services de protection et des services communautaires afin que les problèmes de protection des réfugiés fassent l'objet de solutions intégrées et que des procédures et des protocoles normalisés de détermination du statut, d'enregistrement et de réinstallation des réfugiés soient mis au point; le règlement des incidents liés à la sécurité dans les camps; la délivrance de documents de voyage au titre de la Convention.

Examen des opérations du HCR dans le Caucase du Sud – Août-septembre 2004

18. Cet examen a couvert trois pays, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie. Il portait sur les perspectives de solutions durables et les remèdes que l'on pouvait apporter en attendant aux problèmes déjà anciens des déplacés de la région. Le rôle du HCR et la valeur ajoutée de la planification orientée vers les solutions ont été évalués; les domaines dans lesquels le HCR devait concentrer ses ressources limitées ont été identifiés, compte dûment tenu des besoins des réfugiés tchéchènes. Les initiatives entreprises pour mettre au point des systèmes nationaux d'asile ont également été examinées à la lumière des stratégies opérationnelles du HCR dans la région. Les recommandations visent notamment la mise en place de mécanismes locaux pour compléter le travail de recherche de sites de réinstallation; l'évaluation interne de la faisabilité du retour des déplacés dans certaines régions et les modifications qu'il faudrait apporter pour cela à la structure administrative du HCR; l'importance à accorder à l'institutionnalisation effective de la législation nationale en matière d'asile; le soutien à apporter aux efforts d'amélioration de la qualité de vie des réfugiés et des demandeurs d'asile; la mise en relation, d'une part, des efforts que fait le HCR pour promouvoir une législation favorable aux réfugiés et développer les capacités institutionnelles et, de l'autre, l'action plus générale des donateurs en matière de gouvernance, de droits de l'homme et de contrôle des frontières.

Mission commune (Bureau de l'Inspecteur général – Service d'audit interne) d'évaluation des risques à Sri Lanka – Mai 2005

19. En mai 2005, le Service d'audit interne et l'Unité des inspections ont entrepris ensemble une mission d'évaluation des risques à Sri Lanka. Il s'agissait d'examiner la planification et la réalisation des activités du HCR consécutives au raz-de-marée dans l'île, du point de vue des risques auxquels ces activités pouvaient être exposées, notamment quant aux femmes et aux enfants, et d'évaluer la qualité des dispositifs actuels de contrôle, de suivi et d'établissement de rapports.

20. Selon les recommandations principales, les opérations à Sri Lanka devraient être recentrées et le Projet spécial raz-de-marée révisé afin que les objectifs et les résultats qu'on en attend soient plus réalistes et plus faciles à atteindre, avec un gaspillage minimal de ressources. Les recommandations portent en outre sur la nécessité de prévoir des ressources suffisantes pour répondre aux besoins spéciaux des femmes et des enfants à la suite du raz-de-marée; la promotion et l'intégration des femmes, notamment par le renforcement de leurs capacités au moyen d'une budgétisation axée sur les sexospécificités; l'amélioration des dispositions opérationnelles et de la coordination entre les diverses antennes du HCR; la fixation de nouveaux délais pour les activités de protection et la nécessité de renforcer les capacités des partenaires dans certains domaines, celui par exemple des violences sexuelles et sexistes.

21. La collaboration avec le Service d'audit interne et l'optique préventive de cette mission étaient inédites pour le Bureau de l'Inspecteur général. Les deux unités tireront les leçons de cette expérience, qui donneront une idée des bénéfices à attendre de ce genre de missions, qui sont en général organisées pour définir et réduire au minimum les risques des opérations d'urgence qui absorbent des volumes importants de ressources.

Remarques générales sur les inspections

22. Les inspections entreprises pendant la période à l'examen ont une fois encore reconnu dans la gestion des ressources humaines, la formulation des stratégies, le respect des instructions administratives et la gestion des programmes et des activités de protection, les grands problèmes persistants. Certains appellent un changement de politique et la direction recevra des recommandations sur les mesures à prendre. D'autres cependant sont symptomatiques de la défaillance des délégations en matière de contrôle et de supervision des opérations sur le terrain. Il apparaît que beaucoup de hauts fonctionnaires et de représentants de ces délégations ne se rendent pas régulièrement dans les camps et les colonies dont ils sont responsables. Il est d'autre part évident que les membres du personnel qui s'occupent des ressources humaines, de l'appui opérationnel et de la protection devraient se rendre plus fréquemment sur place. Prétendre régler ces questions à distance, c'est s'exposer à délaissier encore les problèmes qui se posent sur le plan des ressources humaines, de l'administration et des opérations.

