

**Assemblée générale**

Distr. générale
7 décembre 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Points 121 et 130 de l'ordre du jour

**Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif
et financier de l'Organisation des Nations Unies****Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau
des services de contrôle interne****Enquête relative aux allégations de faute professionnelle
et d'irrégularités de gestion concernant le projet
« Course autour du monde » du Bureau des Nations Unies
pour le contrôle des drogues et la prévention du crime****Note du Secrétaire général**

1. En application des résolutions 48/218 B et 54/244 de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994 et du 23 décembre 1999 respectivement, le Secrétaire général a l'honneur de porter à l'attention de l'Assemblée générale le rapport ci-joint, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne sur l'enquête relative aux allégations de faute professionnelle et d'irrégularités de gestion concernant le projet « Course autour du monde » du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et souscrit aux recommandations qui y figurent et note que des mesures sont ou ont été prises pour donner suite à celles-ci.



Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations de faute professionnelle et d'irrégularités de gestion concernant le projet « Course autour du monde » du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime

Résumé

À la fin de 2000, la Division des enquêtes du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a reçu des informations selon lesquelles le Directeur exécutif du Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (BCDPC) aurait commis une faute professionnelle en remettant, dans des conditions irrégulières, des fonds et du matériel du BCDPC à un ami et compagnon de voile, commandant d'un voilier en bois de 90 ans, qui, en contrepartie, devait l'aider à traverser l'Atlantique avec son voilier.

Si une enquête approfondie a conduit à infirmer cette allégation, la Division des enquêtes du BSCI a cependant constaté que de nombreux cas d'irrégularités de gestion et de gaspillage des fonds du BCDPC s'étaient produits dans le cadre du projet d'assistance préliminaire. Le présent rapport expose les conclusions de l'enquête sur les allégations d'irrégularités et les fautes de gestion concernant un projet du BCDPC connu sous le nom de « Course autour du monde ».

Le Directeur exécutif du BCDPC a qualifié les insuffisances relevées d'« erreurs administratives », en réfutant les accusations d'« irrégularités de gestion » et de « gaspillage des ressources ».

Pour le Bureau des services de contrôle interne, cependant, les faits constatés démontrent clairement l'existence de nombreuses insuffisances, qui ne se limitent pas à de simples erreurs.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Résumé des allégations de faute professionnelle et conclusions du Bureau des services de contrôle interne à leur sujet	1–11	4
A. Relations personnelles entre le Directeur exécutif et le commandant	4–9	4
B. Présence du commandant sur le bateau du Directeur exécutif pendant la traversée de l'Atlantique en décembre 1999	10–11	5
II. Le problème des irrégularités de gestion	12–58	5
A. Les relations entre le capitaine et le BCDPC	15–16	6
B. Avis techniques du personnel du BCDPC sur la pertinence du projet	17–24	6
C. Organisation du projet	25–34	8
D. Paiements effectués au bénéfice du capitaine par le bureau régional en Fédération de Russie	35–37	10
E. Achats effectués et création d'un bureau dans les îles Canaries	38–49	11
F. Montants versés au commandant	50–52	13
G. Rôle joué par le siège du BCDPC	53–55	13
H. Fin du projet	56–58	14
III. Conclusions	59–68	15
IV. Recommandations	69	17

I. Résumé des allégations de faute professionnelle et conclusions du Bureau des services de contrôle interne à leur sujet

1. À la fin de 2000, il a été rapporté aux enquêteurs du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) qu'en novembre 1999, le Directeur exécutif avait demandé au Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (BCDPC) d'octroyer au commandant d'un voilier en bois un contrat de consultant et ce, en raison des relations personnelles qu'entretenaient les deux hommes. Bien que les détails de l'affaire varient, le principal chef d'accusation était que le contrat avait pour véritable objectif de faire bénéficier le Directeur exécutif des compétences nautiques du commandant en question pour la traversée de l'Atlantique que le Directeur exécutif devait effectuer à titre personnel sur son propre voilier. La traversée des îles Canaries aux Antilles s'est déroulée en décembre 1999. Les faits établis, et notamment la présence confirmée du commandant à Genève pendant une partie de la traversée, infirment cependant l'allégation qui précède. Selon une autre source, le commandant aurait ramené le voilier du Directeur exécutif en Sardaigne (Italie), mais les enquêteurs du BSCI ont établi que le bateau était resté aux Antilles.

2. Il a également été rapporté au BSCI que le commandant avait reçu des fonds du BCDPC pour s'acheter un véhicule personnel et ouvrir un bureau dans les îles Canaries où il résidait, dans le cadre de l'arrangement particulier conclu avec le Directeur exécutif. Le BSCI a établi que le BCDPC a acheté un véhicule et ouvert un bureau. Enfin, selon une autre source, on aurait « occulté » le financement du projet en l'acheminant par le bureau régional de la Russie et du Bélarus, via un autre projet régional. Le BSCI a établi que la majeure partie des fonds du projet ont été acheminés par le biais du bureau régional.

3. Compte tenu des divergences que présentaient les rapports qui leur étaient soumis, les enquêteurs du BSCI se sont penchés d'une part sur les relations entre le commandant et le Directeur exécutif et d'autre part sur les clauses et conditions de l'arrangement conclu entre eux. Leurs conclusions sont présentées ci-après.

A. Relations personnelles entre le Directeur exécutif et le commandant

4. Aucun fait ne vient étayer l'allégation selon laquelle le Directeur exécutif et le commandant se connaissaient avant de se rencontrer à la fin d'août 1999 à Las Palmas (îles Canaries). Le voilier du commandant était amarré dans le port de plaisance du Directeur exécutif. Selon les deux hommes et un autre témoin, le Directeur exécutif s'en était approché et avait engagé la conversation avec le commandant. Celui-ci avait expliqué qu'il se trouvait à Las Palmas depuis 1995, après avoir dû abandonner un projet de tour du monde en solitaire et sans escale. Comme il l'a lui-même indiqué aux enquêteurs, le commandant recherchait depuis 1995 des fonds pour reprendre son périple, ayant rencontré des difficultés financières qui rendaient même difficile l'entretien du bateau sur lequel lui et sa compagne vivaient alors.

5. Selon le commandant, ce voyage, qui était un rêve de jeunesse, devait lui permettre d'alerter l'opinion publique sur un certain nombre de problèmes importants tels que les droits des enfants et le cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies. À cette évocation, le Directeur exécutif avait répondu qu'il était fonctionnaire de l'Organisation. Le commandant a déclaré aux enquêteurs qu'il n'y avait pas cru, échaudé qu'il avait été par tout ce qu'il avait déjà entendu de ses nombreux interlocuteurs au sujet de son bateau et de son « rêve ».

6. Au cours de cette même conversation, le commandant avait informé le Directeur exécutif que le projet de 1995 avait bénéficié d'un appui financier pour l'armement du bateau, notamment pour la communication par satellite et l'accès au bateau via l'Internet pour des enfants qui suivraient le périple sur les ordinateurs de leurs salles de classe. Il avait aussi expliqué que le voyage n'avait pu être entrepris pour des raisons financières et techniques qui l'avaient obligé à relâcher à Las Palmas, le matériel de communication étant tombé en panne. Le Directeur exécutif s'était intéressé au projet et avait demandé de la documentation sur l'expédition de 1995. Désireux de relancer l'expédition avec l'aide d'un ou de deux nouveaux parraineurs et ayant déjà distribué cette documentation à de nombreuses personnes à Las Palmas, le commandant avait accepté d'en remettre une copie au Directeur exécutif. Ni lui ni sa compagne – et

assistante – ne s’attendaient à recevoir de nouvelles du Directeur exécutif, estimant que, comme beaucoup d’autres, celui-ci était seulement curieux du vieux gréement et qu’il ne s’intéressait pas réellement à l’expédition et ne disposait pas des moyens de la financer.

7. Cependant, comme le Directeur exécutif l’a dit aux enquêteurs du BSCI, l’idée lui tenait particulièrement à cœur et il entendait y donner suite. Il était reparti à Vienne où il avait fait part au personnel du BCDPC de son idée d’associer le Bureau au projet d’expédition du marin. Il avait donné instruction à l’Administrateur responsable des opérations de prendre des dispositions pour que le commandant puisse se rendre à Vienne pour présenter au BCDPC son projet, que le Directeur exécutif et l’Administrateur responsable des opérations qualifiaient de « propriété intellectuelle » du commandant.

