



Assemblée générale

Distr. générale
15 septembre 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 131 de l'ordre du jour provisoire

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre à l'examen de l'Assemblée générale ses observations relatives au rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008 (A/63/329).

Résumé

Le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008 résume les activités de l'Équipe spéciale au cours de cette période. La présente note soumise à l'examen de l'Assemblée générale contient des observations et des éclaircissements sur les informations figurant dans ce rapport.

Le Secrétaire général souligne que dans la mesure où les cas résumés dans le rapport du BSCI sont encore à l'examen, les constatations de l'Équipe spéciale doivent être considérées comme étant celles de l'Équipe et non comme des conclusions finales de l'Organisation.



I. Introduction

1. La présente note apporte un complément d'information destiné à permettre à l'Assemblée générale d'avoir une vision plus complète des choses lorsqu'elle examinera le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant des achats pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008.

II. Observations générales sur le rapport

2. Le Secrétaire général voudrait tout d'abord insister sur le fait que les chiffres cités dans le résumé et au paragraphe 3 du rapport ne correspondaient pas à des pertes financières subies par l'Organisation. Ces montants représentent plus précisément la valeur totale des marchés qui, de l'avis du BSCI, sont entachés de corruption ou de fraude.

3. Dans son rapport, le BSCI donne des informations sur les conclusions des investigations auxquelles il a procédé au cours de la période visée par ledit rapport. Le BSCI a certes achevé ses investigations et fini d'établir les rapports correspondants mais la décision finale sur la question de savoir si des règles ont été effectivement violées appartient au Secrétaire général et à ses subordonnés responsables de programme, et cette décision est suivie le cas échéant de procédures relevant du système de justice interne. La plupart des rapports de l'Équipe spéciale résumés dans le rapport du BSCI sont encore en cours d'examen par l'Administration. Dans ces conditions, le Secrétaire général réitère que les constatations de l'Équipe spéciale doivent être considérées comme étant celles de l'Équipe et non comme des conclusions finales de l'Organisation. Chaque fonctionnaire concerné est présumé innocent jusqu'à l'achèvement de la procédure le concernant.

4. On trouvera ci-dessous des observations spécifiques qui renvoient aux différentes sections pertinentes du rapport du BSCI.

III. Observations relatives à la garantie d'une procédure régulière (sect. III)

5. Le Secrétaire général renvoie aux renseignements détaillés figurant au paragraphe 13 de son rapport relatif à la mise en œuvre des recommandations faites par le Comité des commissaires aux comptes sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation (A/63/167/Add.1), en ce qui concerne la recommandation dudit comité tendant à ce que l'Administration normalise et synthétise les règles et procédures applicables à toute investigation menée aux Nations Unies, sur la base d'une instruction donnée par le Secrétaire général, et de veiller à ce que celles-ci soient systématiquement portées à la connaissance des fonctionnaires intéressés. Le Secrétaire général estime que la mise en œuvre de cette recommandation introduira davantage de clarté concernant les droits en matière de procédure régulière dans le cadre des enquêtes menées aussi bien par l'Équipe spéciale que par la Division des investigations du BSCI, par les responsables de programme ou par toute autre entité chargée d'une mission administrative d'établissement des faits.

IV. Observations relatives à la notion de faute (sect. IV)

6. Le Secrétaire général souligne d'emblée que les décisions portant sur la question de savoir si telle ou telle action constitue une faute sont de son ressort et sont prises à l'issue d'un examen de la totalité des faits et en consultation avec tous les services concernés de l'Organisation. Le BSCI peut certes faire des constatations et des recommandations quant aux mesures à prendre pour donner suite à ces investigations mais c'est au Secrétaire général de décider quelles mesures doivent être prises, et la fourniture au Secrétaire général et à d'autres organes relevant de la Charte des Nations Unies de conseils juridiques sur le caractère approprié ou non de ces mesures relève de la compétence du Conseiller juridique. En outre, un comportement qui constitue en apparence une violation des statuts et règlements en vigueur de l'ONU mais qui ne crée pas de risque d'une violation de la législation nationale pouvant faire l'objet de poursuites pénales (les questions disciplinaires pour faute, par exemple) relève essentiellement de la compétence du Bureau de la gestion des ressources humaines.

