



Assemblée générale

Distr. générale
11 octobre 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 126 de l'ordre du jour

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

Règles et procédures régissant les fonctions d'investigation du Bureau des services de contrôle interne

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Le présent rapport, relatif aux procédures suivies par la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne, fait suite à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 17 de sa résolution 54/244 du 23 décembre 1999. De même que tous les services de l'Organisation des Nations Unies qui sont chargés de mener des activités d'investigation, en permanence ou de manière ponctuelle, la Section des investigations est tenue de se conformer aux règles, directives et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies. Néanmoins, elle doit appliquer en outre les dispositions des résolutions de l'Assemblée générale concernant le Bureau des services de contrôle interne (résolutions 48/218 B et 54/244) et celles de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 en date du 7 septembre 1994 (l'ensemble de ces dispositions constituant le mandat de la Section, tel qu'il est évoqué dans la suite du présent document) et son manuel de procédures est publié sur le site Web du Bureau.

* Des investigations sont également menées, entre autres, par les administrateurs de programme, des commissions d'enquête, les services de sécurité, dans le cadre de missions de maintien de la paix, les agents de sécurité et des commissions d'enquête sur le terrain, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité et les comités paritaires de discipline. Sans faire l'objet de procédures formelles publiées, toutes ces investigations sont menées conformément aux règles et directives de l'Organisation (comme, par exemple, l'instruction administrative ST/AI/371).

Dans le cadre de son mandat consistant à aider le Secrétaire général à mettre en oeuvre son programme de réformes, la Section des investigations doit, en toute équité et objectivité, mener des activités visant à prévenir et déceler les cas de gaspillage, de faute professionnelle, d'abus et d'irrégularité de gestion dans les opérations de l'Organisation. Aux fins, de la réalisation des objectifs énoncés dans son mandat, la Section examine les allégations faisant état de faute professionnelle ou d'autres formes d'activité illicite et vérifie les faits en vue de corroborer ces allégations ou de les réfuter. Dans ce contexte, la Section veille à appliquer le principe de responsabilisation. S'il est prouvé que quelqu'un a agi en violation de la loi ou des normes de l'éthique, a commis une faute professionnelle ou est responsable de cas de gaspillage, d'abus ou d'irrégularité de gestion, la Section présente des recommandations à l'administrateur de programme concerné, tendant à saisir une juridiction nationale en vue de l'ouverture d'une procédure pénale ou à soumettre l'affaire au Bureau de la gestion des ressources humaines, pour qu'il envisage des sanctions disciplinaires.

La Section des investigations s'emploie tout aussi activement à disculper les fonctionnaires qui sont accusés à tort. Les éléments de preuve attestent alors, soit que le fonctionnaire mis en cause n'a pas commis les actes qui lui sont reprochés, soit que l'allégation n'est pas suffisamment étayée, auquel cas l'intéressé mérite qu'on lui accorde le bénéfice du doute. Dans l'un et l'autre cas, le fonctionnaire est innocenté.

Conformément aux résolutions susmentionnées de l'Assemblée générale, aux dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel et au mandat du Bureau, les activités d'investigation sont menées de manière à préserver l'anonymat des personnes présentant des communications, comme le prévoit la circulaire ST/SGB/273, à respecter les droits des fonctionnaires incriminés et à protéger les auteurs des communications contre des représailles éventuelles, compte dûment tenu des intérêts de l'Organisation.

Le présent rapport a été examiné par le Bureau des affaires juridiques et par le Département de la gestion et tient compte des vues qu'ils ont exprimées.

I. Introduction

1. Conformément au mandat défini par l'Assemblée générale dans ses résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994 et 54/244 du 23 décembre 1999, et développé dans la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, en date du 7 septembre 1994, la Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne est chargée de mener des enquêtes dans toutes sortes de domaines. Son travail suppose nécessairement la collecte d'éléments de preuve, compte dûment tenu des droits de tous les intéressés. La Section, qui n'est pas habilitée à appliquer des sanctions, mène des enquêtes dans le cadre de son mandat. Conformément aux procédures disciplinaires en vigueur à l'Organisation, il s'agit d'enquêtes préliminaires, comme le précise l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991, relative aux mesures et procédures disciplinaires révisées.