23. Si les inspections permettent d'adresser aux délégations et aux opérations sur le terrain des recommandations objectives en matière administrative, elles ne peuvent se substituer à elles pour faire respecter par les responsables les orientations stratégiques, les instructions de politique générale, les règles administratives et les priorités en matière de protection qu'elles fixent elles-mêmes. Les inspecteurs ont constaté que ces activités faisaient face à de graves problèmes de gestion, le bureau compétent ne s'y intéressant pas assez activement et le mécanisme d'évaluation des résultats n'étant pas utilisé efficacement et systématiquement pour faire rendre compte de leurs défaillances aux administrateurs concernés. Il est indispensable que les délégations règlent les problèmes de gestion dès le début pour ne pas avoir à prendre ensuite des mesures correctives. Les bureaux extérieurs ayant fait l'objet d'une inspection au cours de la période à l'examen présentent des problèmes communs, qui seront exposés ci-dessous.

a) Gestion des ressources humaines

24. Les missions d'inspection récentes ont fait apparaître des situations de sous-effectif, notamment en ce qui concerne le personnel responsable des questions de protection, état de fait qui se traduit souvent par une présence insuffisante, surtout dans les camps de réfugiés reculés, souvent dangereux. De surcroît, beaucoup de fonctionnaires semblent ne pas avoir reçu la formation qui leur aurait permis d'assumer efficacement les fonctions qui leur ont été confiées, notamment en matière de gestion des programmes et des questions de protection.

b) Délégations de pouvoir

25. Les représentants sur le terrain ont délégation de pouvoir en matière de ressources financières et humaines dans leur zone d'opération respective, dont le fondement et certains instruments qui précisent la qualité des personnes habilitées à prendre les décisions. Les inspections font cependant apparaître que les représentants et les chefs de bureau extérieur ou de sous-délégation assument souvent ces attributions sans y être convenablement formés ou sans disposer des ressources nécessaires à l'exercice de telles responsabilités. Il apparaît également que la délégation subsidiaire de pouvoir du représentant aux chefs de bureau auxiliaire et de bureau extérieur, puis, en aval, de ceux-ci au personnel subalterne, ne semblent pas se faire dans des conditions qui permettraient aux intéressés d'être bien informés de leurs responsabilités. Pour la bonne règle et le renforcement de la responsabilisation, la délégation de pouvoir doit se faire selon des modalités et sous une forme assorties de garde-fous et de contrôles. Il doit aussi y avoir un dispositif central de surveillance des initiatives prises sur le terrain en matière de ressources humaines, par exemple la création d'organes locaux ou régionaux de nomination et de promotion.

c) Recours au «personnel de projet»

26. Les inspections de la période à l'examen ont confirmé que les bureaux n'ignorent rien de la politique du HCR en matière de «personnel de projet» et qu'ils ont l'intention déclarée de faire progressivement disparaître ce système avant l'expiration du délai fixé au 31 décembre 2004. On a constaté cependant dans certains cas que de nouveaux contrats de «personnel de projet» avaient été signés en 2004 avec des particuliers ou des partenaires d'exécution. Les bureaux extérieurs concernés ont fait savoir que ces dispositions ne valaient que pour de courtes périodes et disparaîtraient progressivement avant le 31 décembre 2004. L'Unité des inspections contrôlera le recours au «personnel de projet» sur le terrain afin de veiller à ce que les dispositions prises correspondent aux politiques établies.

d) Sécurité

27. Beaucoup des bureaux ayant fait l'objet d'une inspection répondaient déjà aux Normes minimales de sécurité opérationnelle (dites «MOSS») ou s'efforçaient sérieusement de combler les lacunes restantes. Les inspecteurs ont constaté que les contraintes budgétaires empêchaient souvent de mettre pleinement en œuvre telle ou telle recommandation des spécialistes tendant à renforcer le dispositif. Dans la plupart des cas, il convient de sensibiliser davantage le personnel et de lui faire mieux percevoir les risques, notamment grâce des exercices d'incendie élémentaires. Les plans prévus pour régler ces problèmes sont souvent retardés par l'urgence des tâches quotidiennes.