7. Dans la première phrase du paragraphe 16 du rapport du BSCI, il est dit que « [l]e BSCI estime que certains manquements aux normes de comportement exigées graves constituent une faute, et que le Secrétaire général jouit du pouvoir discrétionnaire d'en décider ainsi ». Le Secrétaire général estime lui aussi que de tels manquements graves peuvent atteindre le statut de faute et il réitère qu'il entre dans son pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures disciplinaires en pareil cas. Comme il est de règle dans l'exercice de tout pouvoir discrétionnaire, chaque cas doit être examiné à l'aune des faits y relatifs et, en conséquence, une recommandation ou une constatation de manquement grave faite par le BSCI ne signifie pas nécessairement que l'action considérée constitue une faute ni ne limite le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

V. Observations relatives aux procédures d'investigation et d'établissement de rapports de l'Équipe spéciale (sect. V)

8. Le Secrétaire général n'a pas d'observations particulières à formuler à ce sujet.

VI. Observations relatives aux investigations et recommandations concernant les fournisseurs (sect. VI)

9. Le Secrétaire général prend note des questions soulevées par l'Équipe spéciale concernant les fournisseurs, et leurs agents et intermédiaires qui refusent dans certains cas de coopérer aux investigations. L'Organisation a pris un ensemble strict de mesures propres à faciliter la coopération des fournisseurs aux investigations de l'Équipe spéciale et de tout autre organisme de contrôle de l'Organisation. Ces mesures sont notamment les suivantes :

a) Introduction de nouveaux critères d'agrément des fournisseurs éventuels de l'Organisation, comprenant notamment une déclaration selon laquelle les filiales,

agents, intermédiaires et responsables du fournisseur acceptent de coopérer avec le BSCI dans le cadre de toutes activités d'investigation entreprises par celui-ci que ce soit avant, pendant ou après l'exécution d'un contrat. Cette coopération comprend la production de tous documents, ou archives et informations financières qui leur seraient demandés, ainsi que l'accès aux employés, aux responsables et à tout autre membre du personnel;

b) Adoption de la version révisée en janvier 2008 des conditions générales appliquées par l'ONU en matière de contrats (« conditions générales de contrats ») qui confèrent à l'Organisation un droit d'investigation sur les opérations du fournisseur pour tout ce qui a trait au contrat, ainsi que le droit d'imposer au fournisseur le devoir correspondant de coopérer à cette investigation, conformément au paragraphe 24 de la version révisée des conditions générales des contrats. Le fournisseur est dans l'obligation de coopérer pleinement et en temps voulu à toutes inspections, vérifications post-paiement ou investigations de cet ordre. Il importe de noter que ce devoir de coopérer à une investigation menée par l'Organisation n'expire pas avec l'expiration du contrat ou sa résiliation. Par ailleurs, le fournisseur est tenu d'imposer à ses agents, notamment mais non exclusivement, ses avocats, comptables ou autres conseillers, l'obligation de coopérer dans des limites raisonnables à toutes inspections, vérifications post-paiement ou investigations pertinentes menées par l'Organisation;

c) Application du Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies. Ce code contient des dispositions qui confèrent à l'Organisation le droit de procéder à des investigations. Il stipule expressément que les conditions générales des contrats constituent une partie essentielle des contrats de l'Organisation et sont donc juridiquement opposables à ces fournisseurs. L'obligation de coopération aux inspections, vérifications post-paiement ou investigations menées par l'ONU pour tout ce qui a trait à un contrat conclu par l'Organisation en application desdites conditions générales est donc renforcée par les dispositions du Code de conduite des fournisseurs.