2. Une enquête est une procédure légale faisant appel à une démarche analytique, entreprise par des spécialistes pour déterminer si un acte illicite ou délictueux a été commis et, dans l'affirmative, désigner la ou les personnes qui en sont responsables. Les constatations de l'enquête doivent être étayées par des éléments de preuve qui respectent les formes requises et soient suffisants pour qu'un tribunal ou toute autre instance de décision en soient saisis. Cela étant, elles peuvent également servir à disculper des personnes accusées par malveillance ou tout simplement par erreur.

II. Droits et obligations des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies

3. Les fonctionnaires de l'Organisation faisant l'objet d'une enquête ont droit à un traitement équitable et objectif de la part des enquêteurs de la Section, lesquels doivent, en toutes circonstances, agir avec professionnalisme et observer les règles, directives et procédures applicables. Les enquêteurs sont des spécialistes hautement qualifiés, venant d'horizons divers et qui sont choisis spécialement. La moitié d'entre eux sont diplômés en droit et tous, depuis leur entrée en fonctions à l'Organisation, ont reçu un complément de formation sur la façon de mener les enquêtes.

4. La Section des investigations ouvre des enquêtes préliminaires, telles qu'elles sont décrites dans l'instruction administrative ST/AI/371. L'obligation de garantir une procédure régulière, prévue dans cette même instruction, incombe ensuite à l'administrateur de programme concerné qui, conformément aux paragraphes 19 et 20 de la circulaire ST/SGB/273, reçoit les constatations et recommandations des enquêteurs, ainsi qu'au Bureau de la gestion des ressources humaines. La Section est seulement habilitée à formuler des recommandations et ne peut engager des poursuites contre des fonctionnaires. En conséquence, les normes applicables aux enquêtes préliminaires en matière de procédure régulière sont celles qui valent pour les investigations du bureau lui-même, s'agissant en particulier du droit des fonctionnaires de répondre aux allégations portées contre eux avant qu'un rapport quelconque soit établi.

5. Les enquêtes sont menées dans le respect des droits des fonctionnaires, un traitement équitable et le respect des formes régulières étant garantis à chacun. Les fonctionnaires qui entrent en contact avec les enquêteurs doivent être traités avec courtoisie, et l'enquête doit être dûment autorisée par les responsables de la Section. Cela dit, les fonctionnaires ont à la fois des droits et des obligations. L'alinéa r) de l'article 1.2 du Statut du personnel prévoit que les fonctionnaires doivent fournir tous les renseignements que pourraient leur demander les fonctionnaires et autres agents de l'Organisation habilités à enquêter sur des malversations, gaspillages ou abus éventuels. Cette obligation a été développée dans la circulaire ST/SGB/273, selon laquelle les fonctionnaires sont tenus de rester à la disposition des enquêteurs et de faire en sorte que ceux-ci puissent avoir accès, sans autorisation préalable, à tous les dossiers, documents ou autres pièces qu'ils peuvent juger utiles pour mener à bien leur travail, ainsi qu'aux biens et locaux de l'Organisation concernés par l'enquête.

6. La coopération des fonctionnaires est essentielle pour assurer le succès des enquêtes et en garantir l'équité. En signalant à la Section des investigations des faits qui leur semblent être contraires à la législation nationale, aux règles, directives et procédures de l'Organisation, ou aux normes de l'éthique, et en prêtant leur concours aux enquêteurs, les fonctionnaires contribuent à préserver la confiance de l'opinion publique dans l'intégrité et l'efficacité des activités de l'Organisation. En outre, un comportement fautif de la

part de certains fonctionnaires peut rejaillir sur les collègues des intéressés et porter préjudice à des programmes de l'ONU, compromettre leurs objectifs et faire du tort aux bénéficiaires. Ainsi, des détournements de fonds représentent une perte sèche pour les projets et les fonctionnaires distraits de leur travail par le comportement fautif de collègues ne peuvent pas se consacrer comme ils le devraient au service de l'Organisation.

III. Confidentialité

7. Les allégations ou suggestions présentées directement à la Section des investigations sont traitées de manière confidentielle, comme l'exige l'alinéa b) du paragraphe 18 de la circulaire ST/SGB/273. Les enquêteurs sont autorisés à les recevoir et doivent ensuite veiller à ce qu'elles ne soient pas divulguées par mégarde, par négligence ou de propos délibéré. Ils doivent en outre veiller à ce que l'identité de leurs auteurs ne soit pas révélée, sauf dans des cas précis prévus dans la circulaire ST/SGB/273, ou si l'intéressé s'est fait connaître auprès de personnes extérieures à la Section. Dans la mesure où les dispositions du mandat de la Section garantissent le traitement confidentiel des communications et protègent leurs auteurs contre des représailles, il n'y a aucune raison pour que ceux-ci tiennent à conserver l'anonymat. Les dispositions du mandat de la Section n'obligent pas les personnes qui lui téléphonent ou qui lui écrivent à révéler leur identité, mais elles sont vivement encouragées à le faire pour pouvoir ensuite participer à l'enquête et se prémunir contre des plaintes malveillantes.