e) Partenariats

28. Dans plusieurs des bureaux ayant fait l'objet d'une inspection, les opérations devraient être concentrées sur la création, ou éventuellement le renforcement, de partenariats avec les ONG et les autres acteurs de la société civile, ainsi qu'avec les réfugiés. Les bureaux informent couramment de leurs programmes les donateurs et les autres parties prenantes, soit par écrit soit par des présentations orales. Les inspections ont montré cependant que l'on ne saisissait pas toutes les chances de faire pleinement participer les donateurs et les autres parties prenantes aux premières phases de définition générale et de planification. C'est ainsi qu'a été manquée l'occasion d'élaborer une stratégie commune de règlement de certains problèmes difficiles de protection et de résolution durable de certaines situations de réfugiés déjà anciennes.

f) Mise en œuvre de la stratégie des inspections

29. La liste de pointage, élaborée et mise à l'épreuve sur le terrain en 2004, est un guide pour les équipes d'inspection et donne de la cohérence et de l'homogénéité à l'analyse d'opérations diverses. Depuis juillet 2005, elle est disponible sur l'Intranet du HCR. Elle donne de la transparence aux inspections et garantit que le personnel connaît bien les normes au regard desquelles est évaluée la gestion des opérations du HCR. Les résumés d'inspection rédigés depuis octobre 2003 sont en cours d'affichage et ils seront à la disposition des membres du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire sur une partie du site protégé par un mot de passe. Le texte intégral de tous les rapports d'inspection postérieurs à juillet 2005 sera mis à leur disposition sur demande.

30. Alors qu'autrefois les inspections avaient lieu consécutivement, elles sont maintenant menées en parallèle, ce qui permet à l'Inspecteur général d'augmenter le nombre d'interventions annuelles. Trois postes supplémentaires d'administrateur principal chargé des inspections seront ajoutés à l'effectif de l'Unité en janvier 2006. L'Inspecteur général pourra ainsi doubler le nombre d'inspections, qui passera d'une à deux douzaines par an, et suivre de façon plus rigoureuse et plus approfondie la mise en œuvre des recommandations des inspecteurs. Cela permettra également de procéder à davantage d'analyses des faiblesses systémiques que présentent les politiques, les règlements, les contrôles et les instructions administratives. En attendant la nomination de ce nouveau personnel, le Bureau recourt à des consultants et aux fonctionnaires se trouvant entre deux affectations pour répondre aux demandes supplémentaires d'inspection que lui adressent les bureaux, et qui n'étaient pas prévues en début d'année.

31. Un Module de formation aux inspections a été mis au point et des stages auront lieu au dernier trimestre de 2005. Le Module s'adresse aux fonctionnaires de diverses unités fonctionnelles qui participent aux travaux des équipes d'inspection. Le Bureau de l'Inspecteur général, agissant en collaboration avec la Section de perfectionnement du personnel, recherchera les possibilités de former les membres de l'Unité des inspections afin de s'assurer qu'ils conservent, voire améliorent, leurs qualifications.

III. INVESTIGATIONS

32. L'Inspecteur général continue de centraliser les enquêtes sur les fautes que le personnel du HCR peut avoir commises et il est le protagoniste de la politique suivie en cette matière, en participant à ce titre aux groupes de travail spécialisés dans des questions comme le harcèlement, l'exploitation sexuelle et le Code de conduite. Des initiatives de formation et d'autres activités sont prévues pour renforcer la responsabilisation et prévenir les fautes professionnelles par d'autres moyens que le seul effet dissuasif général des investigations.

33. L'Unité des investigations comprend, sous l'autorité de son chef, trois administrateurs principaux, un assistant enquêteur et un commis. Le Comité d'examen des opérations a récemment muté à cette unité, avec effet au mois d'août 2005, un poste d'administrateur principal de la Division de la gestion des ressources humaines. Les allégations (concernant en général la perception de droits) auparavant renvoyées à la Division pour enquête seront dorénavant examinées par l'Unité des investigations.

34. Le Bureau continue d'accorder la priorité aux rapports faisant état de fautes pouvant affecter les bénéficiaires ou les communautés de bénéficiaires. L'Unité des investigations a acquis des compétences spécialisées en matière d'accusations de manœuvres frauduleuses touchant la réinstallation et d'exploitation sexuelle visant des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les rapports faisant état de fraude ou d'exploitation sexuelle, en particulier, font l'objet d'une instruction accélérée pour réduire au minimum les effets que de tels comportements peuvent avoir sur la communauté des bénéficiaires et le pays d'asile. De plus, le Bureau peut mettre en œuvre des techniques de recherche particulières, par exemple, la localisation de réfugiés réinstallés dans un pays d'asile, l'identification photographique des réinstallés en collaboration avec les autorités nationales et les tests volontaires d'ADN tendant à vérifier les relations consanguines.