8. Le Directeur exécutif et le commandant se sont certainement revus à Las Palmas, bien qu’aucun des deux hommes ne se souvienne précisément de la date à laquelle le premier a remis au second l’un de ses téléphones portables de service afin qu’il puisse être facilement contacté par le BCDPC alors qu’il vivait sur le bateau et ne pouvait être joint que par l’intermédiaire de son consulat à Las Palmas. Grâce à ce téléphone, des contacts ont été établis, notamment par l’Administrateur responsable des opérations qui, dans un mémorandum daté du 13 octobre 1999, a demandé à l’Office des Nations Unies à Vienne d’octroyer un contrat de louage de services au commandant, en citant le numéro du téléphone mobile dans les coordonnées de ce dernier.

9. Les faits montrent donc que le Directeur exécutif et le commandant n’étaient pas des amis de longue date. Cependant, ils ont probablement cultivé des relations d’une manière ou d’une autre à la suite de leur rencontre d’août 1999, du fait de leur intérêt commun pour la voile, de l’intention résolue du commandant de relancer son expédition et du souci du Directeur exécutif de trouver de nouvelles formules pour faire mieux connaître le BCDPC.

B. Présence du commandant sur le bateau du Directeur exécutif pendant la traversée de l’Atlantique en décembre 1999

10. Le BSCI a établi que le commandant ne se trouvait pas sur le bateau du Directeur exécutif lorsque celui-ci a effectué la traversée de l’Atlantique de Las Palmas aux Antilles, entre le 4 et le 24 décembre 1999. Durant une partie de la première semaine de la traversée, le commandant participait, à la demande de l’Administrateur responsable des opérations, à des réunions de l’Union internationale des télécommunications, ainsi que le personnel de l’UIT l’a confirmé au BSCI. Celui-ci a identifié les deux autres membres de l’équipage qui ont accompagné le Directeur exécutif dans sa traversée mais aucun n’a de lien avec le commandant. Pour que celui-ci puisse rejoindre l’équipage du Directeur exécutif, après être rentré de Genève à Las Palmas, il lui aurait fallu emprunter un avion pour rejoindre le bateau, qui se trouvait alors à plusieurs journées de route de Las Palmas, quelque part dans l’Atlantique. Comme il est établi à la section E ci-après, le commandant a aussi consacré son temps, pendant le mois de décembre, à ouvrir un bureau à Las Palmas.

11. Il y a cette autre allégation que le commandant, au lieu d’accompagner le Directeur exécutif aux Antilles, a ramené son bateau en Europe. Le BSCI a cependant établi avec les responsables du port de plaisance de la mer des Antilles où était amarré le bateau du Directeur exécutif et notamment au vu de leurs documents, que le bateau se trouvait toujours en cet endroit en mai 2001, après y être arrivé en mai 2000. Entre la fin de décembre 1999 et la fin d’avril 2000, le bateau est resté sur la côte occidentale de l’Atlantique, principalement à Porto Rico. Aucun élément relevé par le BSCI ou fourni par d’autres sources n’a permis d’établir que le bateau du Directeur exécutif avait fait un voyage de retour en Europe au cours de la période susmentionnée.

II. Le problème des irrégularités de gestion

12. En examinant ces allégations, le BSCI a relevé une série d’incidents illustrant de graves insuffisances dans la gestion du projet. Le Directeur exécutif avait initialement pensé à faire parrainer par le BCDPC, peut-être avec l’assistance d’autres organismes des Nations Unies – tels que l’UIT, pour l’acquisition de matériel spécialisé de communication – le périple du capitaine autour du monde en solitaire, afin de faire connaître à l’opinion publique les activités du BCDPC,

en s'inspirant du projet évoqué par le capitaine lors de ses premiers entretiens avec le Directeur exécutif en août 1999.

13. Dans cette optique, le Directeur exécutif avait demandé au personnel du BCDPC, par l'intermédiaire de l'Administrateur responsable des opérations, de prendre les dispositions nécessaires pour que le capitaine puisse se rendre à Vienne en vue de présenter au personnel du Bureau ce projet innovateur susceptible de mieux faire connaître les activités du BCDPC. Il s'agissait de concilier l'ancien et le nouveau – un vieux bateau en bois de 90 ans et la technologie de l'Internet; ce faisant, on assurerait la communication entre le capitaine et son auditoire, notamment des jeunes, à l'occasion d'une passionnante aventure personnelle construite autour d'une expédition de voile. Le site Web du projet serait relié à d'autres sites du BCDPC où sont affichés les messages du Bureau contre la drogue et des informations relatives à ses programmes. Le Directeur exécutif a également demandé à l'Administrateur responsable des opérations de rechercher un parrainage auprès d'autres organisations du système des Nations Unies.

14. Comme suite à ces instructions et conformément à un mémorandum du Directeur exécutif en date du 1er octobre 1999 rédigé par l'Administrateur responsable des opérations et prévoyant le paiement de frais de consultation d'un montant de 20 000 dollars au capitaine, l'Administrateur est entré en rapport avec le capitaine et a pris des dispositions pour assurer son déplacement à Vienne. Le montant susmentionné a plus tard été réduit de près de moitié lors de sa vérification par l'ONUS. Depuis cette date et jusqu'à la cessation du projet en mai 2000, l'Administrateur responsable des opérations a été le gestionnaire du projet « Course autour du monde ».

A. Les relations entre le capitaine et le BCDPC

15. Comme suite aux instructions qui figuraient dans le mémorandum du Directeur général daté du 1er octobre, l'Administrateur responsable des opérations a adressé à l'ONUS, le 13 octobre 1999, un mémorandum demandant l'attribution d'un contrat au capitaine. Après avoir examiné les qualifications de ce dernier, l'ONUS a autorisé un contrat de louage de services, mais au taux minimal de consultation de 200 dollars par jour, soit au total 10 252 dollars (y compris

les frais de voyage et les indemnités journalières de subsistance), ce qui représentait environ la moitié du montant précédemment autorisé. Ce contrat couvrait la période allant du 10 novembre au 31 décembre 1999 dans la mesure où, selon l'Administrateur responsable des opérations, « nous envisagions de rédiger le descriptif du projet avant la fin de l'année ». Aux termes du contrat de louage de services signé par le capitaine et l'Administrateur du personnel de l'ONUS, le capitaine devait « aider le BCDPC à élaborer un projet d'assistance préparatoire, en préalable au lancement d'un projet mondial visant à mieux faire connaître le problème des stupéfiants, notamment chez les jeunes ».

16. Après un examen approfondi de toute la documentation concernant le capitaine, les enquêteurs du BSCI ont établi que le seul accord officiel conclu entre le BCDPC et le capitaine était le contrat de louage de services, qui avait pour unique objet l'élaboration du descriptif du projet et qui avait expiré le 31 décembre 1999.

B. Avis techniques du personnel du BCDPC sur la pertinence du projet

17. À leur arrivée à Vienne, le capitaine et sa compagne (qui avait réglé elle-même ses frais de voyage) ont été accueillis par l'Administrateur responsable des opérations, qui est devenu leur principal interlocuteur. L'Administrateur les a accompagnés dans les bureaux du BCDPC et les a présentés au personnel qu'il avait réuni pour une séance de travail avec le capitaine. Bien que soutenant des positions différentes, les participants à la rencontre ont abouti à une même conclusion, qui se traduisait par le rejet du projet et du capitaine.

18. Le capitaine s'est plaint auprès du Directeur exécutif et de l'Administrateur responsable des opérations du fait que le personnel « ne suivait pas ». Le Directeur exécutif lui a expliqué que le personnel était souvent hostile aux idées nouvelles. L'Administrateur a demandé au capitaine de « ne pas se préoccuper de cette situation », en promettant de prendre les choses en main. Lors de réunions ultérieures, le personnel qui continuait de faire partie de l'équipe de projet a examiné le projet et les

difficultés qu'il comportait, mais sans récuser désormais la totalité du projet.