8. Les dispositions de la circulaire ST/SGB/273 visant à ce que l'identité des auteurs de communications reste confidentielle ne s'appliquent pas aux témoins ni aux personnes mises en cause qui sont appelées à répondre aux questions et aux demandes de renseignements des enquêteurs. Ces personnes sont toutefois protégées contre la divulgation inopportune des informations fournies.

9. Le personnel de la Section est tenu de respecter les dispositions de son mandat garantissant le caractère confidentiel des informations reçues. La divulgation non autorisée d'informations par des membres de la Section, en particulier s'il s'agit de l'identité d'un fonctionnaire qui a présenté une plainte ou une suggestion, serait susceptible de nuire à l'efficacité de la Section qui risquerait de perdre la confiance de l'Organi-

sation. De même, la divulgation non autorisée de l'identité des personnes incriminées est interdite, dans la mesure où le public pourrait se faire une fausse idée tant des intéressés que de l'Organisation. La divulgation non autorisée par des fonctionnaires de la Section des suggestions et communications reçues constitue une faute passible de mesures disciplinaires.

10. Les dispositions de la circulaire ST/SGB/273 protègent les fonctionnaires, non seulement au moment où ils déposent les plaintes, mais également par la suite, en cas de représailles à leur encontre. Les fonctionnaires qui s'estiment victimes de représailles parce qu'ils ont présenté des plaintes à la Section ou lui ont prêté son concours doivent l'en avertir. Toute personne ayant exercé des représailles à l'encontre d'un fonctionnaire qui a aidé la Section à s'acquitter de son mandat peut en être rendue responsable et l'Organisation prend à son égard les mesures qui s'imposent. Ces mesures sont arrêtées par l'administrateur de programme concerné, en consultation avec le Bureau de la gestion des ressources humaines ou tout autre bureau désigné à cet effet.

11. Les fonctionnaires et non-fonctionnaires visés par des allégations sont également garantis de la confidentialité de la procédure d'enquête. Pour les protéger, leur identité et l'objet de l'enquête doivent rester confidentiels, sauf lorsque la divulgation de ces informations est autorisée. Les constatations et recommandations issues de l'enquête ne sont communiquées à personne tant que l'intéressé n'a pas eu la possibilité de répondre aux allégations portées contre lui, notamment en produisant des documents et en citant des témoins en sa faveur. Les procédures d'enquête ont été conçues de manière à en assurer à la fois la transparence et le caractère confidentiel. Toutes les enquêtes doivent être menées conformément à ces procédures, de façon à garantir l'équité et l'objectivité qui va de pair avec le professionnalisme. En outre, l'obligation de confidentialité, dûment respectée, suscite la confiance et protège la réputation de tous les intéressés.

12. La plupart du temps, les enquêtes font suite à une plainte ou à une suggestion précises, mais la Section est également habilitée à enquêter dans les secteurs où des actes frauduleux sont à craindre. Ces enquêtes sont ouvertes à la suite d'allégations émanant de personnes et entités diverses : chefs de bureau, de département, de fonds ou de programmes; fonctionnaires; entrepreneurs; personnes appelant la ligne directe de la Section; l'Assemblée générale ou l'un de ses organes subsidiai-