10. S'agissant plus précisément de la recommandation du BSCI relative à la coopération des fournisseurs aux investigations, le Secrétaire général note que dans la dernière phrase du paragraphe 28 du rapport du BSCI, celui-ci estime qu'il n'est pas clairement établi que la disposition relative à la coopération inscrite dans les conditions générales des contrats s'applique aussi aux sous-traitants. Le Secrétaire général tient à préciser que les sous-traitants ne sont pas parties aux contrats que l'Organisation conclut avec un fournisseur. En conséquence, à moins que les dispositions du contrat considéré ne stipulent que le sous-traitant accepte d'être lié par toutes les conditions du contrat conclu entre le fournisseur et l'Organisation, y compris la disposition relative à la coopération inscrite dans les conditions générales des contrats, les conditions contractuelles en question ne seraient pas nécessairement applicables aux sous-traitants. Cela étant, le Secrétaire général note que, conformément aux dispositions pertinentes des conditions générales des contrats, l'Organisation a le droit d'approuver ou non les missions que le fournisseur voudrait confier à autrui et les sous-traitants auxquels il voudrait éventuellement recourir. Le Secrétaire général note aussi que, conformément aux conditions générales des contrats, les conditions de tout contrat de sous-traitance conclu par un fournisseur avec un sous-traitant doivent être soumises – et conçues de manière être totalement conformes – à toutes les conditions du contrat principal.

11. Le Secrétaire général tient à préciser que le Manuel des achats contient des directives détaillées régissant la suspension des fournisseurs et leur élimination du fichier. Le Comité d'examen des fournisseurs délibère sur chaque cas et recommande la suspension ou l'élimination des fournisseurs dont on estime qu'ils ont violé les dispositions contractuelles. Outre la suspension des fournisseurs défaillants et leur élimination du fichier des fournisseurs de l'Organisation, la Division des achats continue de communiquer les avis de suspension ou d'élimination de fournisseurs aux missions de maintien de la paix, aux bureaux hors Siège, aux tribunaux, aux commissions, aux missions politiques et aux organismes, aux fonds et programmes dans tout le système des Nations Unies ainsi qu'au Bureau du Pacte mondial. Par ailleurs, l'information relative aux fournisseurs suspendus ou retirés du fichier est disponible sur le site Web public de la Division des achats. L'Assemblée générale voudra peut-être aussi noter que l'un des objectifs du Réseau « Achats » du Comité de haut niveau sur la gestion est de mettre en place à l'intention de ses membres un réseau mondial de partage de l'information relative au comportement des fournisseurs.

12. Enfin, à titre d'observation générale, le Secrétaire général note que les recommandations du BSCI visent à élargir notablement la gamme et la portée du régime actuel de sanctions à l'encontre des fournisseurs qui se rendent coupables de malversation. Ces recommandations portent par exemple sur : a) l'élargissement de la gamme des sanctions au-delà de celles qui existent actuellement, à savoir la suspension ou l'élimination permanente du fichier des fournisseurs, pour y inclure, entre autre, des sanctions d'ordre financier (par. 32 à 34 du rapport du BSCI); b) la publication et la diffusion de l'information relative aux sanctions imposées par l'Organisation à des fournisseurs (par. 37 et 38 du rapport du BSCI); et c) la possibilité d'imposer des sanctions aux responsables de sociétés et pas seulement aux sociétés elles-mêmes, ainsi qu'à des fournisseurs qui ne sont pas inscrits au fichier de l'Organisation et ne sont donc pas en relation contractuelle avec celle-ci (par. 39 et 40 du rapport du BSCI).

13. Le Secrétaire général approuve les propositions du BSCI tendant à renforcer le régime des sanctions à l'encontre des fournisseurs de l'Organisation afin que celle-ci dispose d'une plus grande marge de manœuvre dans ses relations avec les fournisseurs qui se rendent coupables de fraude ou de malversation. Le Secrétaire général note que les recommandations énoncées dans le rapport du BSCI font pour la plupart appel à des processus et procédures établis par certaines institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, et que ces institutions ont mis en place des procédures quasi judiciaires complètes et détaillées propres à garantir aux fournisseurs une procédure régulière.