19. Les fonctionnaires du BCDPC ont déclaré aux enquêteurs du BSCI qu'ils s'opposaient à ce projet qui, à leurs yeux, ne réussirait guère à freiner la demande et présentait des risques trop élevés au regard de l'objectif qui consistait à mieux faire connaître le BCDPC. Les documents élaborés à l'époque par le personnel et récemment examinés par les enquêteurs attestent de la position prise par le personnel. Certains fonctionnaires ont cependant indiqué aux enquêteurs que les objections n'étaient pas favorablement accueillies.

Pour le Directeur exécutif du BCDPC, le rapport donnait l'impression que le principe d'un tour du monde à bord d'un voilier pour sensibiliser l'opinion aux dangers de la toxicomanie était quelque peu déplacé et qu'il n'était pas indiqué de s'en remettre au capitaine et à son bateau pour mener à bien le périple et la campagne de sensibilisation. Cependant, l'idée de base n'était que relativement innovatrice dans la mesure où d'autres avaient déjà mis au point et réalisé des projets similaires. En outre, le BCDPC avait enregistré des résultats notables dans les actions de sensibilisation, qui revêtaient une importance particulière dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie, les jeunes constituant le principal groupe cible de cette démarche. Les méthodes classiques, telles que la publicité dans la presse et les médias électroniques, étaient également utilisées mais n'étaient pas les seuls moyens par lesquels on pouvait attirer l'attention des victimes potentielles de la toxicomanie. La sensibilisation était un volet important de la mission du BCDPC, qui continuerait à rechercher des formules innovatrices pour promouvoir son message, même si le projet « Course autour du monde » n'avait pas été mené à bien.

Le BSCI admet qu'il faut promouvoir des formules innovatrices pour sensibiliser les jeunes aux dangers des stupéfiants. Il note toutefois que, de l'avis unanime des fonctionnaires du BCDPC responsables des programmes de sensibilisation, qui s'en remettent à leur expérience, ce projet ne présente guère d'attrait pour les jeunes.

20. Par ailleurs, même les fonctionnaires du BCDPC qui estimaient qu'il s'agissait d'une formule originale de sensibilisation au problème des stupéfiants ont déclaré aux enquêteurs du BSCI que le capitaine n'était

pas l'homme qu'il fallait pour une telle mission. Plusieurs raisons ont été avancées : le capitaine, un quinquagénaire, n'exercerait pas d'attrait sur les jeunes que l'on cherchait à sensibiliser; le bateau était ancien et l'on ne connaissait pas son état de navigabilité; le niveau d'instruction limité du capitaine et sa méconnaissance des messages contre les stupéfiants laissaient planer des doutes sur sa capacité de communiquer les informations voulues; un ou plusieurs jeunes qui participeraient à une course autour du monde exerceraient un plus grand attrait; et des bateaux plus performants et plus récents, équipés de tout le matériel de communication nécessaire, constitueraient une meilleure solution. Ces vues discordantes ont été communiquées au Directeur exécutif avant la mise en route du projet. D'après les fonctionnaires, il leur a cependant été signifié depuis le début que le projet se déroulerait avec le capitaine et son bateau.

Pour le Directeur exécutif du BCDPC, on n'était pas tenu de faire appel au capitaine et à son bateau. Toutefois, pour un certain nombre de raisons, notamment financières, le choix du capitaine s'avérait avantageux. Le capitaine avait déjà effectué une bonne partie du travail préparatoire nécessaire à une telle entreprise et il disposait de références en tant que navigateur, comme en attestaient de nombreux articles publiés dans la presse internationale. Le BCDPC aurait ainsi fait l'acquisition d'un « produit fini », qui aurait probablement exigé moins d'administration et d'investissements au stade préparatoire, d'où la possibilité d'une mise en route rapide. Le Directeur exécutif a admis qu'il aurait fallu suivre les procédures de dérogation à l'appel d'offres. Toutefois, à ses yeux, il n'en découlait pas que le capitaine et son bateau n'auraient pas été en mesure d'enregistrer d'excellents résultats.

Le BSCI note qu'en dehors du fait que le BCDPC n'ait même pas envisagé de procéder à un appel d'offres, le capitaine ne disposait pas d'un « produit fini ». Il avait une idée et un bateau qui exigeait d'importants travaux pour pouvoir effectuer un périple en solitaire.

Le Directeur exécutif a admis que certains fonctionnaires étaient opposés au projet, mais a estimé qu'ils étaient tout simplement hostiles à la nouveauté; il avait dit à ces fonctionnaires qu'il souhaitait la poursuite du projet, et il en fut ainsi. Le projet de rapport donnait l'impression qu'il n'écoutait jamais le personnel. Il n'en était rien dans la mesure où le

Directeur exécutif n'avait pas « dicté » le contenu du projet et ne s'était pas occupé des détails de sa mise en oeuvre. S'il s'était intéressé à ce projet précis, comme à de nombreux autres projets, le personnel du BCDPC avait joué un rôle très important dans l'exécution du projet. Comme le signalait le projet de rapport, il avait tenu compte de l'avis du personnel d'abord lorsque celui-ci avait proposé de commencer par un projet d'assistance préparatoire, puis lorsqu'il avait été proposé de mettre un terme à l'exécution du projet.

Le BSCI note que l'on n'a procédé à aucune évaluation de la pertinence du projet et des réserves émises par le personnel parce que la procédure d'évaluation des projets avant leur exécution a été abolie par le Directeur exécutif.

21. Au cours de la semaine que le capitaine a passée à Vienne, en novembre 1999, des discussions approfondies ont été engagées sur la mise en oeuvre du projet et les coûts liés à la réalisation du périple en tant que projet du BCDPC.

22. En outre, l'Administrateur responsable des opérations et le capitaine sont convenus que ce dernier disposerait à Las Palmas d'un bureau qui, pour l'Administrateur, devait jouer un rôle essentiel dans l'exécution du projet et le respect de l'échéancier. Les deux hommes sont également convenus de la nécessité d'apprêter le voilier pour le mois de juin, afin que la mise à l'essai du bateau et de ses équipements puisse se faire en mer avant le départ prévu en septembre 2000.

23. S'agissant d'un projet qui se différenciait sensiblement des précédents et présentait une grande complexité logistique et technique, le personnel a convaincu l'Administrateur responsable des opérations de la nécessité de faire précéder le projet proprement dit d'un projet d'assistance préparatoire, et ce afin de limiter les risques. Comme l'a expliqué un fonctionnaire, « le projet revêtait une telle complexité que nous ne pouvions pas le mettre au point dans le court laps de temps qui nous était imparti ». Cette argumentation a recueilli l'adhésion du Directeur exécutif.

24. Le personnel ne se souvient pas qu'un débat ait été engagé sur l'opportunité de ne faire appel qu'au capitaine, et les enquêteurs du BSCI n'ont recueilli aucun élément attestant de la tenue d'un tel débat. Comme l'Administrateur responsable des opérations l'a dit aux enquêteurs, « le capitaine a toujours été la seule option ». Lorsqu'on leur a demandé pourquoi le

BCDPC n'avait pas envisagé de lancer un appel d'offres ou au moins de rechercher d'autres navigateurs, les fonctionnaires ont répondu qu'ils ne savaient pas. Selon l'Administrateur responsable des opérations, le projet étant une idée du capitaine et donc sa « propriété intellectuelle », il ne paraissait pas moralement acceptable de s'approprier cette idée et de faire appel à un autre navigateur et à un autre bateau. Le BSCI n'a trouvé aucun fondement juridique à cette argumentation. On aurait dû au moins expliquer en quoi le périple du capitaine revêtait un caractère exceptionnel. Rien n'a été fait à cet égard pendant longtemps, comme le relève à la section G ci-après le conseiller juridique extérieur engagé par l'ONUV, à la demande du BCDPC, pour examiner le contrat passé avec le capitaine.

C. Organisation du projet

25. Bien que l'on ait fait comprendre aux fonctionnaires du BCDPC qu'ils devaient poursuivre l'exécution du projet conformément aux instructions du Directeur exécutif, il a été décidé, compte tenu des préoccupations qu'ils avaient exprimées vis-à-vis de la complexité du projet, de commencer par un projet d'assistance préparatoire. Cette formule permettrait au BCDPC d'évaluer divers éléments du projet – pertinence, coût, avantages, questions juridiques, etc. – avant de lancer le projet qui avait été envisagé au moment de l'attribution du contrat de louage de services au capitaine, en novembre.