res; des organisations non gouvernementales; ou des membres du public. Dans tous les cas, après une évaluation initiale, l'affaire est enregistrée officiellement par la Section et un enquêteur y est affecté. Aucun enquêteur ne peut procéder à une enquête sans une autorisation préalable donnée officiellement et par écrit par les responsables de la Section. Les enquêteurs agissent conformément aux règles, directives et instructions administratives pertinentes de l'Organisation des Nations Unies. Leur rôle est d'examiner objectivement et de manière approfondie les cas présumés de violation de la loi ou de non-observation des règles, directives et instructions administratives de l'Organisation, d'irrégularité de gestion, d'abus de pouvoir ou de gaspillage, ainsi que les secteurs d'activité où des activités frauduleuses sont à craindre. Ils examinent également les suggestions qui sont adressées à la Section pour améliorer les méthodes d'exécution des programmes. Une enquête peut, sur la base des éléments de preuve disponibles, conclure qu'une allégation était sans fondement. Dans d'autres cas, elle peut exposer des activités qui constituent manifestement une violation de la législation nationale ou révèlent un comportement inacceptable de la part d'un fonctionnaire international. Certaines affaires peuvent être renvoyées à d'autres bureaux de l'Organisation qui sont mieux à même de s'en occuper, comme par exemple les plaintes personnelles de fonctionnaires. Lorsque la Section procède elle-même à l'enquête, elle se conforme aux procédures prévues dans le Manuel du Bureau, dans le contexte des procédures disciplinaires et administratives internes.

13. Les fonctionnaires et non-fonctionnaires souhaitant présenter des communications à la Section peuvent le faire en personne, par téléphone, par télécopie, par courrier électronique ou par correspondance. Une ligne directe permet de signaler à la Section des irrégularités dans l'utilisation des ressources de l'Organisation des Nations Unies ou de proposer des améliorations des méthodes d'exécution des programmes, conformément aux dispositions de la circulaire ST/SGB/273 et de l'instruction administrative ST/AI/397, en date du 7 septembre 1994. Cette ligne est un moyen efficace et direct, pour les fonctionnaires et non-fonctionnaires, de signaler des cas de gaspillage, de fraude, d'irrégularité de gestion, de faute professionnelle ou d'abus.

14. En portant à l'attention de la Section des faits qui à leur avis méritent d'être examinés, les fonctionnaires et non-fonctionnaires doivent fournir autant d'éléments

d'information que possible, y compris les pièces justificatives et autres informations factuelles dont ils peuvent disposer, de façon à faciliter la procédure d'enquête et à limiter les risques de communications inexactes ou incomplètes. Les allégations reçues par la Section sont toutes examinées avec soin, mais elles ne donnent pas toutes lieu à une enquête complète. Ainsi, la Section peut renvoyer les questions d'administration ou de gestion aux administrateurs de programme, en les priant de lui faire connaître leurs constatations.

15. La Section fait tout pour examiner diligemment les plaintes qui lui sont communiquées, afin de protéger les intérêts de l'Organisation et de toutes les personnes concernées. Divers facteurs peuvent néanmoins influencer sur le déroulement d'une enquête : affaires plus urgentes, ressources disponibles, éloignement et disponibilité des parties intéressées et obligation de protéger l'anonymat et les droits des fonctionnaires qui signalent les faits et ceux des personnes mises en cause.

16. Dans le cadre de leur investigation, les enquêteurs examinent et analysent les documents et autres éléments d'information présentés, entendent des témoins et effectuent les recherches supplémentaires qui peuvent s'avérer nécessaires. Les demandes des enquêteurs tendant à consulter des dossiers, documents ou autres pièces et à accéder aux biens et aux locaux de l'Organisation, ou à entendre des fonctionnaires au cours d'une enquête, ne doivent pas être interprétées comme étant la preuve qu'une faute a été commise par qui que ce soit. En fait, toutes ces demandes ont pour objet de permettre aux enquêteurs d'obtenir des informations qui leur servent à établir les faits.

17. Le moment venu, la Section avertit les administrateurs de programme des enquêtes qui influent sur les programmes ou opérations dont ils sont responsables, mais il arrive qu'ils n'en soient pas informés par avance parce que ce n'est pas faisable ou pas souhaitable. Ainsi, pour ne pas faire de tort à la réputation d'un fonctionnaire, des allégations non confirmées portées à son encontre restent confidentielles jusqu'à ce que l'enquête soit terminée, sauf lorsque le fait de ne pas divulguer ces informations risque de nuire à l'exécution du programme. La Section ne communique pas aux administrateurs de programme ni aux parties intéressées de rapports sur l'état d'avancement des enquêtes, sauf s'il est clair que les circonstances l'exigent. En outre, pour préserver encore mieux l'intégrité de la procédure d'enquête et l'intimité de la vie privée des intéressés, la Section se fait une règle de

ne rien divulguer sur les détails d'une enquête en cours, ni sur son objet, non plus que sur les allégations jugées sans fondement.