14. Le Secrétaire général convient que les procédures qui ont été mises en place par ces institutions financières pourraient éventuellement servir de modèle à l'Organisation dans sa recherche d'un régime renforcé de sanctions. À cet égard, il importe de veiller à ce que tout nouveau régime renforcé qui serait mis en place soit appliqué de telle manière que les intérêts et les droits de l'Organisation soient protégés, que l'Organisation dispose de la marge de manœuvre voulue par le BSCI et que les plaintes des fournisseurs victimes de sanctions soient traitées de manière satisfaisante.

15. À cette fin, le Secrétaire général estime souhaitable, voire nécessaire, que l'Organisation procède à un examen approfondi des procédures mises en place par ces institutions et qu'elle obtienne aussi des informations sur les enseignements qu'elles ont tirés de leur expérience. Cet examen permettrait aussi d'aborder la question du cadre réglementaire dans lequel s'inscrirait la création du régime renforcé proposé et de formuler des recommandations à cet effet.

VII. Observations relatives à l'application des recommandations de l'Équipe spéciale, au renvoi aux autorités nationales aux fins de poursuites et actions en recouvrement (sect. VII)

16. Au paragraphe 42, l'Équipe spéciale signale que 34 des 68 recommandations qu'elle avait formulées au cours de la période considérée ne sont toujours pas mises en œuvre. Le Secrétaire général tient à assurer à l'Assemblée générale que tous les rapports et recommandations de l'Équipe spéciale, y compris les 34 recommandations subventionnées, sont activement examinés et, lorsqu'ils sont acceptés par le Secrétaire général, font l'objet de la suite appropriée. Il convient de noter qu'au cours du premier trimestre de 2008, le Comité de gestion a procédé à un examen de la mise en œuvre de toutes les recommandations de l'Équipe spéciale et qu'un nouvel examen est prévu d'ici à la fin de l'année. Les mesures visant à donner suite à ces rapports sont prises le plus rapidement possible mais il s'agit de questions qui nécessitent un examen attentif faisant intervenir tous les services concernés de l'Organisation. L'on ne saurait se dispenser d'un tel examen attentif, qui doit donc être pris en compte.

17. Le BSCI mentionne plus particulièrement la mise en œuvre de ses recommandations relatives au renvoi aux autorités nationales et aux actions en justice aux fins de recouvrement de fonds. Au cours de la période couverte par le rapport du BSCI, l'Organisation a pris diverses mesures concernant le renvoi aux autorités nationales et les actions en restitution et en dommages-intérêts lorsqu'elle a jugé de telles mesures appropriées, et elle a, dans un cas, obtenu en restitution un montant de 932 165,99 dollars. Les actions engagées au cours de la période considérée ont donné lieu dans un autre cas à une indemnisation se montant au total à 515 285,41 dollars.

18. Les recommandations du BSCI relatives au renvoi aux autorités pénales et celles tendant à engager des actions en justice, notamment les actions au civil devant les tribunaux nationaux, ne signifient pas – et ne peuvent pas signifier – automatiquement que de telles actions seront engagées. Toute recommandation de cet ordre suppose d'abord une évaluation minutieuse comportant une analyse des aspects de politique générale et des aspects juridiques, et faisant intervenir tous les services concernés de l'Organisation, avant de décider si le renvoi aux autorités nationales s'impose. Dans tous les cas de renvoi, la décision finale appartient au Secrétaire général et s'il est décidé de procéder au renvoi, le Bureau des affaires juridiques applique cette décision dans les meilleurs délais.

19. Les facteurs qui doivent être pris en considération avant d'engager une action en justice ont trait, par exemple, aux répercussions sur les privilèges et immunités de l'Organisation; à la probabilité de succès en cas de maintien de la réclamation;

aux incidences sur la réputation de l'Organisation si celle-ci devient partie à un procès; aux coûts et avantages escomptés de l'action en justice envisagée, compte tenu du coût élevé et des incertitudes du contentieux; à l'exposition de l'Organisation aux risques financiers et autres; et aux effets potentiels sur le système de justice interne de l'Organisation.