26. Sur instruction de l'Administrateur responsable des opérations, un fonctionnaire a donc élaboré un descriptif du projet d'assistance préparatoire chiffré à 83 000 dollars et prévoyant essentiellement la mise en place d'un bureau à Las Palmas au 1er janvier 2000 et quelques réparations sur le bateau.

27. Le document prévoyait aussi deux nouveaux éléments. Le premier était l'adoption d'un deuxième projet relatif à une expédition au pôle Nord, d'un coût total de 12 000 dollars. Ce projet était né d'un entretien informel qui avait eu lieu en septembre 1999, à Moscou, entre le Directeur exécutif et un haut fonctionnaire de la Douma, célèbre explorateur de l'Arctique. Le fonctionnaire avait dit au Directeur exécutif et aux fonctionnaires du BCDPC qui l'accompagnaient qu'il menait souvent des expéditions au pôle Nord et avait invité le Directeur exécutif à se joindre à lui. Toutefois, l'idée n'avait pas eu d'autre

suivi que l'attribution des 12 000 dollars. Le deuxième élément, qui découle du premier, a été l'attribution de la responsabilité de bureau d'exécution au Bureau régional du BCDPC pour la Fédération de Russie et le Bélarus.

28. Bien que le représentant du Bureau régional pour la Fédération de Russie et le Bélarus ait été présent à Vienne une semaine avant l'arrivée du capitaine, l'Administrateur responsable des opérations ne lui a pas fait part du projet; il ne lui a pas non plus demandé de rester à Vienne pour participer aux réunions organisées avec le capitaine et n'a pas examiné avec le représentant la manière d'aborder l'« aventure » du pôle Nord. C'est seulement plusieurs semaines plus tard qu'il a informé le représentant du fait que le Bureau du BCDPC pour la Fédération de Russie et le Bélarus assumerait certaines responsabilités dans le projet « Course autour du monde ». L'Administrateur a dit au BSCI que, d'un point de vue opérationnel, le projet du pôle Nord était une expédition russe (tout en admettant que le projet n'avait jamais démarré) et que le Bureau du BCDPC pour la Russie et le Bélarus, qui disposait de capacités excédentaires, pourrait le seconder utilement. Toutefois, malgré les termes du descriptif du projet, la gestion du projet d'assistance préparatoire a été assurée par l'Administrateur, au siège du BCDPC à Vienne (voir la section G ci-après).

29. Le Directeur exécutif a signé le descriptif du projet d'assistance préparatoire le 22 novembre 1999. Le coût total du projet, comprenant le projet du pôle Nord, s'élevait à 93 000 dollars. Les crédits devaient provenir des fonds non réservés, qui sont essentiellement destinés à assurer un financement de départ ou à couvrir de petits déficits dans des projets en cours d'exécution. Toutefois, pour des raisons que les Services d'appui aux projets n'ont pas pu expliquer, les crédits ont plutôt été puisés dans un projet albanais. Cette situation n'a été régularisée que le 29 janvier 2001, au moment où les enquêteurs se trouvaient au siège du BCDPC.

30. Au début de 2000, et plus tard qu'initialement prévu, un descriptif provisoire du projet a été élaboré, arrêtant le budget du projet à un peu plus de 1 million de dollars. Les estimations ont été ramenées à un peu moins de 500 000 dollars, lorsque le personnel du BCDPC a jugé qu'une partie du travail technique pouvait se faire à l'échelon du BCDPC. Le Directeur exécutif a approuvé ces dernières estimations et le descriptif du projet à la fin de mars 2000.

31. Après la signature du descriptif du projet d'assistance préparatoire, en novembre 1999, le processus s'est accéléré. Des avis d'allocation de crédits ont été établis à hauteur de 54 900 dollars pour 1999 et de 27 400 dollars pour 2000. Ces avis comportaient des erreurs que l'Administrateur responsable des opérations a qualifiées de « coquilles ». Ce n'était cependant pas de simples « coquilles » puisqu'il s'agissait, par exemple, de l'affectation erronée d'un montant de 11 300 dollars de frais de consultation au budget de 2000 plutôt qu'à celui de 1999, ce montant représentant la somme allouée en 1999 au contrat de louage de services attribué au capitaine.

32. Les avis d'allocation de crédits et le descriptif du projet d'assistance préliminaire ont été transmis au Bureau régional du BCDPC pour la Fédération de Russie et le Bélarus, qui a été invité à diligenter ces dossiers. Conformément aux instructions reçues, le Bureau régional est entré en rapport avec le Bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Moscou, qui assume des fonctions administratives pour le compte du BCDPC et d'autres bureaux des Nations Unies à Moscou, et a demandé au capitaine de soumettre une facture. Après plusieurs projets de facture, une facture acceptable pour le bureau du PNUD à Moscou a été soumise et un virement bancaire a été effectué à un compte bancaire à Las Palmas portant le nom du capitaine et la mention « GLO FIN19 ». Le capitaine avait ouvert ce compte sur instruction de l'Administrateur responsable des opérations et de son personnel.

33. L'Administrateur responsable des opérations a admis qu'à l'instar des autres bureaux des Nations Unies, le BCDPC ne pouvait pas ouvrir de compte bancaire sans l'approbation du Contrôleur (voir la règle de gestion financière 108.1). La « pratique » en vigueur au BCDPC veut que le partenaire chargé de l'exécution d'un projet ouvre un compte de projet. Aux dires de l'Administrateur, le cas en l'espèce était inhabituel même au regard de la pratique du BCDPC, puisqu'il s'agissait d'un compte détenu par un particulier plutôt que par les partenaires habituellement chargés de l'exécution des projets, à savoir des organismes d'un État Membre ou des organisations non gouvernementales.

34. Comme indiqué plus haut, le contrat de louage de services prévoyait seulement que le capitaine apporte son concours à l'élaboration du descriptif de projet.

Nulle part dans le contrat ne figurait l'autorisation de gérer ou de dépenser des fonds des Nations Unies, une autorisation que l'Administrateur responsable des opérations n'était d'ailleurs pas habilité à donner au regard des règles de gestion financière et du Règlement financier de l'Organisation. Interrogé à ce sujet par les enquêteurs du BSCI, l'Administrateur responsable des opérations a dit ne pas avoir été informé que le paiement avait été ordonnancé par le Bureau du BCDPC pour la Russie et le Bélarus et viré au compte du capitaine par le Bureau du PNUD à Moscou. Le BSCI n'a cependant pas trouvé cette explication crédible. Le Service des opérations avait demandé au capitaine d'ouvrir un compte en dollars spécifiquement pour recevoir des fonds du BCDPC, et le Bureau du BCDPC pour la Russie et le Bélarus avait transmis un relevé du virement au Service des opérations le lendemain de cette opération, conformément aux instructions reçues de Vienne. Deux mois plus tard, à son retour d'un congé dans les foyers, l'Administrateur responsable des opérations avait adressé un mémorandum au Bureau du BCDPC pour la Russie et le Bélarus, soulignant la nécessité d'appliquer toutes les règles et procédures relatives à la passation de marchés, sans toutefois mentionner et a fortiori appliquer des sanctions pour le virement de 52 000 dollars effectué en décembre 1999.

D. Paiements effectués au bénéfice du capitaine par le bureau régional en Fédération de Russie

35. L'Administrateur responsable du Service des opérations a autorisé les dépenses et le versement des fonds directement au commandant, lequel a reçu pour instructions d'ouvrir un compte en dollars à Las Palmas. Ces paiements furent effectués par le bureau du PNUD à Moscou au nom du bureau régional du BCDPC en Fédération de Russie en vertu d'un accord conclu entre le BCDPC et le PNUD. Le responsable du Service des opérations n'a justifié qu'oralement cette décision de faire passer par Moscou des paiements concernant un projet administré par son personnel à Vienne. Selon lui, l'existence d'un autre projet « aventure » – l'expédition au pôle Nord – et la « politique » consistant à décentraliser les projets pour en confier la responsabilité aux bureaux hors siège l'avaient amené à charger le bureau du BCDPC à Moscou de l'exécution du projet. Toutefois, comme le

projet relatif au bateau était, du point de vue opérationnel, exclusivement exécuté par le siège du BCDPC, et que l'Office des Nations Unies à Vienne, installé dans le même complexe à Vienne avait des pouvoirs en matière d'achats, on ne peut expliquer ni justifier le choix du bureau du BCDPC en Fédération de Russie, qui n'a guère été informé du projet et n'y a guère participé, si ce n'est comme moyen d'éviter les contrôles de l'Office des Nations Unies à Vienne.