18. On voit donc que la Section mène ses enquêtes conformément aux procédures établies, qui prévoient notamment l'examen des dossiers et documents pertinents et l'audition des auteurs des communications, des personnes incriminées, des témoins, et d'autres personnes, notamment des experts techniques dont la Section pense qu'ils peuvent aider à régler l'affaire. Vu la portée mondiale des activités de l'Organisation, les enquêteurs de la Section sont souvent appelés à voyager et à tenir des consultations avec les autorités locales.

19. À l'issue d'une enquête, la Section évalue les éléments de preuve recueillis. Elle peut alors décider de classer l'affaire faute de preuves, ou de poursuivre l'enquête si les éléments de preuve corroborent l'allégation portée contre l'intéressé. Si les éléments de preuve confirment qu'il y a eu faute, la Section communique ses constatations et recommandations à l'administrateur de programme concerné. De même, si l'allégation s'avère sans fondement, la Section le lui signale et l'intéressé est disculpé.

20. La Section est seulement habilitée à faire des recommandations et ne peut pas elle-même saisir des instances judiciaires nationales, engager une procédure disciplinaire ou appliquer des sanctions administratives (prononcer un blâme, par exemple). Si, à l'issue de l'enquête – qui, conformément à l'instruction administrative ST/AI/371, est simplement une procédure préliminaire – la Section recommande de telles mesures, l'administrateur de programme doit, en vertu des dispositions de la circulaire ST/SGB/273, examiner ces recommandations et répondre au Bureau des services de contrôle interne, et des consultations peuvent suivre. Si l'administrateur de programme accepte la recommandation de la Section tendant à engager une procédure disciplinaire, il renvoie l'affaire au Bureau de la gestion des ressources humaines, pour suite à donner. Les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/371 définissant les garanties d'une procédure régulière s'appliquent une fois que le Bureau de la gestion des ressources humaines a décidé d'accuser formellement l'intéressé. Par la suite, sur demande, la Section aide le Bureau de la gestion des ressources humaines, les commissions d'enquête, les comités paritaires de discipline et les commissions paritaires de recours à suivre les affaires. En plus et indépendamment de poursuites pénales, des mesures d'ordre admi-

nistratif peuvent être prises à l'encontre de l'intéressé. Si l'administrateur de programme n'accepte pas la recommandation de la Section, il peut engager de nouvelles consultations avec le Bureau des services de contrôle interne. Si l'administrateur de programme et le Bureau ne parviennent pas à s'entendre, l'affaire peut être soumise au Secrétaire général pour qu'il tranche, conformément aux dispositions du mandat du Bureau.

21. Si une enquête prouve qu'il y a eu infraction pénale, la Section peut, après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques, recommander à l'administrateur de programme concerné de saisir les instances judiciaires nationales compétentes, en vue de l'ouverture d'une procédure pénale. Les personnes incriminées peuvent être des fonctionnaires, des fournisseurs ou toute autre personne qui ont cherché à tirer profit illégalement de leur situation vis-à-vis de l'Organisation, au détriment de celle-ci.

22. Lorsqu'une affaire est renvoyée devant une juridiction nationale pour qu'elle engage une procédure pénale et des poursuites éventuelles, la Section, en consultation avec le Bureau des affaires juridiques et l'administrateur de programme concerné, assure comme elle le doit la liaison entre l'Organisation et les instances nationales. Sur demande, elle leur prête son concours, compte tenu des dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et en étroite consultation avec l'administrateur de programme concerné et le Bureau des affaires juridiques. En cas de perte ou de détournement de fonds, la Section recommande que l'intéressé restitue les sommes en question.

23. Si les éléments de preuve réunis durant l'enquête révèlent que l'auteur d'allégations savait qu'elles revêtaient un caractère fallacieux ou avait omis délibérément d'en vérifier le bien-fondé [ST/SGB/273, par. 18 e)], la Section doit le faire savoir à l'administrateur de programme concerné, pour qu'il prenne les mesures nécessaires, à condition, conformément à la circulaire ST/SGB/273, qu'il soit prouvé non seulement que l'allégation était fautive, mais aussi que son auteur était de mauvaise foi.

V. Conclusion

24. La Section des investigations agit conformément à son mandat et dans le souci des intérêts de l'Organisation. Elle veille également à appliquer les

dispositions du Statut et du Règlement du personnel et les directives figurant dans les instructions administratives. Elle s'acquitte de ses responsabilités sous la direction et la supervision du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