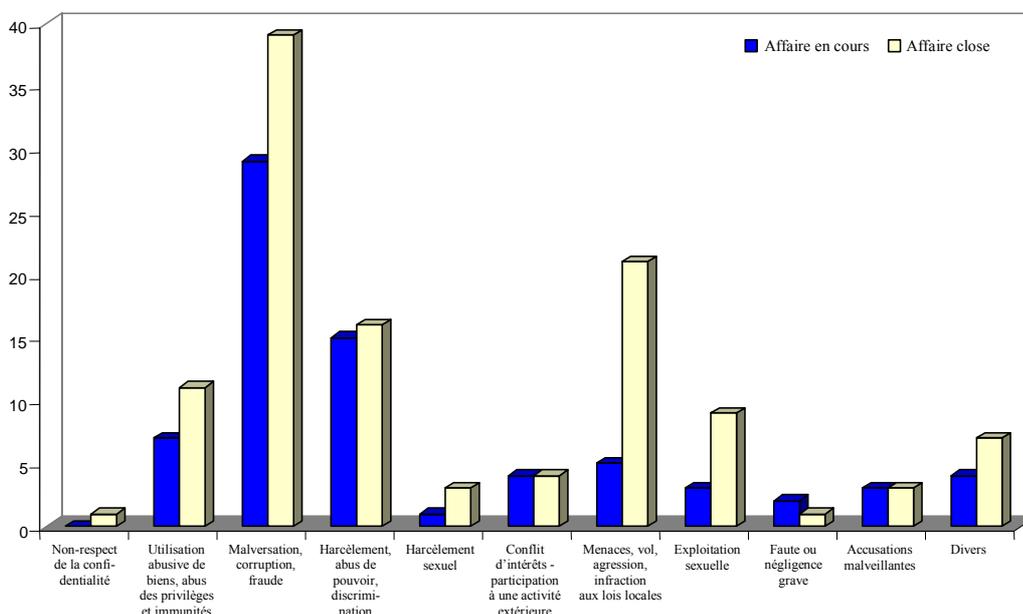
35. Les fautes professionnelles qui touchent directement aux activités relevant du HCR sont traitées par priorité mais, d'une manière générale, les faits se rapportant à des malversations, à l'utilisation abusive de biens ou de matériel, à des abus de pouvoir et autres comportements interdits par le Statut et le Règlement du personnel constituent le gros des dossiers.

36. L'Unité des investigations a d'autre part procédé à des enquêtes spéciales sur d'éventuelles relations entre certains partenaires d'exécution du HCR, des donateurs privés potentiels et des organismes et des réseaux présumés terroristes. Ces enquêtes reposent en partie sur des informations fournies par les institutions publiques. En dépit des limites de la coopération offerte dans ce domaine, plusieurs affaires ont pu être conclues sur la base d'informations en diffusion publique. On s'efforce d'ailleurs d'obtenir l'assistance et la coopération des institutions officielles. Une enquête spéciale de ce genre est actuellement en cours.

Informations statistiques

37. Les infractions signalées au Bureau de l'Inspecteur général affichent une tendance d'une manière générale identique à celles des années précédentes. Ce sont les accusations de corruption et de malversation, d'abus de biens, de privilèges et d'immunités et d'exploitation sexuelle des réfugiés ou de personnes dont s'occupe le HCR qui restent les plus fréquentes.

Nature et état des dossiers, juillet 2004-juillet 2005



38. Au moment de la rédaction du présent rapport, 73 enquêtes étaient en cours. Pendant la période allant du 1^{er} juillet 2004 au 1^{er} juillet 2005, l'Unité des investigations a inscrit 106 affaires nouvelles. Bien que le taux d'inscription ne soit pas constant dans le temps, il marque une diminution de 18 % par rapport à la période précédente. Dans le même temps, le Bureau de l'Inspecteur général a clos 115 enquêtes, soit un résultat comparable dans l'ensemble à celui de l'année précédente.

39. Sur les affaires closes pendant la période, 36 ont été déférées à la Division de la gestion des ressources humaines, pour sanctions administratives et disciplinaires éventuelles. Les 79 affaires restantes ont été classées, soit parce qu'il est apparu qu'elles ne relevaient pas de la compétence de l'Inspecteur général, soit parce que le fonctionnaire en cause avait quitté l'institution dans l'entre-temps, soit encore parce que l'Unité des investigations a conclu que les preuves étaient insuffisantes pour en tirer une conclusion, ce dont les fonctionnaires impliqués ont été informés.