Le Directeur exécutif du BCDPC a fait observer qu'il n'était pas nécessaire d'éviter l'Office des Nations Unies à Vienne et que nul n'a tenté de le faire puisqu'il est aussi Directeur général de l'Office.

36. Comme le lien existant entre les deux bureaux de Moscou, celui du BCDPC et celui du PNUD, et le projet d'assistance préliminaire est tenu, en particulier à la lumière de la déclaration du responsable du Service des opérations selon laquelle « le travail de fond a été fait par nous [Vienne] », on s'est demandé pourquoi l'assistance de l'Office des Nations Unies à Vienne n'avait pas été sollicitée pour les achats en cause.

37. Selon le Directeur des services administratifs de l'Office, on n'a rien demandé à ses services s'agissant d'achat quelconque, et ils se sont uniquement occupés du contrat de louage de services du commandant. L'Administrateur du BCDPC responsable du Service des opérations a avoué aux enquêteurs du BCSI qu'il n'avait rien demandé à l'Office parce qu'il a compris que celui-ci « ne le ferait pas si on ne lui fournissait pas beaucoup d'éléments, aussi avons-nous décentralisé en Fédération de Russie afin de pouvoir nous en occuper hors siège ». Lorsqu'on lui a demandé si le Directeur exécutif était au courant de sa décision, il a répondu qu'il ne savait pas mais qu'il ne le lui avait pas dit.

Le Directeur exécutif du BCDPC a admis qu'en effectuant des paiements par le bureau régional de la Fédération de Russie pour des activités exécutées aux îles Canaries on avait donné l'impression que quelque chose n'allait pas. Toutefois, il ne s'agissait ni de se soustraire aux règlements ni de cacher quoi que ce soit à quiconque. Pour le Directeur exécutif, tous les aspects de l'exécution du projet, du début à la fin, étaient pleinement transparents. Pour autant qu'il sache, la raison pour laquelle on avait utilisé le bureau de la Fédération de Russie était, outre l'existence du « projet pôle Nord », des raisons de convenance

administrative car ce bureau était sous-employé et ceci aurait facilité l'administration du projet à long terme.

Le BCSI n'a relevé aucun élément indiquant que le BCDPC avait envisagé d'utiliser un bureau hors siège plus approprié, par exemple son bureau au Sénégal, pour faciliter le projet.

E. Achats effectués et création d'un bureau dans les îles Canaries

38. Comme on l'a vu, les fonds destinés au projet ont été autorisés par le document relatif à l'assistance préparatoire signé par le Directeur exécutif. Le personnel du BCDPC, le responsable du Service des opérations et le commandant avaient décidé en novembre 1999, à Vienne de créer un « bureau auxiliaire de projet » à Las Palmas. Selon le responsable du Service des opérations, c'était pour que le commandant puisse « nous [Vienne] contacter dans le cadre de ses fonctions ». Lorsque le descriptif de projet a été établi, le responsable du Service des opérations a tenu à ce que certains éléments y figurent : un passage en cale sèche, une peinture antisalissure et un nouveau calfatage pour le bateau, le paiement des droits de port pendant un an jusqu'au départ prévu en septembre 2000, des téléphones, un télécopieur et un ordinateur (avec accès au courrier électronique) et un véhicule.

39. Conformément à l'autorisation donnée par l'Administrateur responsable du Service des opérations et aux termes du descriptif de projet, et comme cela était indiqué dans la facture présentée par le commandant au BCDPC, c'est ce dernier qui s'est chargé de ces tâches. S'étant renseigné sur les aspects juridiques du projet, il s'est établi comme « entrepreneur individuel » au regard de la législation espagnole pour effectuer les tâches autorisées par le BCDPC avec les fonds fournis, il a immédiatement essayé de donner effet aux termes du descriptif de projet. Ceci nécessitait la création d'un bureau au plus tard le 1er janvier 2000; en outre, son conseiller juridique lui a indiqué que si les fonds étaient dépensés avant la fin de 1999, il n'aurait pas d'impôts à payer à ce titre durant l'année civile suivante.

40. Le commandant et sa fiancée ont donc créé le bureau, en louant des locaux près du port où se trouvait alors le bateau et en achetant du matériel de bureau, notamment un télécopieur, une photocopieuse, un

téléphone, un bureau et un ordinateur. En outre, également comme l'autorisait le descriptif de projet, le commandant a entrepris de réparer son bateau; il l'a donc mis en cale sèche, a organisé des travaux de menuiserie et de peinture et a payé les droits de port. En outre, il a acheté un véhicule 4 x 4. Comme pour toutes les autres acquisitions, le titre de propriété de ce véhicule était au nom du commandant. Les fonds provenaient du virement de 52 000 dollars effectué en décembre 1999.

41. Sur tous ces achats, c'est le 4 x 4 qui soulève le plus de questions – un achat qui a été analysé par l'Administrateur responsable du Service des opérations à Vienne en novembre 1999 et couvert par le document relatif à l'assistance préparatoire signé par le Directeur exécutif. Selon l'Administrateur responsable du Service des opérations et le commandant, ce dernier devait utiliser le véhicule pour ses déplacements en rapport avec les réparations du bateau, ainsi que pour trouver des sponsors pour le projet à Las Palmas, y compris l'administration des îles Canaries. Bien que certains éléments indiquent que le commandant a bien pris contact avec des représentants des autorités locales pour solliciter le parrainage de l'expédition, l'Administrateur responsable du Service des opérations a donné une troisième explication de cet achat aux inspecteurs du BSCI.

42. Il a en effet déclaré aux enquêteurs du BSCI que « le véhicule est aussi nécessaire pour l'image du commandant à Las Palmas » et il a expliqué pourquoi le commandant, qui n'avait pas de voiture à l'époque, ne pouvait continuer à prendre l'autobus. Le responsable du Service des opérations n'a pu expliquer pourquoi, lorsqu'il s'est rendu à Las Palmas en janvier 2000, il n'a pas demandé que le véhicule soit réimmatriculé au nom du BCDPC ni qu'il porte le logo de l'Organisation des Nations Unies.

43. Lorsque les enquêteurs du BSCI ont demandé au responsable du Service des opérations pourquoi c'était le commandant qui avait procédé lui-même à ces achats, y compris le véhicule, et non l'Organisation des Nations Unies, il a dit qu'il pensait que c'était le bureau du PNUD à Moscou qui devait procéder aux achats en question. Les cadres du bureau du PNUD à Moscou et du bureau régional du BCDPC en Fédération de Russie ont, pourtant exprimé l'opinion contraire. De fait, ils ont été surpris, étant donné les instructions qu'ils avaient reçues de faciliter les achats du commandant, d'apprendre que le siège du BCDPC

avait déclaré cela; ils ont aussi indiqué lors d'entretiens séparés avec les enquêteurs du BSCI que si l'Administrateur responsable du Service des opérations avait voulu que ce soit les bureaux extérieurs qui procèdent aux achats, il aurait dû soit les en informer, soit contacter un bureau extérieur près de l'endroit où se trouvait le commandant.