20. S'agissant des recommandations du BSCI tendant à engager des actions au civil, les éléments présentés par le BSCI à l'appui de cette recommandation n'ont pas été, dans certains cas, jugés suffisants pour garantir la réussite de l'action envisagée. Dans d'autres cas, l'action au civil peut ne pas être possible à cause de restrictions contractuelles ou pour des raisons de politique générale. Dans les cas où le BSCI recommande d'engager une action au civil en recommandant en même temps le renvoi aux autorités pénales, la meilleure façon de procéder peut consister à attendre l'issue du procès au pénal puis la sentence avant d'engager une action au civil. La raison en est que la restitution financière et le recouvrement de fonds par l'Organisation peuvent être accordés à l'issue de la procédure pénale, rendant ainsi l'action au civil superflue et évitant à l'Organisation un contentieux coûteux.

21. Le Secrétaire général note en outre que les recommandations du BSCI tendant à engager une action en recouvrement de fonds imposent de prendre pleinement en considération la possibilité juridique ou la probabilité de succès de telles actions. Les développements du paragraphe 45 du rapport du BSCI concernant le droit civil ne prennent pas en compte la diversité des systèmes de droit civil et de droit pénal et les différences entre ces systèmes dans les nombreuses juridictions auxquelles l'Organisation a affaire. Cette diversité accroît l'incertitude quant aux possibilités de succès des actions en recouvrement au civil s'il n'y a pas eu au préalable un travail de recherche détaillé et juridictionnellement spécifique, ce qui ne peut se faire si on ne dispose pas de temps et de ressources suffisants. Il faut donc peser le pour et le contre entre cette exigence et l'avantage global que l'Organisation peut retirer en engageant une telle action compte tenu du coût élevé et des incertitudes du contentieux.

22. En ce qui concerne les recommandations du BSCI portant sur le recouvrement de fonds auprès des fonctionnaires, le Secrétaire général tient à réitérer que ces recommandations ne conduisent pas automatiquement à ce que la mesure recommandée soit prise. Toutes les recommandations sont examinées attentivement par l'Administration et la décision d'engager ou de ne pas engager une action en recouvrement est le résultat de la prise en compte de diverses considérations juridiques et de politique générale faisant intervenir tous les services concernés de l'Organisation, y compris le BSCI, qui est consulté et contribue au processus.

23. S'agissant des recommandations du BSCI relatives au recouvrement de fonds par application des procédures de justice interne de l'Organisation, l'Administration est tenue d'évaluer et de traiter chaque cas conformément à la politique de l'Organisation énoncée dans l'instruction administrative relative à la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires pour faute grave (ST/AI/2004/3) et aux procédures qui y sont énoncées. Le Secrétaire général note que cette politique se limite au recouvrement des pertes financières subies par l'Organisation par suite d'une faute grave commise par un fonctionnaire ou de la violation des statuts, règlements ou instructions administratives de l'Organisation. L'Administration a indiqué au BSCI que pour que suite soit donnée aux allégations de faute ou de faute grave ayant entraîné une perte financière, la politique de l'Organisation en la matière exige que

le montant des pertes que l'Organisation se propose de recouvrer soit calculé et qu'une explication des bases de ce calcul soit jointe.

24. Lorsque le BSCI ne fournit pas dans ses rapports un calcul qui permette d'engager l'action en recouvrement recommandée en vertu de l'instruction administrative ST/AI/2004/3, l'Administration réclame ce calcul au BSCI. En attendant, le fonctionnaire concerné est officiellement accusé de faute et l'Administration réserve son droit d'engager une action en recouvrement. À réception du calcul établi par le BSCI et de l'explication des bases de ce calcul, l'Administration examine s'il y a lieu d'engager une action en recouvrement à l'encontre du fonctionnaire concerné, conformément à la politique et aux procédures en vigueur.

VIII. Observations relatives aux principales investigations : résultats et recommandations

25. Étant donné que la plupart des cas résumés dans le rapport du BSCI sont encore activement examinés, le Secrétaire général réitère que les constatations de l'Équipe spéciale figurant dans le rapport du BSCI sont celles de l'Équipe spéciale et ne constituent pas les conclusions finales de l'Organisation.