40. Les données statistiques des diverses périodes montrent qu'il y a une évolution, mais le fait d'avoir récemment privilégié les activités de prévention, perfectionné les outils et les techniques de recherche et trié plus finement les accusations a d'une manière générale amélioré le traitement des dossiers. Le fléchissement de la courbe des plaintes est peut-être bien le résultat de ces efforts délibérés plutôt que de fluctuations statistiques. Les plaintes pour faute professionnelle n'en restent pas moins imprévisibles et il faut s'attendre à des variations dans le temps.

Nouveautés

41. La volonté de réagir en priorité aux fautes professionnelles pouvant affecter les bénéficiaires s'étend aux efforts de prévention de l'Inspecteur général. Plus précisément, l'Unité des investigations a parrainé une série d'ateliers organisés par le Conseil international des agences bénévoles (CIAB) pour renforcer les capacités des organisations non gouvernementales

qui travaillent auprès des réfugiés et des déplacés en cas d'accusation de comportement répréhensible, notamment dans le domaine des abus et de l'exploitation. La réalisation de ce programme, qui a organisé des ateliers à Bangkok, au Caire, à Dakar et à Nairobi, s'est achevée pendant le premier semestre de 2005. Le Bureau de l'Inspecteur général participe d'autre part, notamment au niveau interinstitutions, à des initiatives de politique générale, en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles, à la fois pour donner des idées sur la manière de déceler ces infractions et s'informer des dernières tendances des politiques.

42. Le Bureau a lancé en 2005 le Programme de formation aux investigations du HCR pour renforcer les capacités du personnel sur le terrain, l'aider dans ses recherches et, de manière plus générale, le sensibiliser au Code de conduite du HCR. On compte déjà 56 fonctionnaires ayant achevé leur premier stage à Genève, à Istanbul et Bangkok. Les stages de Nairobi et de Dakar sont prévus pour septembre 2005; au total, 100 fonctionnaires auront été formés.

43. Le Bureau continue d'analyser les résultats de ses investigations, qui font apparaître les faiblesses des politiques, directives, procédures et pratiques administratives et opérationnelles. L'Unité des investigations rédige par la suite des «rapports d'implication de gestion» sur les problèmes systémiques mis au jour par les enquêtes. Ces rapports rendent compte des politiques, des procédures et des pratiques qui, sans mettre nécessairement en cause des fonctionnaires au comportement répréhensible, ont retenu l'attention. Deux rapports ont été publiés pendant le premier semestre de 2005 sur des sujets allant de l'amélioration des règles d'utilisation des véhicules de fonction à la vérification des données individuelles servant à la réinstallation.

44. Devant la prolifération des services de réinstallation offerts contre rémunération par des organismes soi-disant liés au HCR, l'Unité des investigations est en voie de réunir des informations sur cette pratique. Le Bureau tient la Section des affaires juridiques informée des cas où le nom et l'emblème du HCR sont utilisés sans autorisation. De la même manière, l'Unité de liaison des ONG et les délégations sont informées des cas dans lesquels les demandeurs d'asile risquent d'être trompés, afin que la population concernée soit mieux informée.

Juridictions locales

45. Comme on le signalait déjà en 2004, il y a de plus en plus de cas dans lesquels il faut lever l'immunité de juridiction dont les fonctionnaires jouissent localement. Le Bureau de l'Inspecteur général a donc entrepris en 2005 de constituer une base de données regroupant tous les cas d'arrestation et de détention consécutives à un comportement répréhensible, afin de s'assurer de la collaboration des autorités locales et de régler convenablement la question des privilèges et immunités en cas de poursuites.

46. Sont actuellement en cours trois enquêtes complexes dans lesquelles la nature criminelle des faits invoqués oblige les agents de la force publique locaux à intervenir. Trois fonctionnaires ont été arrêtés pour des infractions pénales graves. Au moment où est rédigé le présent rapport, l'un des deux fonctionnaires a été libéré en attendant la suite de l'action publique; les deux autres restent détenus jusqu'à ce que les tribunaux locaux aient jugé leur affaire. Le Bureau de l'Inspecteur général ne contrôle pas les condamnations ni les peines prononcées une fois terminé le travail d'investigation.