44. Des documents et des témoignages obtenus par les enquêteurs du BSCI auprès du bureau régional du BCDPC en Fédération de Russie montrent que le virement de 52 000 dollars, effectué en décembre 1999, a été le premier de plusieurs virements effectués par le bureau du PNUD à Moscou au profit du commandant sur instructions du BCDPC. Cependant, ni le commandant, ni les bureaux du BCDPC ou du PNUD à Moscou n'ont reçu d'instructions pour que tous les achats soient effectués par le PNUD, comme affirme maintenant le responsable du Service des opérations du BCDPC que telle était son intention, sans toutefois produire aucun document étayant cette affirmation; aucune instruction n'a été donnée pour que les achats soient faits au nom de l'Organisation des Nations Unies, et le BCDPC n'a pas non plus essayé de faire ouvrir un compte en banque de l'ONU à Las Palmas pour y déposer les fonds devant servir au projet comme l'exigent les Règles de gestion financière et autres règles de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de fonds de l'ONU [voir art. 108.1 c)], ni de désigner un bureau régional plus proche (par exemple le Sénégal).

45. Le BSCI note, après avoir examiné les reçus en la possession du commandant, que celui-ci a apparemment dépensé les fonds comme convenu avec le BCDPC. Les enquêteurs du BSCI ont reçu copie d'états établis par les contrôleurs de l'administration des îles Canaries, qui ont procédé à des audits mensuels et inopinés des dépenses du commandant selon les termes de son permis de travail d'« entrepreneur » individuel aux îles Canaries. L'examen et les vérifications effectués par les enquêteurs du BSCI des factures en la possession du commandant et de sa fiancée confirme que les 52 000 dollars ont été utilisés aux fins prévues; la mise en regard de la facture d'un montant de 52 000 dollars présentée par le commandant et approuvée par le bureau du BCDPC et le Bureau du PNUD à Moscou avec les factures qui étaient en la possession du commandant indique que les fonds ont été utilisés conformément à l'autorisation donnée par le BCDPC à

une exception près. Cette exception concerne le véhicule que le commandant a vendu en septembre 2000 pour acheter une voiture beaucoup moins onéreuse; la différence de prix était d'environ 5 000 dollars, que le commandant reconnaît avoir conservé pour ses frais.

46. De fait, il semble que le commandant a peut-être engagé en 2000 des dépenses supplémentaires pour le projet qui ne lui ont pas été remboursées. Il déclare que l'Administrateur responsable du Service des opérations lui avait promis, lorsqu'il est venu à Las Palmas en janvier 2000 qu'il ferait virer des fonds par le bureau de Moscou pour les frais mensuels afférents aux locaux et au bateau; l'intéressé ne se souvient pas avoir fait une telle promesse jusqu'au descriptif de projet final et aucune instruction à cet effet n'a été donnée au bureau régional du BCDPC en Fédération de Russie.

47. L'Administrateur responsable du Service des opérations a été le seul fonctionnaire du BCDPC à partir en mission aux îles Canaries pour s'entretenir du projet avec le commandant. À la fin du mois de janvier 2000, il s'y est rendu pour quatre jours pour parler du projet, notamment des questions qu'avait soulevées le commandant en ce qui concerne la situation dans laquelle le mettait la réception des fonds du BCDPC au regard du fisc, et pour examiner le bureau du projet. Il n'a pas demandé au commandant de modifier le titre de propriété du véhicule ni ordonné aucun autre changement dans la manière dont le commandant exécutait le projet. En outre, dans les mois qui ont suivi, le responsable du Service des opérations ou ses collaborateurs ont approuvé des paiements supplémentaires au bénéfice du commandant; des fonds d'un montant total supérieur à 10 000 dollars, dont quelque 4 000 dollars pour les impôts, ont été virés sur le même compte à Las Palmas.

48. À l'issue de ses entretiens de janvier et février 2000 à Las Palmas avec l'Administrateur responsable du Service des opérations, considérant que le projet était en cours d'exécution, le commandant a engagé des dépenses supplémentaires pour lesquelles il n'a pas été remboursé par le BCDPC. L'Administrateur responsable des opérations ayant emporté à Las Palmas une ébauche du descriptif de projet, qui prévoyait un budget d'un peu plus d'un million de dollars, qu'il a montrée au commandant, il est compréhensible que celui-ci ait cru que le projet avait démarré. De fait, le responsable du Service des opérations confirme que lui aussi pensait qu'à ce moment-là, en février 2000, le

projet allait être exécuté. Les deux hommes ont confirmé que le commandant n'a reçu aucun paiement pour le travail qu'il a effectué sur le projet après le 31 décembre 1999. Tous deux pensaient alors que le commandant commencerait à être payé au titre d'un contrat avec le BCDPC dès que le Directeur exécutif signerait le descriptif de projet final.

49. L'examen auquel les enquêteurs du BSCI se sont livrés de tous les documents du BCDPC relatifs au projet montre qu'il n'y avait aucun contrat entre le BCDPC et le commandant obligeant celui-ci à effectuer des dépenses dans certaines conditions ou à enregistrer des biens au nom de l'Organisation des Nations Unies. Le commandant a proposé, par écrit, de rembourser au BCDPC la somme de 15 000 dollars pour mettre fin à ce qui a été, a-t-il confié au BSCI, une « expérience malheureuse ».

F. Montants versés au commandant

50. Comme on l'a noté ci-dessus, le Directeur exécutif a approuvé une autorisation initiale de 20 000 dollars pour rémunérer le commandant en tant que consultant. Ce montant a été ramené par l'Office des Nations Unies à Vienne, après examen, à 10 252 dollars, montant qui a été effectivement versé au commandant au titre de son contrat de louage de services, y compris les frais de voyage et l'indemnité journalière de subsistance. Le BSCI a établi qu'outre les paiements relatifs au contrat de louage de services, le commandant a reçu quatre autres montants entre le 1er décembre 1999 et le 31 août 2000, pour un total d'environ 65 000 dollars (52 000 dollars le 1er décembre 1999, 2 700 dollars le 9 mars 2000, 6 000 dollars le 15 mai 2000 et 4 000 dollars le 31 août 2000). En outre, tous les paiements au profit du commandant en 2000 ont été effectués alors qu'aucun contrat d'aucune sorte ne le liait au BCDPC.

51. Les raisons motivant le versement de 52 000 dollars ont été examinées ailleurs dans le présent rapport. Les raisons motivant les autres versements n'en sont pas claires. L'autorisation de verser 2 700 dollars vient du Service des opérations, mais l'Administrateur chargé de ce service qui l'a autorisé ne se souvient plus pourquoi et la documentation n'apprend rien. Le versement de 6 000 dollars est justifié par une facture très rudimentaire du commandant (3 000 dollars pour les menuisiers et 3 000 dollars pour les matériaux), en date du 13 mars

2000. Ce paiement a également été autorisé par le Service des opérations sans poser aucune question en mai 2000, après que la décision eut déjà été prise de mettre fin au projet.

52. Le quatrième paiement a également été effectué alors qu'il avait été mis fin au projet. En août 2000, sur instructions écrites de l'Administrateur responsable du Service des opérations, le bureau du BCDPC a versé près de 4 000 dollars au titre des impôts dont le commandant était redevable du fait que 52 000 dollars avaient été versés sur son compte en dollars en décembre 1999. Selon le responsable du Service des opérations, il a autorisé ce paiement pour des raisons de « force majeure ». Ceci est à l'évidence contraire au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies en date du 13 février 1946 exonère expressément l'Organisation des Nations Unies de tous les impôts directs. Si le BCDPC avait veillé à ce que les fonds du projet soient manipulés conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU et que les biens achetés avaient été détenus au nom de l'Organisation des Nations Unies, le commandant n'aurait été redevable d'aucun impôt. Quoiqu'il en soit, aux termes de l'instruction administrative ST/AI/295, le paiement de tous impôts pouvant être dus incombe aux seuls entrepreneurs individuels au service de l'Organisation des Nations Unies à moins qu'une disposition particulière n'en dispose autrement dans le contrat de louage de services. Comme le versement de 52 000 dollars ne relevait pas du contrat de louage de services, aucune disposition de ce type ne saurait s'appliquer.

G. Rôle joué par le siège du BCDPC

53. Le projet a été totalement administré par le siège du BCDPC. Premièrement, c'est le Directeur exécutif qui dès le départ en a eu l'idée, et il a continué à lui accorder directement son attention. Deuxièmement, le Directeur exécutif a chargé l'Administrateur responsable du Service des opérations de superviser personnellement et directement le projet. Troisièmement, l'autre projet « aventure », l'expédition au pôle Nord, ne s'est jamais concrétisé et, de fait, il n'en a même pas été question jusqu'à ce que le responsable du Service des opérations décide de charger le bureau du BCDPC en Fédération de Russie

des paiements au titre du projet relatif au bateau. Quatrièmement, les autorisations de paiement ont été signées par des fonctionnaires du siège du BCDPC, et le bureau du BCDPC en Fédération de Russie est intervenu uniquement pour virer les fonds.

54. Durant la phase de l'assistance préparatoire, le personnel chargé du projet au siège du BCDPC a effectivement travaillé à l'élaboration du projet. Bien qu'initialement chiffré à un peu plus d'un million de dollars, le descriptif de projet au titre de l'assistance préparatoire fixait un plafond légèrement inférieur à 500 000 dollars. Néanmoins, le projet n'a pas été exécuté parce que des questions ont été soulevées au sujet de la propriété juridique du bateau, et il y a été mis fin sur ordre du Directeur exécutif en mai 2000.

55. Le BSCI a établi, après avoir examiné tous les documents concernant le projet, ceux du BCDPC comme ceux du PNUD, que 76 000 dollars au total avaient été dépensés pour le projet sur instructions du siège du BCDPC. La seule possibilité de recouvrer quoi que ce soit sur ces sommes est d'accepter les 15 000 dollars que le commandant offre de rembourser, bien qu'apparemment il ne soit pas juridiquement tenu de le faire.

Le Directeur exécutif du BCDPC a contesté qu'il y ait eu gaspillage de ressources. Il ne pensait pas qu'il y ait eu gaspillage parce que les investissements faits au titre de l'assistance préparatoire auraient servi directement à exécuter le projet principal. Selon lui, les projets d'assistance préparatoire ne sont pas toujours suivis et ils constituent aussi, d'une certaine manière, une étude de faisabilité, consistant à établir si un projet principal doit ou non être élaboré et des sources de financement recherchées. En l'espèce, tous les fonds utilisés pour l'assistance préparatoire ont été dépensés selon le descriptif de projet régulièrement approuvé et aux fins de préparer le projet principal et d'en établir la faisabilité. Le fait que le projet relatif à l'assistance préparatoire n'a pas été administré conformément à tous les règlements et règles applicables n'autorise pas automatiquement à parler de « gaspillage de ressources » s'agissant de fonds utilisés à une fin approuvée et selon un descriptif de projet approuvé.

Comme on l'a déjà vu, le BSCI considère que le gaspillage de ressources découle de la décision de dépenser de l'argent pour réparer un vieux bateau alors qu'il y avait d'autres options moins onéreuses : il ne s'agit pas de savoir si le projet d'assistance

préparatoire a ou non débouché sur un projet principal beaucoup plus onéreux. Quelque 76 000 dollars de fonds du BCDPC ont été dépensés dans un projet que la majorité des fonctionnaires du BCDPC ont qualifié de « risqué » et inutile, alors qu'il existait d'autres options, moins onéreuses et plus productives.

H. Fin du projet

56. À l'examen des documents relatifs au projet, il est apparu au personnel du BCDPC que les risques pour le Bureau étaient importants, y compris le risque de perte de matériel de communication onéreux, le risque que le commandant soit blessé ou le bateau endommagé, ou le risque que la responsabilité du Bureau soit engagée de toute autre manière. N'ayant pas en son sein les compétences juridiques nécessaires, le Bureau a alors demandé à l'Administrateur responsable du Service des opérations de solliciter un avis juridique extérieur. Avec l'assistance de la Division des opérations et des analyses de l'Office des Nations Unies à Vienne, le Bureau a fait appel aux services de l'ancien Directeur de la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies, pour un montant de 10 000 dollars.

57. Le conseiller juridique a tenu des consultations avec le personnel juridique du BCDPC, a examiné les documents relatifs au projet et commencé à établir les documents contractuels, y compris un contrat avec le commandant et une dérogation à la procédure d'appel d'offres. À cette occasion, l'ancien Directeur de la Division des questions juridiques générales a estimé qu'afin de protéger son investissement dans le projet, le BCDPC devrait obtenir un nantissement sur le bateau. Toutefois, il a appris, à l'occasion de ses activités, qu'il y avait des problèmes juridiques en ce qui concerne le titre de propriété du bateau. En l'absence de titre clair, et parce qu'il n'était pas possible pour le BCDPC de protéger son investissement, l'avis juridique qui fut donné était qu'il était très risqué de poursuivre le projet.

58. Le Directeur exécutif a accepté cet avis et a mis fin au projet en mai 2000. Le commandant n'en a été informé que verbalement, même s'il comprend maintenant que le projet a été annulé. Le BCDPC n'a adressé aucune notification, ni au personnel de l'UIT qui avait travaillé sur le projet ni aux représentants des

pouvoirs publics des îles Canaries dont l'appui avait été sollicité.

III. Conclusions

59. Le BSCI conclut que les allégations de faute formulées à l'encontre du Directeur exécutif ne sont pas étayées par les éléments de preuve. Toutefois, comme l'attestent les constatations détaillées figurant dans le présent rapport, tant la gestion du projet concernant le navire que l'utilisation des ressources ont été insatisfaisantes, et le Directeur exécutif et la personne qu'il avait chargée d'administrer le projet, à savoir l'Administrateur responsable du Service des opérations, sont responsables de ces carences. Leur responsabilité est attestée par les éléments du dossier et découle donc des pouvoirs exercés et les décisions prises par chacun d'eux. Il est clair que le personnel du BCDPC a simplement fait ce qu'on lui disait de faire, et dans ces conditions tenir pour responsable quelqu'un d'autre que ces deux hauts fonctionnaires reviendrait à ignorer la réalité, à savoir que ce personnel n'avait aucune part dans les décisions prises au BCDPC.

60. Dès le départ, la gestion du projet, notamment la décision de le lier à une personne, le commandant, en qualité à la fois d'administrateur du projet et de bénéficiaire, sans veiller à ce que les règles relatives à l'utilisation des fonds et avoirs de l'Organisation des Nations Unies et les procédures applicables à l'exécution des projets soient suivies, a été à tous égards un échec.

61. La responsabilité de ce projet incombe au premier chef au Directeur exécutif. C'est lui qui l'a lancé et l'a appuyé en dépit des objections du personnel du BCDPC quant à ses mérites et sa faisabilité. Il a indiqué clairement que ce projet serait exécuté et que le commandant entreprendrait le voyage. Il a approuvé les documents de fond, y compris le mémorandum autorisant la conclusion d'un contrat de louage de services avec le commandant, la désignation du commandant, sans examiner d'autres possibilités ni lancer d'appel d'offres; le descriptif du projet d'assistance préparatoire qui prévoyait que le projet serait financé au moyen de fonds non réservés sans indiquer d'autres sources de financement pour l'avenir; et le descriptif complet de projet, qui prévoyait un projet de 500 000 dollars sans avoir défini les sources qui le financeraient.

62. Aux termes du sous-alinéa ii) de l'alinéa a) du paragraphe 7 de la circulaire ST/IC/1996/29, on entend notamment par irrégularité de gestion le manquement caractérisé d'un fonctionnaire à l'obligation de veiller à ce que consultants et entrepreneurs soient engagés aux conditions et pour les tâches qui répondent à l'intérêt bien compris de l'Organisation comme de bien superviser lesdits consultants et entrepreneurs. Quels que soient les mérites de l'idée de départ, la plupart des fonctionnaires du BCDPC ne l'ont pas appuyée, mais leurs objections à l'engagement du commandant, qui n'était pas « l'homme qu'il fallait » pour leurs groupes cibles, n'ont pas été bien accueillies ni acceptées, bien qu'à leur insistance le projet ait été modifié pour devenir un projet d'assistance préparatoire.

63. En outre, comme indiqué au sous-alinéa i) de l'alinéa b) du paragraphe 7 de la circulaire ST/IC/1996/29, il y a gaspillage en cas de manquement caractérisé à l'obligation de faire en sorte que les ressources de l'Organisation, financières ou autres, soient utilisées uniquement, rationnellement et efficacement aux fins de l'Organisation ou dans son intérêt. Ce n'est pas ce qu'a fait le Directeur exécutif dans le cadre de ce projet. Toutefois, cette responsabilité est partagée du fait que l'exécution du projet était placée sous la direction de l'Administrateur responsable du Service des opérations.

64. L'Administrateur responsable du Service des opérations a compris que ce projet devait avancer et qu'il lui incombait, selon les instructions expresses du Directeur exécutif, de veiller à ce qu'il soit exécuté. De plus, il est clair qu'il estimait qu'il lui fallait veiller à ce que le commandant soit satisfait, tant pour faire avancer le projet que pour éviter qu'il se plaigne au Directeur exécutif. Toutefois, étant donné que l'Administrateur responsable du Service des opérations a entrepris de gérer le projet lui-même et, ce qui est plus important pour le partage des responsabilités en l'espèce, qu'il a pris certaines décisions pour l'exécuter, il doit, en tant que haut fonctionnaire, assumer la responsabilité de ses décisions.

65. L'Administrateur chargé du Service des opérations affecté par le Directeur exécutif à la gestion du projet a commis des fautes importantes à cet égard en :

a) Ne veillant pas à ce que les paiements au profit du commandant soient régulièrement passés en comptabilité et à ce que le titre de propriété des biens

achetés avec les fonds du BCDPC soient au nom du Bureau;

b) En utilisant le bureau du BCDPC en Fédération de Russie pour effectuer des paiements sans qu'il participe au projet ou en ait autrement connaissance;

c) En ne prenant pas les mesures correctives voulues pour protéger les intérêts du BCDPC durant sa mission aux îles Canaries.

66. La responsabilité financière du projet a été mal assumée dès le départ, ce dont, en sa qualité de plus haut fonctionnaire des finances, l'Administrateur chargé des Services d'appui aux projets est également responsable. Ce fonctionnaire a signé des avis d'attribution de crédits inexacts, et l'imputation de dépenses du projet sur le budget d'un autre projet n'a été inversée par les Services d'appui aux projets que le 29 janvier 2001, durant l'enquête du BSCI.

67. Toutefois, les décisions financières ayant les conséquences les plus graves du fait qu'elles affectaient l'utilisation spécifique des fonds du BCDPC ont été prises par l'Administrateur chargé du Service des opérations :

a) Les Instructions d'engagement de dépenses adressées par le personnel du siège du BCDPC au commandant et au représentant du Bureau du BCDPC en Fédération de Russie ont été spéciales et contradictoires;

b) Le commandant a pu effectuer des achats et ouvrir un compte en banque que lui seul contrôlait pour recevoir les fonds de l'Organisation des Nations Unies sur instructions émanant du siège du BCDPC et lorsque les actes accomplis n'étaient pas conformes aux règles applicables à l'Organisation, ils n'ont pas été rectifiés par le BCDPC.

68. Des fautes de gestion ont été commises tout au long de l'exécution du projet et elles sont nombreuses :

a) Mauvaise planification;

b) Gestion financière inadéquate du montant de 76 000 dollars :

i) Les versements au commandant n'ont pas été réglés par le BCDPC;

ii) Des biens ont été achetés au nom du commandant, non à celui de l'Organisation des Nations Unies, ce qui a entraîné une perte et fait

naître des créances fiscales contraires à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies;

iii) Des paiements ont été effectués au bénéfice d'un individu qui n'était pas juridiquement responsable des fonds;

iv) Le fait de ne pas avoir à rendre compte de l'utilisation des fonds a entraîné un gaspillage de ressources et des violations du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies;

v) Des fonds non réservés ont été utilisés alors même que rien n'indiquait qu'il y aurait une autre source de financement;

vi) L'utilisation de fonds réservés à un projet prévu en Albanie, qui n'ont pas été restitués pendant deux ans, n'a pas été expliquée;

vii) Le fait de n'avoir pas informé de manière adéquate les bureaux du BCDPC et du PNUD à Moscou a entraîné l'achat de biens dont le BCDPC n'avait pas la propriété;

c) Carence dans la gestion du projet :

i) Dans les contacts avec le commandant, y compris le fait pour l'Administrateur responsable du Service des opérations de ne pas parler des achats lorsqu'il était à Las Palmas en mission en janvier et février 2000;

ii) Dans les contacts pris avec les sponsors potentiels, y compris les îles Canaries et l'UIT;

iii) Dans l'évaluation des mérites du projet, y compris de la question de savoir s'il relevait des mandats du BCDPC;

d) Carences dans la gestion des contrats :

i) Absence de dérogation à la procédure d'appel d'offres et même de décision quant à l'opportunité d'une telle dérogation;

ii) Absence d'examen en temps voulu de la question de la propriété du bateau;

iii) Mauvaise appréciation des responsabilités encourues.

IV. Recommandations

69. Des recommandations relatives à la gestion ont déjà été faites dans le rapport sur l'inspection de la gestion du programme et des pratiques administratives du BCDPC (document A/56/83 du 1er juin 2001). À l'issue de la présente enquête, le BSCI recommande ce qui suit :

Recommandation 1 : Le Secrétaire général devrait, en tant que supérieur hiérarchique du Directeur exécutif, prendre les mesures voulues en ce qui concerne le gaspillage des ressources et les irrégularités dans la gestion du projet; la Commission du BCDPC devrait aussi, étant chargée de superviser les activités du Bureau, veiller à ce que les projets lancés par celui-ci soient exécutés conformément aux règles, règlements et procédures d'autorisation et de financement en vigueur à l'Organisation des Nations Unies. (Rec. No IV00/218/01)

Le Secrétaire général a décidé que les mesures administratives voulues seraient prises relativement au fonctionnaire concerné.

Recommandation 2 : Les mesures voulues devraient être prises en ce qui concerne l'Administrateur responsable du Service des opérations eu égard aux violations des règles en vigueur à l'Organisation des Nations Unies et des pertes de fonds et avoirs appartenant à l'Organisation relevées dans le présent rapport qui ont résulté des décisions qu'il a prises. (Rec. No IV00/218/02)

Le Secrétaire général a décidé que les mesures administratives voulues seraient prises relativement au fonctionnaire concerné.

Recommandation 3 : On devrait envisager de recouvrer le montant des pertes comme le prévoit la règle de gestion financière 114.1 et la disposition 112.3 du Règlement du personnel. (Rec. No IV00/218/03)

Le Secrétaire général note que cette recommandation sera examinée à la lumière des nouvelles procédures d'application de la disposition 112.3 une fois que ces procédures auront été finalisées.

Recommandation 4 : Le BCDPC devrait accepter l'offre du commandant de rembourser 15 000 dollars pour atténuer la perte subie du fait de l'échec du projet. (Rec. No IV00/218/04)

Le Directeur exécutif du BCDPC a accepté cette recommandation mais n'y a pas encore donné suite.

Le BSCI note que le commandant a retiré son offre en juin 2001, après qu'elle eut été acceptée par le Directeur exécutif du BCDPC; le commandant a expliqué qu'il refusait de verser quoi que ce soit à moins que « des mesures soient prises contre l'Administrateur de projet responsable des irrégularités de gestion lui ayant causé un préjudice financier et personnel ».

Recommandation 5 : Le BCDPC devrait examiner les conditions dans lesquelles la responsabilité de décaissements a été confiée à un bureau hors siège qui n'avait aucune responsabilité opérationnelle, afin de déterminer s'il y a eu d'autres déviations de ce type qui seraient susceptibles de causer également des pertes au BCDPC. (Rec. No IV00/218/05)

Le Directeur exécutif du BCDPC a accepté cette recommandation mais ne l'a pas encore appliquée.

Recommandation 6 : L'accord entre le BCDPC et le PNUD devrait être révisé afin de clarifier les responsabilités du PNUD dans l'exécution des instructions du BCDPC pour ce qui est des décaissements des fonds du Bureau. (Rec. No IV00/218/06)

Le Directeur exécutif du BCDPC a accepté cette recommandation mais ne l'a pas encore appliquée.

Recommandation 7 : La gestion des services d'appui aux projets au BCDPC devrait être revue à la lumière des conclusions du présent rapport. (Rec. No IV00/218/07)

Le Directeur exécutif du BCDPC a accepté cette recommandation mais ne l'a pas encore appliquée.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair