



Assemblée générale

Distr. générale
21 décembre 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Point 130 de l'ordre du jour

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

Enquête relative aux allégations de transferts illégaux de réfugiés à la Délégation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Nairobi

Note du Secrétaire général

1. En application des résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994 et 54/244 du 23 décembre 1999 de l'Assemblée générale, 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 transferts illégaux de réfugiés à la Délégation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à Nairobi.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport, souscrit aux recommandations qui y figurent et note que des mesures sont prises ou ont été prises pour régler nombre des problèmes exposés dans ledit rapport.



Annexe

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'enquête relative aux allégations de transferts illégaux de réfugiés à la Délégation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Nairobi

Résumé

À la demande du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne a ouvert en octobre 2000 une enquête sur les allégations selon lesquelles certains fonctionnaires du HCR et d'autres personnes se livraient au transfert illégal de réfugiés, de demandeurs d'asile et d'autres personnes ne relevant pas de la compétence du HCR, en monnayant les services du HCR, qui doivent être fournis gratuitement aux réfugiés. Ces réfugiés ou prétendus tels relevaient de la Délégation du HCR à Nairobi, ayant quitté leur foyer au Congo, en Éthiopie, en Somalie et au Soudan.

Après une courte période d'évaluation, les enquêteurs ont établi que les allégations paraissaient fondées et que, en outre, les activités en cause semblaient être dirigées par un réseau criminel qui permettait, moyennant paiement, à des réfugiés et d'autres personnes d'émigrer du Kenya en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Vu l'ampleur du problème et étant donné qu'il fallait faire appel à des enquêteurs hautement qualifiés bien au fait des questions de réfugiés et de la législation des pays en question, le Bureau des services de contrôle interne a demandé aux gouvernements des cinq pays les plus concernés par les allégations de lui affecter des enquêteurs spécialement formés.

L'équipe spéciale internationale relevant du Bureau des services de contrôle interne et composée d'enquêteurs d'Australie, du Canada, du Kenya, du Royaume-Uni et des États-Unis, a mené une enquête qui a abouti à l'arrestation, par les membres de l'équipe appartenant à la police kényenne, de trois fonctionnaires du HCR, de deux membres d'une organisation non gouvernementale associée et de quatre autres personnes faisant partie de l'opération criminelle.

Les neuf personnes arrêtées ont été inculpées au Kenya. Les chefs d'inculpation sont, pour les trois fonctionnaires du HCR, association de malfaiteurs dans le but de menacer d'assassiner, entre autres, l'Ambassadeur des États-Unis et le délégué du HCR et, pour tous les inculpés, escroquerie et extorsion de fonds auprès de réfugiés.

Le Bureau des services de contrôle interne a constaté un problème de mauvaise gestion au HCR, en particulier à la Délégation, qui a fourni l'occasion aux malfaiteurs de s'enrichir de manière illicite aux dépens des réfugiés. Le Bureau est conscient que, depuis juin 2001, la direction du HCR a pris des mesures concrètes pour remédier aux lacunes de gestion qui avaient été relevées et apporter les améliorations nécessaires aux activités menées au Kenya, encore que les mesures visant à améliorer la gestion de la Délégation aient été entreprises bien avant juin 2001.

Le Bureau des services de contrôle interne formule la mise en garde suivante : ce sont les conditions particulières du Kenya, ainsi que d'autres pays où se trouvent de nombreux réfugiés, qui ont donné lieu à cette opération de transferts illégaux de réfugiés et ces conditions se retrouveront partout où la demande de réinstallation émanant de réfugiés qui ne peuvent pas ou ne veulent pas rentrer chez eux dépasse la capacité ou la volonté d'accueil d'autres gouvernements.

** Pendant l'enquête, la direction du HCR et notamment le Directeur de la protection internationale, le Directeur régional pour l'Afrique orientale et la corne de l'Afrique, l'Inspecteur général et le nouveau délégué pour le Kenya ont pu examiner la situation. Des mesures ont ainsi été prises pour redresser la situation au Kenya et, ce qui est tout aussi important, entreprendre une révision de nos procédures globales pour ce qui est de l'établissement du statut de réfugié et de la réinstallation. Cette opération a été coordonnée par le Haut Commissaire adjoint. Les conclusions générales de cet examen du HCR qui a inspiré les mesures en cours sont très proches des recommandations figurant dans le présent rapport.*

La situation qui a donné lieu à ces investigations est profondément regrettable, mais le HCR a pu tirer de nombreux enseignements de l'enquête. Grâce à l'expérience du Kenya, le HCR se fera dans les mois à venir une organisation beaucoup plus responsable, dont la gestion et l'efficacité seront renforcées, sa capacité de contrôle et d'enquête étant par ailleurs améliorée.

* Les observations du HCR concernant le présent rapport sont en italiques.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Historique	1–19	4
A. Équipe spéciale internationale des Nations Unies	1–8	4
B. Rôle et mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	9–14	5
C. Le « marché de la réinstallation »	15–19	6
II. L'affaire criminelle	20–54	7
A. Une entreprise criminelle	20–27	7
B. Menaces contre la Délégation du HCR à Nairobi	28–36	8
C. Droit kényen applicable, arrestations et inculpations	37–44	9
D. Mode de fonctionnement et éléments de preuve	45–49	11
E. Situation actuelle	50–54	12
III. Corruption et irrégularités de gestion dans la Délégation du HCR à Nairobi	55–85	12
A. Examen des dossiers des réfugiés	55–64	12
B. Lacunes dans la documentation	65–68	14
C. Carences de gestion	69–85	15
IV. Conclusions	86	19
V. Recommandations	87	20

I. Historique

A. Équipe spéciale internationale des Nations Unies

1. Selon des études de l'ONU, il y a de par le monde 14 millions de réfugiés et 30 millions de personnes déplacées qui sont demandeurs d'asile, cherchent refuge ou cherchent à se réinstaller dans un autre pays ou à rentrer sans risque dans leur pays d'origine. Au Kenya, il y a selon les estimations 250 000 de ces personnes, réfugiés, réfugiés à première vue, demandeurs d'asile ou autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ils viennent du Burundi, de l'Éthiopie, de la République démocratique du Congo, du Rwanda, de la Somalie et du Soudan.
2. Le 11 octobre 2000, l'Inspecteur général du HCR a fait savoir au chef de la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne que, selon les renseignements dont disposait le HCR, certains fonctionnaires du HCR et d'autres personnes étaient peut-être impliqués dans des faits graves de trafic de pièces et documents de réfugiés, monnayés entre 1 500 et 6 000 dollars par réfugié.
3. L'Inspecteur général ajoutait que les allégations concernaient de faux documents établissant le statut de réfugié au titre du mandat du HCR et de faux documents de réinstallation, que les acheteurs utilisaient pour se réinstaller à l'étranger en faisant appel aux services du HCR. Des études et enquêtes antérieures n'ayant pas abouti, l'Inspecteur général a demandé que la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne procède à une évaluation et recommande une marche à suivre.
4. En conséquence, la Division des investigations a procédé à une enquête préliminaire au sujet des allégations et a pu, quatre semaines plus tard, identifier 19 cas de versement présumé d'argent par des réfugiés à des « agents » ou fonctionnaires du HCR afin de faciliter leur réinstallation en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. De plus, la Division avait obtenu auprès de ses propres sources confidentielles, et indépendamment du HCR, des renseignements dignes de foi selon lesquels il semblait exister un réseau criminel bien établi et bien organisé servant de filière pour la sortie de réfugiés du Kenya.
5. En analysant ces renseignements, la Division s'est rendu compte que, si les allégations étaient fondées, ce que les renseignements paraissaient indiquer, l'Organisation des Nations Unies et l'une de ses principales institutions spécialisées, le HCR, étaient confrontées à la triste réalité d'une exploitation par une association de malfaiteurs.
6. Il ne faisait aucun doute pour le Bureau des services de contrôle interne que la nature même de l'affaire exigeait l'intervention immédiate d'enquêteurs hautement qualifiés et spécialement formés. La Division des investigations ne disposait pas de ressources suffisantes pour s'attaquer à ce type de réseau criminel ni de personnel formé à l'escroquerie à la réinstallation. C'est pourquoi, à la fin de novembre 2000, le chef de la Division a proposé à l'Inspecteur général du HCR une nouvelle stratégie consistant à constituer une équipe spéciale internationale d'enquêteurs spécialisés dans les questions de réinstallation de réfugiés, provenant des cinq pays les plus touchés par le réseau kényen.
7. Le Bureau des services de contrôle interne a obtenu l'accord du Haut Commissaire pour les réfugiés, du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et du Secrétaire général et a tenu des consultations avec le Bureau des affaires juridiques et le Bureau du Contrôleur. Par la suite, la Division s'est mise en rapport avec des représentants des États Membres les plus touchés et a demandé à chacun d'eux de détacher deux enquêteurs professionnels qualifiés ayant au moins 10 ans d'expérience des enquêtes en matière d'immigration. Le Kenya a détaché trois enquêteurs du Département des investigations criminelles, l'Australie, deux enquêteurs de son Département de l'immigration et des affaires multiculturelles, le Canada, deux enquêteurs de la Gendarmerie royale, les États-Unis, deux enquêteurs du Service de l'immigration et de la naturalisation, et le Royaume-Uni, deux détectives principaux, l'un de la Brigade financière et l'autre du Service des enquêtes criminelles de la Police de Durham. Tous ces enquêteurs possédaient l'expérience requise par la Division des investigations. Les États Membres ont accepté que leurs enquêteurs relèvent entièrement, pour la conduite des opérations, de la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne et qu'ils constituent une équipe spéciale internationale, avec le statut de fonctionnaires du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU,

conformément aux règles et règlement de l'ONU et aux normes internationales en matière d'enquêtes fixées par la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne.

8. L'équipe spéciale a prévu une opération de trois mois au Kenya pour identifier les personnes contre lesquelles des éléments de preuves suffisants de participation au transfert illégal de réfugiés pourraient être réunies et notamment des preuves de concussion et de corruption, ces éléments de preuve devant être présentés à un tribunal pénal compétent du Kenya ou d'ailleurs, selon le cas. L'équipe spéciale a commencé ses travaux à Nairobi le 5 mars 2001 sous la supervision directe de l'enquêteur principal de la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne. La Division est restée en permanence en contact avec la direction du HCR, qui a fourni un appui efficace à cet effet.

B. Rôle et mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

9. Créé en décembre 1950 par la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a pour mandat de conduire et de coordonner la protection internationale des réfugiés dans le monde entier et le règlement des problèmes liés aux réfugiés. Avec quelque 22,5 millions de réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence de par le monde, le HCR est l'une des principales organisations humanitaires de la planète et compte un effectif de plus de 5 000 personnes, affectées à 277 bureaux dans plus de 120 pays.

10. Le HCR a deux missions fondamentales et étroitement liées : protéger les réfugiés et rechercher les moyens de les aider à refaire leur vie dans un cadre normal. La protection internationale est la clef de voûte de son activité. Dans la pratique, il s'agit d'assurer le respect des droits fondamentaux des réfugiés, notamment ceux qui sont énoncés dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et dans le Protocole de 1967 s'y rapportant, et de veiller en particulier à ce que nul ne soit rapatrié contre son gré dans un pays où il craint avec raison d'être persécuté.

11. Le HCR encourage des accords internationaux concernant les réfugiés et suit l'application par les

États du droit international relatif aux réfugiés. Son personnel travaille dans les endroits les plus divers, allant de capitales à des camps éloignés et des zones frontalières, où il cherche à assurer la protection des réfugiés et à réduire au maximum les risques de violence, et notamment d'agression sexuelle, auxquels de nombreux réfugiés sont exposés, même dans les pays d'asile. Le HCR recherche des solutions à long terme ou durables aux problèmes des réfugiés en les aidant à retourner chez eux si la situation le permet, à s'intégrer dans leur pays d'asile ou à se réinstaller dans des pays tiers.

12. L'action du HCR est régie par son statut et guidée par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. Dans la Convention de 1951, le réfugié est défini comme « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Le mandat du HCR s'applique également à d'autres personnes comme celles qui répondent à la définition des réfugiés figurant dans la Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969 régissant les aspects particuliers des problèmes des réfugiés en Afrique. Le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Assemblée générale de l'ONU ont également autorisé le Haut Commissariat à s'occuper d'autres groupes, notamment d'apatrides ou de personnes dont la nationalité est contestée et, dans certains cas, de personnes déplacées.

Le HCR au Kenya

13. Le Kenya a adhéré à la Convention de Genève en 1966, au Protocole en 1981 et à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine en 1992. Il n'y a actuellement au Kenya aucune législation relative aux réfugiés, si ce n'est que l'État exige que les réfugiés résident dans des zones désignées. Il y a actuellement deux de ces zones, les camps de Kakuma et de Dadaab, qui sont gérés par la Délégation du HCR à Nairobi, qui relève elle-même de la Direction régionale d'Addis-Abeba.

14. Au Kenya, le HCR poursuit les objectifs suivants, conformément au chapitre IV du manuel de réinstallation : en premier lieu, favoriser le rapatriement librement consenti des réfugiés somaliens

dans le nord-ouest de la Somalie; deuxièmement, assurer la protection, notamment la sécurité physique, et une aide aux réfugiés dans les camps de Dadaab et de Kakuma; troisièmement, protéger et aider les réfugiés des zones urbaines et les demandeurs d'asile nécessaires dans l'attente d'une décision quant à leur statut; et quatrièmement, faciliter la réinstallation dans un pays tiers de ceux qui réunissent les conditions requises, en particulier les plus fragiles, dont ceux qui ont besoin d'une protection légale et physique, les femmes à risque et les réfugiés qui n'ont pas de perspectives d'intégration locale.

C. Le « marché de la réinstallation »

15. On ne peut saisir la complexité et l'ampleur du problème auquel sont confrontés le HCR et l'équipe spéciale que si l'on connaît la tragédie qui se joue au Kenya. Les conflits internes, qui sévissent depuis nombre d'années en Afrique de l'Est et qui sont souvent exacerbés par des conditions climatiques difficiles, notamment la sécheresse, ont entraîné de vastes mouvements de population à travers les frontières. Le Kenya, pays réputé stable et disposant de structures d'assistance établies, présente des attraits qui fait qu'il accueille aujourd'hui sur son territoire plus de 250 000 réfugiés et demandeurs d'asile venus en majorité de pays voisins – Éthiopie, Somalie et Soudan – mais aussi du Rwanda et d'autres pays d'Afrique. Ces réfugiés sont regroupés pour la plupart dans des camps du HCR à Kakuma et à Dadaab.

16. Kakuma, à 127 kilomètres au sud de la frontière entre le Kenya et le Soudan, compte trois camps qui abritent quelque 70 000 réfugiés – dont 25 000 environ ont moins de 18 ans – répartis entre huit nationalités différentes et plus d'une vingtaine de groupes ethniques.

17. Dadaab, dans le nord-est du Kenya, compte trois camps représentant une population totale de 120 000 personnes, soit les deux tiers de l'ensemble de la population de réfugiés du Kenya. La majorité des réfugiés des camps de Dadaab sont Somaliens, mais on trouve aussi des Éthiopiens, des Soudanais et un petit nombre d'Érythréens et d'Ougandais.

18. Les réfugiés les mieux nantis ont tôt fait de découvrir que les camps ne leur offrent guère de perspectives de réinstallation que ce soit dans le pays d'accueil ou dans un pays tiers. Le rapatriement étant

incertain et généralement inenvisageable, s'ils ne veulent pas moisir indéfiniment dans les camps, ils n'ont d'autre choix que de partir s'installer dans une zone urbaine, par exemple Nairobi ou Mombasa, où ils vont grossir les rangs des communautés de réfugiés qui s'y trouvent déjà. Plusieurs facteurs contribuent à ce que les réfugiés quittent les camps de Dadaab et de Kakuma.

a) *Traitement des demandes de réinstallation.* L'idée qui prévaut parmi les réfugiés, même si elle ne correspond pas forcément à la réalité, est que, pour être certain qu'une demande de réinstallation sera prise en considération, il faut se rendre à la Délégation du HCR à Nairobi, là où elles sont traitées;

b) *Sécurité.* Les réfugiés, les fonctionnaires du HCR et le personnel des organisations non gouvernementales ont tous peint un tableau très sombre des conditions de sécurité dans les camps de réfugiés. On a signalé aux enquêteurs des cas de viol, d'agressions entre ethnies ou entre clans différents, de pillage d'échoppes dans les camps et d'incendie de résidences. Pendant que se déroulait l'enquête, des émeutes se sont produites dans le camp de Kakuma, faisant plusieurs morts. Les personnes interrogées ont aussi fait état d'attaques de « bandits » contre les camps. La police est présente dans les camps, mais manifestement en nombre insuffisant.

c) *Conditions de vie.* Pendant le temps limité qui lui était imparti pour mener son enquête, l'équipe spéciale n'a pu se rendre dans les camps de Kakuma et de Dadaab mais elle a néanmoins interrogé des réfugiés, qui lui ont décrit la vie dans les camps. Des employés des organisations non gouvernementales, du HCR et des ambassades lui ont également fait des rapports. Tous les témoignages, bien qu'anecdotiques, concordaient. Pour l'essentiel, les perspectives d'emploi sont pratiquement nulles pour les habitants des camps et les services limités qui sont mis à leur disposition sont primitifs. Un certain nombre de réfugiés estiment qu'il est bien préférable de vivre à Nairobi même s'ils ne peuvent y trouver que des logements misérables et si pour la plupart, ils ne trouvent à s'employer que sur le marché noir.

19. La plupart des réfugiés ignorent le circuit complexe que suivent les dossiers au HCR et ne connaissent pas non plus leurs droits ni leurs obligations – ils ne savent pas par exemple que les services du HCR sont toujours gratuits – bien que le

HCR publie ces informations. La réinstallation n'étant possible que pour une petite minorité de réfugiés, les conditions sont réunies pour que le marché que représentent les réfugiés et les candidats réfugiés les mieux lotis devienne le terreau d'une corruption florissante.

II. L'affaire criminelle

A. Une entreprise criminelle

20. Les renseignements recueillis au cours de l'examen réalisé en octobre 2000 par la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ont révélé l'existence d'un dispositif dans lequel étaient impliquées des personnes extérieures au HCR les (« agents ») et certains fonctionnaires de la Délégation du HCR à Nairobi, et qui visait à tirer profit de la situation désespérée dans laquelle se trouvaient les réfugiés. Au bout de trois ou quatre semaines d'enquête sur le terrain, les membres de l'équipe spéciale ont pu mesurer la dimension et la portée réelles d'une entreprise criminelle qui était le fait d'un réseau de personnes, parmi lesquelles des fonctionnaires du HCR, qui s'étaient donné pour but de tirer des profits substantiels d'une opération qui consistait à faire de fausses promesses et à remettre de faux documents à des réfugiés et autres candidats à la réinstallation. L'enquête a permis de confirmer que ces agissements étaient en majorité le fait d'une vaste entreprise criminelle qui réunissait quelque 70 personnes fonctionnant à différents niveaux, et qui était contrôlée essentiellement par 10 personnes. Ce réseau soutirait de l'argent à des réfugiés qui cherchaient désespérément à se réinstaller, en échange de services du HCR en réalité gratuits, comme par exemple la délivrance de documents attestant le statut de réfugié. Parmi les personnes identifiées par l'équipe spéciale, trois étaient des fonctionnaires du HCR, deux étaient employés par une organisation non gouvernementale travaillant en association avec le HCR et une sixième personne était un ancien membre du personnel. Cette dernière, lors d'un entretien avec les enquêteurs de la Division des investigations, a récemment confirmé l'existence de l'entreprise criminelle telle qu'elle est décrite dans le présent rapport. La même personne a confirmé que les fausses promesses de réinstallation se monnaient à raison de 2 000 à 5 000 dollars par personne.

21. La structure du réseau principal était bien établie, à savoir qu'il y avait au sein de l'entreprise criminelle plusieurs échelons correspondant à des fonctions différentes. Par exemple, l'échelon le plus bas était constitué par les « agents », parmi lesquels on trouvait les différentes nationalités représentées parmi les réfugiés. Le travail des « agents » consistait à rechercher des affaires pour les échelons supérieur et intermédiaire du réseau. Ils étaient les yeux et les oreilles de l'entreprise au sein de la population de réfugiés. En raison de leur situation, ils pouvaient faire savoir à leurs maîtres quels groupes de réfugiés disposaient des fonds nécessaires pour obtenir des documents ou le statut donnant droit à une réinstallation, ou étaient en mesure de réunir ces fonds. Ils communiquaient ces renseignements aux personnes placées au-dessus d'eux dans la hiérarchie du réseau et les mettaient en contact avec les groupes repérés.

22. Aux échelons intermédiaires on trouvait deux types de fonctions : les hommes de main et les contacts initiaux. Les premiers étaient eux-mêmes des réfugiés. Ils étaient sélectionnés par des membres du réseau placés plus haut dans la hiérarchie et exécutaient les ordres des chefs du réseau, n'hésitant pas parfois à recourir à la manière forte pour forcer les réfugiés à payer – intimidation des réfugiés et des témoins potentiels et violences physiques. L'équipe spéciale a reçu de nombreux témoignages de réfugiés qui avaient subi des brutalités aux mains de personnes qu'elle a identifiées comme étant des hommes de main de l'entreprise. Ces agressions étaient en majorité attestées par des rapports de police ou des certificats d'hôpitaux. Vers la fin de l'enquête, à la fin du mois de mai 2001, certains de ces hommes de main ont menacé deux membres de l'équipe.

23. Toujours aux échelons intermédiaires, les contacts initiaux étaient en majorité des membres du personnel du HCR. Ils réclamaient illégalement aux réfugiés le paiement de 50 à 100 schillings kényens en échange de la permission d'entrer dans les locaux de la Délégation du HCR à Nairobi. En échange d'argent, ces fonctionnaires faisaient aussi remonter dans les files d'attente le dossier des personnes qui souhaitaient obtenir le statut de réfugié ou s'arrangeaient pour que le dossier d'un réfugié soit classé parmi ceux qui devaient être examinés en vue d'une réinstallation.

24. L'échelon supérieur de l'entreprise était constitué d'un petit nombre de fonctionnaires et de conseillers du HCR qui jouaient un rôle essentiel dans le processus,

ainsi que de membres du personnel d'organisations non gouvernementales, qui étaient en mesure de faciliter le déploiement de ces activités criminelles dans leurs bureaux respectifs.

25. De tous les membres du réseau, les fonctionnaires du HCR qui occupaient des postes d'administrateur adjoint chargé de la protection étaient ceux qui étaient les plus nécessaires à la réussite de l'entreprise. Ce sont eux qui fournissaient les signatures nécessaires pour recommander la réinstallation dans un autre pays ou pour renouveler les lettres du HCR autorisant leurs détenteurs à demeurer dans la région de Nairobi au lieu d'être transportés dans un camp.

26. Les enquêteurs de l'équipe spéciale ont constaté que les affinités claniques et tribales n'entraient pas en ligne de compte. Les membres du réseau avaient pour principal objectif de soutirer le maximum d'argent des réfugiés en exigeant de ceux qui souhaitaient se réinstaller dans un pays étranger le paiement d'une commission en échange des services du HCR. Ils n'étaient inspirés ni par des motifs idéologiques ni par le souci de favoriser tel ou tel groupe. L'argent était leur seul mobile. Ils s'arrangeaient pour faire passer à la place de réfugiés qui remplissaient les conditions requises des réfugiés qui n'avaient pas droit à la réinstallation, spoliant ainsi les premiers. Les réfugiés qui n'avaient pas les moyens de payer ou dont l'identité avait été subtilisée par les fonctionnaires du HCR et vendue à des personnes aspirant à une réinstallation ou au statut de réfugié, se trouvaient relégués dans une attente qui n'aurait pas de fin puisqu'ils étaient privés de leur identité, le seul bien qui leur restait.

27. Pour celui qui y serait enclin, la tentation de la corruption est forte sur le marché que constituent les réfugiés. Sur ce marché, des profits se chiffrant en millions de dollars peuvent être faits en exploitant le désespoir des réfugiés ou d'autres candidats à la réinstallation. Certains fonctionnaires du HCR ont vu le parti qu'il y avait à tirer de cette situation et ont créé à cette fin un réseau étroit et prospère de complices.

B. Menaces contre la Délégation du HCR à Nairobi

28. Lors de son examen, en octobre 2000, la Division des investigations du BSCI avait constaté que des membres du personnel du HCR avaient fait l'objet de

menaces. Elle avait réuni des éléments de preuve à ce sujet. Les personnes visées étaient des fonctionnaires qui, soupçonnant que les réfugiés étaient exploités, avaient tenté de s'informer et qui avaient été repérées par le réseau comme risquant de faire obstacle à la poursuite de son entreprise lucrative. En outre, dès que le bruit avait couru, ce qui était inévitable, que les services d'investigation locaux de la Division des investigations du BSCI avaient entrepris d'examiner la situation (en octobre 2000), les personnes ainsi repérées par l'entreprise criminelle, aussi bien au HCR qu'à la Division des investigations du BSCI, avaient commencé à recevoir des menaces anonymes, verbalement et par écrit. Il convient aussi de noter qu'avant que l'équipe spéciale ne fasse son enquête, les menaces dont avaient fait l'objet les fonctionnaires du HCR avaient été passées sous silence. De fait, grâce à ces menaces, l'entreprise criminelle avait réussi à empêcher toute tentative d'enquête sur ses activités. Dès le début de son enquête sur le terrain, l'équipe spéciale pouvait donc être à peu près certaine qu'elle opérerait dans un climat de menaces croissantes.

29. Deux semaines après le début de son enquête, l'équipe spéciale a pu localiser une source bien placée grâce à laquelle elle a pu réunir des éléments tendant à prouver que certains fonctionnaires du HCR membres de l'entreprise criminelle se proposaient d'envoyer des lettres de menace à l'Ambassadeur des États-Unis d'Amérique à Nairobi, au chef du Service d'immigration et de naturalisation de l'ambassade des États-Unis à Nairobi et à trois hauts fonctionnaires du HCR de rang élevé.

30. Le 17 mars 2001, les enquêteurs de l'équipe spéciale ont appris que trois fonctionnaires du HCR, qui contrôlaient les opérations de l'entreprise criminelle (voir par. 24 ci-dessus), ayant eu vent du début de l'enquête, avaient décidé qu'ils devaient y mettre un terme comme ils avaient mis un terme à de précédentes enquêtes, aux moyens de menaces et, éventuellement, d'un « attentat à la bombe » contre la Délégation du HCR. Une source a fait savoir à l'équipe spéciale que les trois fonctionnaires en question l'avaient contactée en sa qualité d'« agent » pour lui demander de rédiger elle-même ou de faire rédiger par d'autres cinq lettres de menace en anglais et en arabe et de les signer du nom d'Oussama ben Laden. Ces lettres devaient être envoyées à trois administrateurs de haut rang alors en poste au HCR et aux deux membres de

l'ambassade des États-Unis susmentionnés, dont l'Ambassadeur.

31. La source a expliqué que les trois fonctionnaires du HCR tenaient à ce que les lettres soient rédigées en arabe et signées du nom de ben Laden afin que les États-Unis prennent la menace davantage au sérieux. L'équipe spéciale étant composée en majorité d'hommes blancs, les conspirateurs ont cru qu'il s'agissait d'agents du Federal Bureau of Investigation des États-Unis (FBI), ce qui était une erreur. Ils avaient donc décidé qu'il ne suffisait plus de menacer les fonctionnaires de l'ONU mais qu'il fallait aussi s'en prendre au personnel de l'ambassade afin de pousser les États-Unis à renoncer à l'enquête.

32. La source a expliqué que les lettres de menace n'étaient que la première étape d'un plan en quatre points qui lui avait été décrit par les trois fonctionnaires du HCR. Dans une deuxième étape, les conspirateurs devaient se procurer une bombe « F1 » (en fait une grenade) qu'un employé du HCR serait chargé de placer dans des toilettes, où elle devait exploser. D'après la source, cette deuxième phase était destinée à faire monter les menaces d'un cran et à prouver que les conspirateurs étaient prêts à agir si l'équipe spéciale ne quittait pas le Kenya. Dans une troisième étape, la fille d'un administrateur de haut rang du HCR devait être enlevée.

33. La source a indiqué que la quatrième phase devait consister dans la mise à exécution des menaces contenues dans les lettres. L'équipe spéciale a immédiatement alerté les personnes visées et des mesures de sécurité supplémentaires ont été prises pour les protéger.

34. La source a en outre déclaré avoir rencontré dans un hôtel du centre de Nairobi l'un des fonctionnaires du HCR, qui lui avait dicté le texte des lettres. Il avait été convenu entre eux que la source remettrait les lettres, mises au propre, au fonctionnaire le 20 mars 2001.

35. La source a précisé qu'au cours de l'une des réunions qu'elle avait eues avec les trois fonctionnaires du HCR, l'un d'eux avait déclaré : « nous nous débarrassons de certains employés [non corrompus] du HCR de la même manière que nous nous sommes débarrassés d'autres employés du HCR par le passé ». La source a également indiqué qu'au cours de la réunion, l'un des fonctionnaires du HCR suspendu lui avait dit qu'ils avaient l'intention de tuer

« l'Ambassadeur noir des États-Unis ». Au cours de ses conversations avec les trois fonctionnaires du HCR, ceux-ci avaient demandé à la source si elle n'avait pas de liens avec Oussama ben Laden ou si elle ne connaissait pas quelqu'un qui pouvait le leur faire rencontrer et les trois fonctionnaires avaient discuté d'un plan dont l'objectif était « tuer » l'Ambassadeur. Bien que rien n'ait jamais permis de penser que les trois fonctionnaires avaient des contacts avec le terroriste, l'équipe spéciale a transmis tous ces renseignements à l'ambassade des États-Unis, au HCR et à la police kényenne.

36. Munie de ces renseignements et grâce à la coopération de la source, l'équipe spéciale a pu mettre au point un plan d'opération. La source, prenant des risques personnels considérables, s'est rendue à une réunion avec les trois fonctionnaires du HCR équipée d'un matériel d'enregistrement et a pu saisir l'entretien sur vidéo et sur cassette audio. Cette opération a été menée en la présence et avec l'aide de membres de la police judiciaire kényenne associés à l'équipe spéciale et dans le respect du droit kényen.

C. Droit kényen applicable, arrestations et inculpations

37. À mesure que l'enquête avançait, et que l'on réunissait d'autres indices, les officiers du Département kényen des enquêtes criminelles qui faisaient partie de l'équipe spéciale confirmaient que cette dernière avait réuni des preuves suffisantes que des crimes avaient été commis. Les enquêteurs ont donc pris les dispositions voulues pour faire arrêter les trois fonctionnaires du HCR. Le 19 avril 2001, le Département des enquêtes criminelles arrêta ces trois personnes, qui ont été inculpées de violations du Code pénal kényen pour avoir menacé de donner la mort (association de malfaiteurs) et pris de l'argent à des réfugiés.

38. Les trois fonctionnaires du HCR arrêtés ont comparu devant un tribunal, puis ont été libérés sous caution, après quoi des témoins et des enquêteurs de l'équipe spéciale se sont trouvés en butte à des menaces et à des représailles de membres du groupe criminel qui n'avaient pas encore été arrêtés. L'enquête, puis l'arrestation d'autres membres du groupe criminel, ont eu un grand écho dans les médias, ce qui a augmenté d'autant les risques encourus par les témoins, et aussi par les enquêteurs de l'équipe spéciale.

39. Les dispositions judiciaires du droit kényen ont fait qu'il a été impossible après les premières arrestations d'éviter de divulguer l'identité des témoins et des plaignants qui avaient fourni des éléments directs de preuve à l'appui des accusations de corruption et de menaces. Le nom de ces personnes a même été publié par la presse locale. Des témoins se sont plaints à l'équipe spéciale d'avoir fait l'objet de menaces, certains avaient été agressés pour avoir aidé l'équipe spéciale et pour avoir été prêts à témoigner lorsque les accusés seraient jugés. Faute d'un programme gouvernemental de protection des témoins, l'équipe spéciale a donc dû prendre des mesures simples et rudimentaires pour protéger ces témoins, avec l'aide du HCR. Les informations dont elle disposait l'ont conduite à déterminer que 18 témoins (soit 93 personnes avec les membres de leur famille) nécessitaient une protection renforcée. Pour six autres témoins, on a constaté l'existence d'un danger réel et immédiat de représailles graves de la part des personnes qui avaient été arrêtées, et il a fallu les réinstaller ailleurs avec leur famille.

40. Après trois mois de travail, l'équipe spéciale avait réuni des indices directs suffisants pour faire arrêter six personnes, en sus des trois fonctionnaires du HCR poursuivis au pénal, qui avaient contrevenu au Code pénal kényen, ayant reçu de l'argent de réfugiés (jusqu'à 6 000 dollars des États-Unis dans certains cas) en échange d'une promesse frauduleuse de réinstallation. Certains chefs d'accusation en vertu du Code pénal kényen avaient trait aux sommes d'argent reçues de réfugiés par des « agents » et des fonctionnaires du HCR qui avaient promis aux réfugiés que leur cas serait examiné avant leur tour. À certains réfugiés, il avait été demandé de verser de l'argent pour obtenir une lettre d'injonction les autorisant à rester à Nairobi, tandis que d'autres, réfugiés et non-réugiés, avaient versé de l'argent à des « agents » et à des fonctionnaires du HCR pour être ajoutés, sous une fausse identité, dans la demande de réinstallation d'une autre famille. Outre les témoignages des victimes (des réfugiés), les enquêteurs ont pu recueillir des documents falsifiés corroborant ces témoignages, qui avaient été fabriqués soit par les fonctionnaires du HCR mis en cause, soit par leurs « agents ». Ces derniers allaient même, dans certains cas, jusqu'à fournir aux réfugiés qui avaient versé de l'argent des contrats et des reçus, pour donner à leurs agissements l'apparence d'une opération licite effectuée au nom du HCR.

41. Les trois fonctionnaires du HCR arrêtés ont été inculpés d'association de malfaiteurs (cinq chefs d'accusation), c'est-à-dire de s'être associés pour menacer ou faire menacer une autre personne de mort, ce qui relève de l'article 223 1) du Code pénal kényen, en vertu duquel « est coupable de crime passible de 10 ans d'emprisonnement quiconque, sans excuse valable, menace ou fait menacer autrui de mort, directement ou indirectement, que ce soit ou non par écrit ». C'était le chef d'accusation à retenir, plutôt que le délit effectif, aucune des personnes visées n'ayant reçu de lettre de menace. Mais il y avait largement assez d'éléments de preuve pour motiver l'inculpation d'association de malfaiteurs, les trois accusés étant allés au-delà des simples préparatifs dans leur projet et leur intention de rédiger et de faire parvenir les lettres.

42. Six personnes, dont les trois fonctionnaires du HCR, ont été inculpées du délit d'escroquerie, relevant de l'article 315 du Code pénal kényen, selon lequel « est coupable d'un délit et passible de trois ans d'emprisonnement quiconque par quelque manoeuvre ou machination frauduleuse obtient tout objet susceptible d'être volé, ou fait livrer à une autre personne tout objet susceptible d'être volé ou fait payer ou livrer à une autre personne une somme d'argent ou des marchandises, ou un montant plus élevé, ou des marchandises de valeur plus élevée, que ce n'aurait été le cas s'il n'avait pas recouru à ladite manoeuvre ou machination ».

43. À partir des éléments réunis à l'issue de l'enquête de l'équipe spéciale, outre les inculpations d'association de malfaiteurs et les autres inculpations, neuf personnes ont été inculpées d'escroquerie (58 chefs d'accusation) ou de tentative d'escroquerie (deux chefs d'accusation) par les officiers de police kényens détachés auprès de l'équipe spéciale. L'un des fonctionnaires du HCR a également été inculpé de faux, ce qui relève de l'article 349 du Code pénal kényen, selon lequel « sauf dispositions contraires, est coupable de crime passible de trois ans d'emprisonnement quiconque aura falsifié un document quelconque, sauf si du fait des circonstances ou de la nature du document falsifié une autre peine s'applique ».

44. Deux membres du personnel d'un agent d'exécution du HCR, une organisation non gouvernementale appelée African Refugees Training and Employment Service (Service de formation et de placement des réfugiés africains) ont été inculpés

d'avoir reçu de l'argent de réfugiés. Ils ont également été inculpés de vandalisme, en vertu de l'article 339 du Code pénal kényen, selon lequel « sauf dispositions contraires, est coupable de délit passible de cinq ans d'emprisonnement quiconque détruit ou dégrade un bien quelconque délibérément et de manière illicite, sauf si une autre peine s'applique ». Dans le cas de ces deux personnes, les éléments réunis montrent qu'ils avaient de concert détruit le certificat de mariage d'un réfugié, afin de fabriquer une fausse identité pour l'épouse de ce réfugié et l'inscrire sur une liste de réfugiés à réinstaller en tant que membre d'une autre famille, qui avait de l'argent mais moins de chance qu'elle de voir aboutir sa demande de réinstallation.

D. Mode de fonctionnement et éléments de preuve

45. L'équipe spéciale a entendu plus de 200 témoins. Il est à noter qu'elle a recueilli les témoignages en se conformant à la loi concernant les éléments de preuve de la République du Kenya, ainsi qu'aux avis qu'elle a reçus des officiers du Département kényen des enquêtes criminelles et de ses propres conseillers juridiques. Il a été déterminé que les témoignages « directs » étaient ceux portés oralement par des témoins disposés à dire dans une déclaration de police qu'ils avaient effectivement versé de l'argent à un fonctionnaire du HCR, à un membre de l'organisation non gouvernementale ou à un « agent ». Les témoins disposés à déclarer qu'il leur avait été demandé de verser de l'argent, mais qu'ils ne l'avaient pas fait ou n'avaient pu le faire, ont été considérés comme témoins corroborants, fournissant des éléments de preuve « indirects ».

46. La plupart des témoins directs portant des témoignages « directs » étaient en mesure d'identifier formellement la ou les personnes à qui l'argent avait été versé et de se souvenir du montant exact, des dates du ou des versements et des circonstances exactes des faits. Dans certains cas, plusieurs réfugiés ont été en mesure de produire des documents à l'appui de leurs dires, par exemple des fonds obtenus spécifiquement d'amis ou de parents déjà réinstallés ailleurs, à utiliser pour rétribuer des services du HCR qui sont censés être fournis gratuitement.

47. En analysant les éléments de preuve, les enquêteurs de l'équipe spéciale sont parvenus à la conclusion qu'il serait peu probable que tant de

témoins originaires de pays et d'ethnies différents, et parlant des langues différentes, se soient concertés pour inventer une histoire mettant en cause neuf personnes, et qu'ils aient pu garder cohérente leur version des faits bien qu'interrogés à maintes reprises par les enquêteurs de l'équipe spéciale et les officiers du Département kényen des enquêtes criminelles.

48. Outre les témoignages directs utilisés à l'appui des accusations portées contre neuf personnes devant les tribunaux de Nairobi, il existe également d'utiles éléments de preuve indirects qui confirment les éléments directs. En outre, nombre de réfugiés, dont les assertions figurent dans les procès-verbaux d'audition de témoins par l'équipe spéciale, ont dit que les mêmes personnes leur avaient demandé de verser de l'argent pour que leurs demandes puissent suivre leur cours. Ils avaient refusé de payer, ou, plus souvent, n'étaient simplement pas en mesure de le faire. Les enquêteurs de l'équipe spéciale ont observé qu'il y avait une corrélation marquée entre le fait que ces réfugiés n'avaient pas versé d'argent – n'étant pas en mesure de le faire – et l'état d'avancement de leur dossier à la Délégation de Nairobi : leurs dossiers ou bien n'existaient pas, ou bien avaient été détruits, ou encore étaient restés au point mort. Il existe en outre des raisons de penser que l'identité et les dossiers de réfugiés authentiques, qui n'avaient pas versé les sommes exigées par les fonctionnaires du HCR mis en cause, avaient été vendus par ces derniers à d'autres personnes, qui avaient versé de l'argent pour usurper frauduleusement leur identité. Dans la plupart des cas, les personnes ayant acheté l'identité en question avaient été évaluées par le personnel du HCR ayant examiné leur cas comme peu susceptibles de réinstallation. S'il n'y avait pas eu de corruption, donc, des réfugiés méritants qui n'avaient pas l'argent demandé auraient eu de meilleures chances de bénéficier d'une réinstallation. De plus, l'équipe spéciale a appris que les personnes achetant ainsi l'identité d'un réfugié étaient souvent non pas des réfugiés, mais des personnes qui se font passer pour réfugiés afin d'être réinstallées.

49. L'équipe spéciale a pu réunir des indices contre d'autres personnes que les inculpés : il s'agissait de gens ayant des liens assez lâches avec le groupe criminel, qui avaient obtenu de l'argent de réfugiés en leur faisant croire que leur dossier « serait traité » ou serait examiné favorablement. Une fois libérés sous caution, les trois fonctionnaires du HCR et deux des

« agents » se sont mis à menacer les témoins. L'équipe spéciale a pu réunir en l'espèce des éléments de preuve de comportement contraire aux conditions de la libération sous caution et aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 121 du Code pénal kényen, selon lesquelles « est coupable d'un délit passible de trois ans d'emprisonnement quiconque tente d'intervenir ou d'influencer un témoin pour ce qui concerne son témoignage lors d'une procédure judiciaire, que ce soit avant ou après que le témoignage a été recueilli ». Dans tous ces cas, les éléments de preuve ont été transmis au Département kényen des enquêtes criminelles pour qu'il y donne suite.

E. Situation actuelle

50. Suite aux arrestations, l'équipe spéciale, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne et le HCR aident les autorités kényennes à présenter des éléments de preuve dans 11 procès. Un procès vise les trois fonctionnaires du HCR inculpés de menaces de mort; les mêmes sont également inculpés par ailleurs d'escroquerie (plusieurs chefs d'accusation). Deux autres « agents » devront également répondre devant la justice à des accusations d'escroquerie, et, pour certains délits, ils ont été inculpés conjointement, de sorte qu'un procès distinct concerne cette responsabilité conjointe. On attend également le procès des deux membres de l'African Refugees Training and Employment Service, inculpés de vandalisme, et d'un troisième « agent » inculpé d'escroquerie. Ce dernier faisant également l'objet d'une inculpation conjointe avec l'un des fonctionnaires du HCR, il y aura sans doute un autre procès où comparaitront conjointement ces deux inculpés.

51. À l'heure actuelle, toutefois, la plupart des procédures ont été suspendues en attendant qu'une cour constitutionnelle kényenne se prononce sur la question de savoir si les inculpés ont le droit d'obtenir communication avant le procès de toutes les pièces de l'accusation, notamment du nom et de l'adresse de tous les témoins à charge. La question s'est posée parce que les trois fonctionnaires du HCR, dont l'un est avocat, membre du barreau kényen, ont argué du fait qu'aux termes de la Constitution de la République du Kenya, ils avaient le droit d'en obtenir communication. Si la Cour constitutionnelle désignée par le Chief Justice pour examiner la question décidait que les inculpés y

ont droit, cela constituerait une nouvelle règle de jurisprudence dans l'histoire du droit au Kenya. Au moment où était rédigé le présent rapport, la Cour constitutionnelle n'avait pas tranché, et aucun des procès n'avait avancé.

52. La police kényenne a en sa possession l'ensemble des pièces relatives aux personnes qui ont été arrêtées, ainsi qu'aux autres personnes contre lesquelles des preuves suffisantes ont été réunies, notamment un administrateur auxiliaire du HCR qui a joué un rôle important dans le groupe criminel. Il a également été inculpé *in absentia* et la police kényenne a indiqué qu'il ferait l'objet d'un mandat d'arrêt international. Au moment où était rédigé le présent rapport, le mandat n'avait pas encore été lancé.

53. La police kényenne a également en sa possession des éléments de preuve suffisants pour arrêter à nouveau les trois fonctionnaires suspendus du HCR et les inculper de contravention aux règles de procédure judiciaire (article 121 f) du Code pénal kényen) du fait qu'ils ont activement menacé des témoins à charge depuis qu'ils ont été libérés sous caution. Au moment où était rédigé le présent rapport, cette mesure n'avait pas été prise.

54. De plus, les deux membres de l'African Refugees Training and Employment Service ont décidé de faire appel de leur renvoi par l'organisation non gouvernementale. Ils ont intenté pour cela un procès civil au HCR à Nairobi. Depuis, les trois fonctionnaires suspendus du HCR se sont joints aux deux membres de l'organisation non gouvernementale et sont demandeurs dans ce procès civil, qui doit avoir lieu à Nairobi.

III. Corruption et irrégularités de gestion dans la Délégation du HCR à Nairobi

A. Examen des dossiers des réfugiés

55. Comme il ressort de l'enquête, les fonctionnaires du HCR inculpés et leurs complices se sont livrés à cette entreprise criminelle extrêmement lucrative. Eu égard à la facilité avec laquelle ces fonctionnaires et leurs associés ont pu mener à bien de tels agissements, l'équipe spéciale a dû examiner de très près les activités et la gestion de leur bureau à Nairobi.

56. Les activités du HCR au Kenya sont gérées par la Délégation du HCR à Nairobi, avec l'appui de deux bureaux auxiliaires situés dans les camps de Kakuma et Daadab, dont l'effectif (agents locaux et fonctionnaires internationaux) représente plus de 100 personnes. La Direction régionale d'Addis-Abeba assure la supervision des activités. La Délégation du HCR à Nairobi est située dans le quartier ouest de la ville et se compose des bureaux de la Délégation elle-même et du Centre d'orientation, qui est chargé de l'examen du dossier des réfugiés. La Délégation est dirigée par le représentant et est administrée par le représentant adjoint et par le représentant assistant (protection), et comprend la Section chargée de la réinstallation, dirigée par le représentant assistant (administration).

57. La Délégation du HCR à Nairobi est logée dans un ancien bâtiment résidentiel en décrépitude et dans une résidence y attenante. Le Centre est protégé par une grille dont l'accès est contrôlé et qui est surveillée par des gardiens privés. La sécurité physique du Centre est précaire, en particulier durant les manifestations sporadiques et parfois violentes qui se produisent de temps à autre à l'extérieur du complexe.

58. La Section chargée de la protection définit les conditions d'octroi du statut de demandeur d'asile et détermine si les intéressés peuvent ou non être considérés comme des réfugiés, ainsi que cette notion est définie dans le mandat du HCR. Cette tâche est confiée à des fonctionnaires désignés à cette fin, et est supervisée par des fonctionnaires chargés de la protection, qui sont généralement des avocats-conseils, y compris l'un des trois fonctionnaires du HCR détenus, qui remplissait les fonctions de fonctionnaire associé chargé de la protection. La Section chargée de la réinstallation procède à la réinstallation des réfugiés définis comme tels par les avocats-conseils. Lorsque le droit à réinstallation a été établi par le HCR, il est alors pris contact avec les ambassades des pays de réinstallation pour suite à donner.

59. Le Centre d'orientation a pour fonction d'examiner les dossiers des réfugiés urbains qui se présentent aux grilles d'entrée du complexe. Un certain nombre des fonctionnaires qui travaillent au Centre ne sont pas employés directement par le HCR mais sont détachés auprès de celui-ci au titre d'un contrat passé avec le Service pour la formation et l'emploi des réfugiés africains, l'organisation non gouvernementale qui est le partenaire opérationnel du HCR.

60. Une fois admis dans le Centre, le processus de détermination du statut de réfugié des intéressés débute par un entretien qui est généralement mené par les fonctionnaires du Service pour la formation et l'emploi des réfugiés africains chargés d'examiner les demandes, avec le concours d'interprètes qui, pour la plupart, sollicitent eux-mêmes le statut de réfugié. Le formulaire d'admission doit être établi avec les interprètes. Les témoins ont souvent indiqué dans leurs entretiens avec l'équipe de travail que cette étape revêtait une importance cruciale dans la mesure où, selon eux, les interprètes avaient coutume de demander aux réfugiés le paiement d'une commission pour les aider à remplir les formulaires et à établir une explication plausible, de manière que leur demande soit examinée favorablement. Toutefois, on ne dispose pas de preuves tangibles du versement de telles commissions. Une fois achevé l'examen de son dossier, le réfugié est informé de la décision prise. Ceux qui ont fait l'objet d'une décision favorable et dont il a été établi qu'ils sont des réfugiés authentiques, et ceux qui demandent à être réinstallés, sont alors priés de se rendre dans les camps désignés ou bien reçoivent dans certains cas l'autorisation de demeurer à Nairobi en attendant l'issue du processus de réinstallation ou la décision de l'ambassade contactée. Ceux dont la demande est rejetée peuvent former un recours contre la décision prise par le fonctionnaire chargé de l'examen de leur dossier. Le recours doit être formé dans un délai de 14 jours et son instruction est également confiée à un fonctionnaire chargé de l'examen des dossiers.

61. Une fois que le fonctionnaire chargé de l'examen du dossier a fait une recommandation favorable, l'affaire est renvoyée au fonctionnaire de la Délégation du HCR à Nairobi qui est préposé à la protection ou au représentant assistant (protection). Ceux-ci passent en revue le dossier et, sur la base d'un ensemble de critères, il est décidé de procéder à la réinstallation et le nom du réfugié est communiqué à l'ambassade d'un pays hôte. Le réfugié est souvent autorisé à demeurer à Nairobi en attendant l'issue du processus de réinstallation et la décision de l'ambassade contactée. Bien que la décision de procéder à réinstallation relève en dernier ressort des fonctionnaires concernés dans les différentes ambassades, l'équipe spéciale a appris que les ambassades accordaient en fait un grand poids aux recommandations formulées par le HCR.

62. Seul un petit nombre de personnes se présentant au Centre d'orientation sont autorisées à y pénétrer, sur la base du nombre d'entretiens que les préposés considèrent pouvoir examiner en l'espace d'une journée, le nombre maximum s'établissant normalement à 65 réfugiés par jour. Viennent s'ajouter à ce nombre les individus convoqués par le Centre pour notification de la décision concernant leur dossier ou pour un nouvel entretien ou ceux qui ont un rendez-vous avec le fonctionnaire préposé à la protection. L'examen des dossiers est fréquemment remis à une date ultérieure en raison du nombre excessif d'entretiens prévu, du manque d'interprètes ou de problèmes techniques de fonctionnement des ordinateurs.

63. Les réfugiés qui avaient suivi toutes les étapes du processus ont été interrogés par les enquêteurs de l'équipe spéciale et ont déclaré que la corruption et le paiement de commissions débutaient à l'entrée du complexe, où les gardiens demandaient aux réfugiés qui avaient obtenu un entretien d'acquiescer un « honoraire » modeste de 50 à 100 shillings kényens pour être autorisés à se rendre dans le Centre. L'existence de telles demandes est bien établie, mais il n'existe pas de preuve directe que des paiements aient été effectués aux gardiens. Les témoignages des réfugiés ont été très largement corroborés par les observations de l'équipe spéciale, qui a pris note des faits à mesure qu'ils se produisaient à l'extérieur des locaux de la Délégation du HCR à Nairobi et qui a constaté que ces activités et d'autres activités illégales avaient lieu. Par exemple, à l'occasion d'une visite auprès de la Délégation, deux enquêteurs ont été le témoin des brutalités perpétrées par un garde envers une réfugiée. Force leur a été d'intervenir de crainte que celle-ci ne des blessures graves.

En septembre 2001, l'entreprise privée chargée de recruter des gardiens pour le compte de la Délégation du HCR à Nairobi a été remplacée par une autre. Tous les gardiens reçoivent à présent une formation à la gestion des foules et des individus qui se pressent à la grille d'accès du bâtiment. Ils sont plus strictement supervisés de manière à empêcher toute sollicitation illégale de commission.

64. Une fois admis à l'intérieur du bâtiment de la Délégation, sous l'oeil vigilant des gardiens, les réfugiés sont conduits le long d'un couloir de sécurité et affectés dans diverses salles où ils sont classés selon leur origine ethnique, linguistique et culturelle de

manière à faciliter l'examen de leur dossier. Ils y attendent jusqu'au moment où leur nom est appelé et où ils se rendent dans le Centre pour examen de leur dossier et/ou pour un entretien. D'après les réfugiés et les témoins qui avaient franchi toutes les étapes du processus et qui ont été ultérieurement interrogés par les enquêteurs de l'équipe spéciale, le seul fait d'avoir pu pénétrer dans l'enceinte du Centre est considéré comme une victoire.

B. Lacunes dans la documentation

65. Les dossiers des réfugiés constitués par la Délégation du HCR à Nairobi représentaient d'importantes informations pour leur avenir ainsi que des éléments de preuve pour l'équipe spéciale. En théorie, l'examen du dossier débute dès l'instant où le réfugié est admis dans les locaux de la Délégation. Les interprètes remplissent les pièces initiales. Le réfugié est alors photographié et le dossier est soumis au fonctionnaire préposé à l'examen des demandes, qui mène l'entretien. Le secrétaire du Centre d'orientation entre dans le système d'archivage électronique les données d'état civil et autres éléments du dossier. Le commis aux dossiers doit veiller à ce que le registre des dossiers soit signé chaque jour. Si un cas est tranché par la négative et si l'intéressé n'est pas reconnu en tant que réfugié au sens de la Convention, son dossier est alors conservé durant un certain laps de temps, puis transféré aux archives. Si, une fois achevé l'examen du dossier, le Centre donne un avis favorable, le dossier est alors transféré à la section responsable (protection ou réinstallation) jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée, après quoi il est versé aux archives.

66. Toutefois, dans la pratique, il n'a pas été possible de trouver de directives ou d'instructions concernant le système d'examen des dossiers, leur acheminement et la documentation y relative. Le commis aux dossiers désigné par le Centre tenait son propre système de suivi des dossiers, lequel n'était ni complet ni précis. Il était difficile de savoir où se trouvaient les dossiers et, dans certains cas, ceux-ci avaient été déplacés sans indication permettant de savoir où ils avaient été transférés ni qui les détenait. Le système tout entier de gestion des dossiers du Centre était entre les mains du commis aux dossiers, lequel devait passer un temps fou à fouiller dans le bâtiment et les bureaux à la recherche des dossiers réclamés par l'équipe spéciale. Lorsque le commis n'était pas sur place, tout le processus de

gestion des dossiers était frappé de paralysie et le système de « libre-service » prenait le relais, les usagers ôtant des fichiers et des documents ou les ajoutant à leur gré.

67. Le commis aux dossiers, qui était un employé de longue date du HCR, a indiqué qu'il n'existait pas de directives ou d'instructions écrites concernant les dossiers et le système d'archivage. Il a précisé qu'il existait autrefois un système de pointage des cartes, qui avait été supprimé après la mise en place du système de gestion électronique des dossiers, lequel n'était pas utilisé à l'heure actuelle. On lui a demandé pourquoi et il a répondu que, par suite d'un réseau d'alimentation électrique défectueux, de dysfonctionnements techniques du système et de mécanismes d'audit et de gestion inopérants, le système ne permettait pas en fait de savoir qui était responsable de tel ou tel dossier à un moment donné dans le temps. Les propres observations et vaines recherches de dossiers de l'équipe spéciale ont confirmé la justesse de ces indications.

68. L'effondrement du système de documentation a facilité davantage encore l'entreprise criminelle. C'est ainsi, par exemple, que l'équipe avait demandé communication d'un dossier considéré comme constituant un important élément de preuve, mais on lui a répondu que ce dossier était introuvable. L'absence d'un système de supervision des dossiers des réfugiés a été clairement constatée par les enquêteurs dans deux circonstances; en premier lieu, ceux-ci ont découvert de faux dossiers portant le nom d'un vrai réfugié à côté du vrai dossier du réfugié en question. En deuxième lieu, lorsque les domiciles des trois fonctionnaires du HCR ont été fouillés après leur mise en arrestation, on y a découvert divers dossiers, fichiers et documents officiels du HCR.

C. Carences de gestion

69. Il est manifeste que les crimes commis par les inculpés ont été perpétrés grâce à des circonstances favorables. Faute d'une structure de gestion conçue pour appuyer les objectifs du HCR concernant les réfugiés et autres personnes sollicitant une assistance permettant d'autre part de contrôler les activités, dans des circonstances certes difficiles, ceux qui ont éprouvé la tentation de s'enrichir ont pu le faire pratiquement dans l'impunité.

70. Depuis les gardiens surpris en train de battre une réfugiée à l'entrée du bâtiment du HCR et les fonctionnaires du Bureau chargé de la protection qui dirigeaient l'entreprise criminelle jusqu'au personnel d'encadrement du siège du HCR qui a laissé le Bureau aller à la dérive et sans représentant durant plus d'un an, l'appareil du HCR a manqué à ses obligations envers les clients mêmes qu'il a pour mission de servir.

71. Les machinations décrites dans le présent rapport ont été portées à la connaissance du personnel d'encadrement de la Délégation du HCR par des fonctionnaires et des tiers, mais sans aucun effet. Les fonctionnaires de Nairobi qui avaient été chargés d'enquêter étaient eux-mêmes effrayés par les menaces dont ils avaient fait l'objet. Le HCR a été initialement dans l'incapacité de donner suite aux plaintes. Lorsque les plaintes ont été portées à l'attention directe de l'Inspecteur général, les choses ont commencé à changer. Un rapport du Service de sécurité de l'Office des Nations Unies à Nairobi, établi à la demande du Directeur régional, a démontré l'existence de problèmes mais sans qu'il ait été possible d'identifier les responsables. En outre, tant les rapports d'audit que les rapports d'inspection avaient établi clairement au fil du temps que la Délégation du HCR ne fonctionnait pas convenablement et était fâcheusement en deçà des normes à maints égards.

72. L'équipe spéciale a relevé lors des nombreuses visites qu'elle a effectuées auprès de la Délégation et dans ses discussions avec les responsables passés et présents des signes flagrants de l'absence de gestion. Comme on l'a noté, les dossiers des clients étaient dans le plus grand désordre, ce qui facilitait d'autant la tâche des malfaiteurs. De faux dossiers côtoyaient de vrais dossiers; il était impossible de suivre le cheminement d'un client d'une étape à l'autre du système faute de documentation; dans de nombreux cas, les réfugiés attendaient des jours entiers à l'entrée du bâtiment, dormant parfois au bord de la route, après avoir été convoqués pour de soi-disant rendez-vous, alors que leurs dossiers étaient manquants; les fonctionnaires pouvaient s'emparer d'un dossier sans qu'il y ait trace de leur présence dans la salle des dossiers, et bien moins encore du fait qu'ils avaient subtilisé le dossier; des individus pour lesquels aucun dossier n'avait été constitué étaient considérés comme étant des réfugiés; l'identité d'un certain nombre de vrais réfugiés avait été subtilisée et utilisée par d'autres qui avaient

remplacé leur photographie par la leur propre; et toutes ces pratiques passaient inaperçues.

73. Le personnel d'encadrement ne passait que très rarement en revue le travail de ceux qui étaient chargés d'examiner les dossiers. La supervision était minime et, dans la plupart des cas, il était donné suite aux dossiers sans que ceux-ci aient été soumis à examen. Les hauts responsables de la Délégation du HCR ne passaient presque jamais en revue le travail de leur personnel et la Direction régionale ne supervisait pratiquement pas les décisions prises par la Délégation. Le siège ne consacrait que très peu de temps à la gestion de la Délégation en dehors des audits et inspections dont il a été fait état précédemment.

74. Lorsqu'ils font preuve de conscience professionnelle, les cadres peuvent, sinon empêcher des criminels résolus, du moins veiller à l'application de normes de contrôle et d'obligation redditionnelle permettant de faire obstacle à la destruction de l'existence d'individus désespérés par des agissements de cette espèce. Avec le peu de personnel dont était dotée la Délégation, l'insuffisance totale des locaux à sa disposition et les difficultés liées à l'environnement dans lequel il lui fallait fonctionner, force est de reconnaître que le personnel d'encadrement de la Délégation n'avait pas une tâche aisée. Les problèmes auxquels étaient confrontés les responsables tenaient à des conflits dont ils n'étaient pas à l'origine et étaient et demeurent d'une ampleur incommensurable. Toutefois, au lieu de faire un effort sérieux pour s'y attaquer, le personnel d'encadrement – depuis les responsables sur place jusqu'au personnel de la Direction régionale et du siège – s'abstenait le plus souvent d'intervenir.

75. Le Bureau des services de contrôle interne relève toutefois avec satisfaction que cette situation a changé du tout au tout. Non seulement un représentant compétent a été mis en place, mais la Délégation du HCR retient à présent l'attention tant de la Direction régionale que du siège du HCR, lesquels ont entrepris des réformes importantes.

76. La Division des enquêtes du Bureau souhaite souligner que son examen de la gestion de la Délégation du HCR à Nairobi se situe dans le contexte de l'analyse de l'établissement progressif de la corruption lorsque les mécanismes de gestion sont inopérants ou défectueux. Plus précisément, un certain nombre de fonctions normales de gestion auraient pu et

dû être mises en place dès le début du processus, de manière à éviter, ou du moins neutraliser, la situation de crise chronique que la Division des enquêtes et l'équipe spéciale ont constatée lorsqu'ils se sont rendus à Nairobi.

77. Le Bureau des services de contrôle interne relève qu'il y a lieu de féliciter un grand nombre des fonctionnaires de la Délégation du HCR à Nairobi, qui ont réussi à s'acquitter quotidiennement de leurs tâches face à des conditions de travail constamment éprouvantes et aux difficultés affectives que peuvent susciter les contacts avec des réfugiés qui, le plus souvent, ne comprennent pas ou ne veulent pas comprendre que leur sort ne peut être résolu dans l'avenir immédiat. La constitution de l'équipe spéciale remonte à trois mois et, dans ce laps de temps, les enquêteurs ont mesuré progressivement le sentiment de frustration de tous ceux dont l'aide est sollicitée par les réfugiés ou par ceux qui affirment être des réfugiés. En outre, chaque réfugié considère en quelque sorte que ses problèmes seront résolus par le HCR.

78. Lorsqu'elle détermine comment la direction aurait dû réagir devant une crise ou un problème donné, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne cherche à déterminer si la direction disposait de suffisamment d'indicateurs pour agir. En l'occurrence, la Division énumère plusieurs indicateurs de corruption et de fraude qui étaient présents à la Délégation de Nairobi :

- a) Absence de contrôle des activités du personnel :
 - i) L'assistant aux transports, qui était l'un des chefs de la bande, avait déjà été dénoncé pour corruption et usage de la manière forte auprès de ses collègues. (Cette personne a été arrêtée par les policiers kényens collaborant avec l'Équipe spéciale et prévenue de cinq chefs de conspiration de menace d'assassinat, 11 chefs de fraude et un chef de falsification de documents.) Il n'avait pas à s'occuper des réfugiés, ce qui ne l'empêchait pas de passer le plus clair de son temps avec eux, les présentant à certaines personnes et remplissant des formulaires de réinstallation pour leur compte;
 - ii) Les gardes de sécurité pouvaient décider eux-mêmes d'autoriser ou non l'accès aux locaux, bien souvent sur la seule base du versement de modestes pots-de-vin. Les agressions publiques de réfugiés étaient ignorées;

b) Absence de mécanismes de suivi et de supervision des dossiers des réfugiés :

i) Les réfugiés se plaignaient de ce que leurs rendez-vous soient sans cesse changés. Un réfugié entendu par l'Équipe spéciale avait vu son rendez-vous changé 72 fois. Plus il y avait de rendez-vous, plus la bande de malfaiteurs touchait d'argent et le nombre de changements de rendez-vous indiquait les dossiers qui n'étaient pas en cours de règlement ainsi que de nombreux contacts entre tel réfugié et l'administrateur chargé de sa protection;

ii) Les réfugiés se plaignaient sans cesse que leurs dossiers ne progressent pas. L'étude des dossiers desdits réfugiés par l'Équipe spéciale a corroboré leurs plaintes. L'absence de progrès d'un dossier conduit généralement à trois conclusions : inaction du responsable du dossier; insuffisance de ressources; problèmes entre le responsable du dossier et l'intéressé. Les enquêteurs ont déterminé que si certains dossiers n'avançaient pas, c'était que les réfugiés en question n'avaient pas versé de pots-de-vin. À ce propos, il y avait une forte corrélation entre les réfugiés présumés avoir fait l'objet d'extorsion de fonds mais qui n'avaient pas voulu ou pu s'exécuter, et le fait que les dossiers ne progressaient pas;

iii) Le manque de coordination à la Délégation de Nairobi consistait en de mauvaises communications entre collègues, en communications insuffisantes entre le personnel et la direction et en l'absence quasi totale d'examen ou d'organisation des tâches administratives, ce qui revenait à se soustraire à toute responsabilité;

c) Absence de mécanismes d'établissement de rapports :

i) Le HCR, la Sécurité de l'Office des Nations Unies à Nairobi et la police kényenne avaient été informés à de nombreuses reprises, pendant une longue période, de cas de corruption, de concussion et d'emploi de la manière forte. En outre, signes de leur crédibilité, ces informations ne se limitaient pas à un groupe de réfugiés ou de personnes relevant de la compétence du HCR. À cela s'ajoutait que ces informations étaient

semblables et impliquaient constamment les mêmes fonctionnaires du HCR;

ii) Les manifestations de réfugiés devant la Délégation du HCR pour dénoncer la corruption et les agissements coupables de fonctionnaires du HCR constituaient également un signe éloquent. Au surplus, les manifestants signalaient ces incidents à des journalistes, qui ont publié de nombreux articles sur la question. Un avocat de la défense a fait savoir à l'Équipe spéciale que ces informations lui parvenaient depuis cinq ans;

iii) Les fonctionnaires du HCR impliqués dans l'entreprise criminelle montraient des signes extérieurs de richesse inexplicables. La plupart vivaient largement au-dessus de leurs moyens. C'est ainsi par exemple que l'assistant aux transports visé plus haut possédait une très grande propriété ainsi qu'un véhicule tout terrain du dernier modèle que son traitement du HCR aurait pu difficilement lui permettre d'acquérir. Des cadres du HCR ont assisté à la pendaison de la crémaillère chez cette personne;

iv) La plupart des réfugiés qui introduisaient une demande à la Délégation de Nairobi ont indiqué qu'ils avaient fui les camps du HCR pour les mêmes raisons, à savoir : corruption, concussion, agressions sexuelles et emploi de la manière forte. Ces plaintes étaient bien souvent considérées comme des « jérémiades de réfugiés », et donc laissées sans suite;

v) L'Équipe spéciale a constaté que le personnel, les agents de sécurité employés par le HCR et les réfugiés eux-mêmes avaient indiqué que la corruption persistante n'était un secret pour personne. Ils en parlaient librement et ouvertement;

vi) Enfin et surtout, la Délégation a dû évacuer du personnel à cause de menaces. Il s'agit là assurément de l'un des signes les plus évidents de l'existence de corruption, étant donné que toute mesure visant à lutter contre cette corruption donnait lieu à des menaces de la part des responsables. La direction a donc fait des menaces l'outil le plus efficace de l'entreprise criminelle pour se protéger.

79. Cette liste d'indicateurs de corruption et de fraude est loin d'être exhaustive. Les indicateurs qui y

figurent ne sont que les plus évidents et, ainsi qu'on peut le constater, il n'est pas déraisonnable de penser qu'ils auraient dû amener la direction de la Délégation de Nairobi à définir le problème et à prendre les choses en main, soit demander une intervention avant que la situation devienne critique.

80. Il apparaîtrait que les directions qui se sont succédé répugnaient à admettre l'existence d'un véritable problème à la Délégation et que plusieurs éléments se sont conjugués pour empêcher qu'une autorité s'attaque résolument au problème. C'est ainsi que, pendant plus d'un an, le délégué adjoint a rempli de facto les fonctions de délégué sans être doté des pouvoirs correspondants. Il en a résulté une absence de direction précise et d'autorité unificatrice, indispensables pour que la Délégation se sente assez sûre d'elle-même pour s'attaquer à la corruption. Une absence catastrophique de coordination entre les différents secteurs fonctionnels et à l'intérieur de ceux-ci venait s'ajouter la détérioration constante du moral de l'ensemble du personnel. Ce symptôme se manifestait tous les jours; en apprenant à connaître la Délégation, les enquêteurs ont constaté qu'il n'y avait aucune garantie qu'une partie prenante à telle ou telle décision informerait celle qui devait en assurer l'application. Au surplus, à cause de ce manque de coordination et de pratiques de gestion marquées par des idiosyncrasies, il était impossible d'appliquer les normes de l'Organisation, si bien que c'étaient des normes individuelles qui étaient appliquées à la prise des décisions concernant les réfugiés. Un fonctionnaire du HCR a très bien décrit l'atmosphère qui régnait à la Délégation de Nairobi en la qualifiant d'« anarchique ».

81. La direction du HCR avait à un moment donné fait paraître des avis dans la presse locale pour préciser que les services fournis par le HCR aux réfugiés au Kenya étaient gratuits! Sans que le présent rapport laisse entendre qu'il y avait collusion tacite, on ne saurait passer sous silence le fait que les indicateurs de fraude énumérés plus haut existaient depuis longtemps au vu et au su de tout le monde et de tous les observateurs attentifs. Il est intéressant de noter qu'à l'arrivée de l'Équipe spéciale à Nairobi, certains fonctionnaires du HCR voyaient le problème comme un élément inhérent à la vie des réfugiés, existant partout où il y a des réfugiés. De plus, l'attitude dominante était que le problème tenait essentiellement aux réfugiés eux-mêmes dans la mesure où c'étaient

eux qui « proposaient de l'argent ». Concrétisation de cette attitude, un avis était affiché sur la façade de la Délégation du HCR avertissant les réfugiés qu'il était interdit de proposer de l'argent en échange de services. La Délégation considérait cet avis comme une tentative de mettre un terme à la corruption mais, pour l'Équipe spéciale, il s'agissait en fait d'une accusation portée contre les réfugiés, étant donné que rien n'était fait pour indiquer qu'il était répréhensible d'accepter de l'argent.

82. Des plaintes de corruption ont été formulées à tous les niveaux de la Délégation de Nairobi, mais rien ou en tout cas pas grand-chose n'a été fait pour procéder à des mises au point ou donner suite à ces plaintes. En fait, le HCR avait connaissance de copies de lettres concernant des cas présumés de corruption, ainsi qu'en témoignent quelques copies obtenues pendant l'étude de fonctionnement initiale effectuée par l'Équipe spéciale. Toutefois, selon des renseignements complémentaires obtenus par celle-ci, il est très net que des rapports avaient été rédigés sans être communiqués. On n'en voit toutefois guère les résultats. Un fonctionnaire du HCR a laissé entendre que la direction locale du HCR avait tendance à « jeter ces allégations aux oubliettes ».

83. De même, au cours d'entretiens avec les membres de l'Équipe spéciale, les cadres de la Délégation de Nairobi ont admis que le bureau du HCR à Nairobi était « rongé par la corruption » et que, faute de preuves, la Délégation et les cadres n'avaient pu prendre des mesures pour lutter contre cette corruption, bien qu'ils pensent que de nombreux agents locaux étaient impliqués dans le réseau de corruption.

84. Le Bureau des services de contrôle interne n'attend pas de chaque administrateur du HCR chargé de la protection, de chaque haut fonctionnaire ou même de chaque garde de sécurité du HCR qu'il ait toutes les qualités d'un enquêteur professionnel. Il n'empêche qu'il aurait espéré qu'étant donné les renseignements dont elle disposait, la direction du HCR au Kenya prendrait des mesures correctives. L'un des cadres a déclaré au chef de la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne qu'il avait demandé que l'on prenne des mesures, sans toutefois avoir la moindre idée de ce qu'il devait faire lui-même.

85. Enfin, de nombreux rapports avaient été adressés à la police kényenne. Là encore, il n'y a pas eu de coordination entre le HCR et la police kényenne, ce qui

aurait permis d'enquêter sur les cas de concussion et de corruption commis à la Délégation ou de les prévenir de manière concertée jusqu'à ce que l'Équipe spéciale ouvre son enquête en mars 2001.

IV. Conclusions

86. Le présent rapport, tout comme l'enquête qui y est décrite, est l'oeuvre de l'Équipe spéciale internationale des Nations Unies et de la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne. L'Équipe spéciale a été dissoute, mais la Division des investigations poursuivra, avec l'Inspecteur général du HCR, l'examen des affaires révélées par l'enquête. Le Bureau des services de contrôle interne et l'Équipe spéciale présentent les conclusions suivantes :

a) L'entreprise criminelle décrite dans le présent rapport n'est pas apparue du jour au lendemain et les responsables successifs de la Délégation de Nairobi auraient dû constater que la corruption gagnait les opérations fondamentales du Bureau. Or, la Direction du HCR ne s'est pas attaquée au problème immédiatement et de manière résolue. C'est ainsi que les directions successives n'ont pris que des mesures limitées, consistant par exemple à afficher un avis interdisant de proposer de l'argent en échange de services, tout en restant muettes pour ce qui est de solliciter des fonds et à faire paraître un avis indiquant que les services du HCR étaient gratuits tout en étant totalement incapables, comme l'a indiqué un responsable, de déceler et de neutraliser la corruption. Il en a finalement résulté une perte de confiance de la part des donateurs, une détérioration du moral des fonctionnaires ainsi que le sentiment général que la direction de la Délégation acceptait tacitement la corruption, inhérente selon elle aux relations avec les réfugiés.

Le HCR n'est pas tout à fait d'accord avec cette conclusion qui, selon lui, n'est pas étayée par des renseignements figurant dans le rapport. Tout en convenant qu'il n'a pas su éliminer la corruption ni même s'y attaquer comme il aurait fallu, le HCR juge excessif de conclure qu'il l'a ignorée. Selon le HCR, les responsables du HCR au Kenya ont pris dès la mi-1999 des mesures pour remédier aux lacunes de gestion. En particulier, la Délégation et le Directeur régional s'étaient inquiétés de l'affaire et avaient pris des mesures à partir du milieu de 1999. Au surplus, le

HCR relève que le Bureau des services de contrôle interne montre bien lui-même la complexité de la situation en exposant la composition de l'Équipe spéciale internationale des Nations Unies.

b) Ce n'est qu'après qu'une étude effectuée par le Service de sécurité de l'Office des Nations Unies à Nairobi eut révélé l'existence de problèmes que l'Inspecteur général du HCR est intervenu et a décidé de solliciter le concours du Bureau des services de contrôle interne, ce qui a donné lieu à la constitution de l'Équipe spéciale, et qu'un plan d'action cohérent a été élaboré. En l'espace de trois mois, neuf personnes ont été arrêtées, dont trois fonctionnaires du HCR et deux employés d'ONG associées qui étaient les cerveaux d'une entreprise criminelle bien établie et organisée. Grâce à son enquête, l'Équipe spéciale a pu présenter aux autorités kényennes suffisamment d'indices convaincants concernant au total 78 chefs d'inculpation au regard du Code pénal kényen.

Le délégué et le Directeur régional pour l'Afrique orientale et la corne de l'Afrique avaient été saisis de la situation et étaient persuadés que des actes de corruption étaient commis, sans toutefois pouvoir trouver des éléments de preuve. À la fin de 1999, ils ont demandé au Service de sécurité de l'Office des Nations Unies à Nairobi (Gigiri) de procéder à une enquête, ce qui fut fait en 2000, sans toutefois dégager d'éléments de preuve de corruption. Le Directeur régional a prié l'Inspecteur général de procéder à une inspection, et c'est à l'issue de celle-ci que le Bureau des services de contrôle interne a été invité à prêter son concours au HCR. Cette explication ne nie pas les problèmes dont l'existence a été révélée à la fois par le HCR et par le Bureau des services de contrôle interne, mais elle montre peut-être les difficultés auxquelles le HCR, en tant qu'organisation humanitaire, s'est heurtée dans la conduite d'investigations professionnelles complexes. Le HCR n'a bien saisi toute la complexité de la situation que peu avant de demander l'aide du Bureau des services de contrôle interne. C'est cette prise de conscience qui a amené le HCR à solliciter le concours du Bureau des services de contrôle interne. L'Inspecteur général a été invité à prêter son concours par le Directeur régional.

c) C'est la première fois dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies que la formule d'une équipe spéciale d'enquête multinationale a été utilisée pour lutter contre une menace émanant d'une association de malfaiteurs. Cette équipe spéciale a été

constituée avec l'aide des États Membres les plus touchés, à savoir l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Kenya et le Royaume-Uni. En outre, l'Équipe spéciale a reçu l'aide d'autres États Membres qui ont facilité la mise en place d'un programme spécial de protection des témoins lorsque les inculpés ont adressé des menaces sérieuses aux témoins qui avaient fourni des éléments de preuve à l'Équipe spéciale. À ce propos, il faut saluer la contribution remarquable de l'Afrique du Sud.

Le HCR souscrit entièrement à cette conclusion.

d) Bien que l'entreprise criminelle ait été démantelée, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne ne peut que faire une mise en garde de taille : tous les facteurs qui ont été à l'origine de cette entreprise criminelle sont toujours là.

Le HCR prend note de cet avertissement, auquel il souscrit. Il a déjà mis en place des mesures afin de mieux lutter contre la corruption dans le cadre de la reconnaissance du statut de réfugié et de la réinstallation au niveau mondial ainsi qu'au Kenya.

Le Bureau des services de contrôle interne indique que, comme il l'a noté plus haut, tant que les facteurs favorables seront présents, des individus sans scrupules chercheront à profiter de personnes aux abois. De nouvelles sources ont d'ores et déjà signalé des cas de falsification de pièces et documents et il y sera donné la suite voulue avec les autorités kényennes.

V. Recommandations*

87. À la suite de l'enquête, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne et l'Équipe spéciale internationale des Nations Unies ont formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Alors que les réinstallations à partir du Kenya effectuées par le HCR marquent une pause du fait que certains pays ont refusé d'accepter les recommandations du HCR tant que les problèmes internes n'auront pas été réglés, il est recommandé que le HCR envisage de procéder à de profondes

* Les numéros des recommandations indiqués entre parenthèses correspondent à un code du Bureau des services de contrôle interne.

modifications de son organigramme au Kenya (Rec. No IV00/279/01).

Acceptée. Des mesures sont en cours d'application et un plan d'action a été élaboré et est en cours d'exécution. Un nouveau délégué a été nommé, épaulé par un coordonnateur « des réformes », tant à Nairobi qu'à Genève.

Recommandation 2

Il y aurait lieu de modifier profondément les effectifs de la Délégation de Nairobi afin de renouveler et redynamiser ce bureau (Rec. No IV00/279/02).

Acceptée. Le personnel international du HCR au Kenya a été presque entièrement remplacé et la quasi-totalité des agents locaux s'occupant de la protection et de la réinstallation ont été remplacés depuis janvier 2001. Les mesures appliquées pour redynamiser la Délégation consistent en ateliers consacrés au travail d'équipe et en consultations fréquentes avec l'ensemble du personnel au sujet des questions les plus importantes.

Recommandation 3

Il faudrait affecter à la Délégation de Nairobi du personnel international supplémentaire chargé de la sécurité et remplacer le personnel contractuel (Rec. No IV00/279/03).

Acceptée. En plus du conseiller en matière de sécurité des bureaux extérieurs, trois nouveaux postes locaux ont été approuvés, l'un pour Nairobi et les deux autres pour chacun des bureaux auxiliaires.

Recommandation 4

Le HCR n'a pas mis en place de mécanisme d'établissement de rapports extérieur pour les réfugiés ou demandeurs d'asile victimes de mauvais traitements de la part du HCR ou du personnel des organisations non gouvernementales associées. Un mécanisme d'établissement de rapports extérieur, sous forme de numéro de téléphone ou d'adresse postale de l'Inspecteur général du HCR devrait être communiqué aux réfugiés lors de leur premier contact avec le HCR ou les ONG associées. Ce numéro de téléphone ou l'adresse devrait être affiché de manière bien visible

dans tous les locaux du HCR et des ONG associées. Les affiches devraient informer comme suit les réfugiés en plusieurs langues et de manière illustrée :

a) Les services du HCR et des ONG associées sont gratuits;

b) Il n'est toléré de la part des fonctionnaires aucune violence physique ou sexuelle ni aucune forme de mauvais traitement;

c) Les fonctionnaires ne peuvent demander aux réfugiés une rétribution financière ou autre ni des faveurs sexuelles;

d) Les réfugiés devraient signaler immédiatement tout comportement répréhensible au moyen du numéro de téléphone et de l'adresse affichés.

Il faudrait avertir tous les fonctionnaires que s'ils sont surpris à se livrer à l'une quelconque des activités interdites visées ci-dessus, ils seront licenciés et/ou poursuivis en justice (Rec. No IV00/279/04).

Acceptée. Des mesures sont prises à différents niveaux pour donner suite à cette recommandation et notamment sous forme de campagne d'information auprès des réfugiés au sujet de leurs droits et obligations. Le Département de la protection internationale élabore une stratégie de gestion de la protection qui sera appliquée dans le monde entier dans tous les bureaux du HCR. Le Bureau de l'Inspecteur général formule une procédure générale d'introduction de plaintes, en consultation avec le Bureau des services de contrôle interne, dans le cadre d'une refonte générale de sa stratégie et moyens d'investigation. Cette procédure relative aux plaintes doit être soigneusement élaborée et doit permettre de donner suite avec efficacité et rapidité à toutes les plaintes reçues.

Recommandation 5

Le Service de sécurité de la Délégation de Nairobi devrait procéder à des contrôles impromptus et ponctuels d'entretiens avec des réfugiés à la Délégation de Nairobi ainsi que dans les camps afin de s'assurer que les fonctionnaires du HCR ou des ONG associées n'abusent pas du système d'examen des dossiers des réfugiés ou ne le court-circuitent pas, ni n'extorquent de l'argent aux réfugiés (Rec. No IV00/279/05).

De l'avis du HCR, le recours à des contrôles impromptus est indispensable au maintien de l'intégrité du mécanisme, mais la Section de la sécurité ne devrait pas être la seule à y procéder. Le HCR est favorable à une attaque du problème sur deux fronts, visant l'abus des procédures pour ce qui est des renseignements communiqués au cours des entretiens ainsi que l'extorsion d'argent et éventuellement d'autres services préalablement à l'accès aux procédures ou en tant que moyen d'y accéder. En outre, les responsables de la sécurité des bureaux extérieurs à la Délégation de Nairobi procéderont à des contrôles impromptus afin de déterminer si l'accès à la procédure est refusé ou si des activités délictueuses sont en cours.

Recommandation 6

L'Inspecteur général du HCR devrait mettre en place une procédure de communication rapide au Bureau des services de contrôle interne d'informations obtenues au moyen du mécanisme d'établissement de rapports externe concernant des agissements répréhensibles de fonctionnaires du HCR (Rec. No IV00/279/06).

En étroite consultation avec le Bureau des services de contrôle interne, le Bureau de l'Inspecteur général met au point les relations entre les deux fonctions d'investigation ainsi que la stratégie et le cadre d'enquête du HCR.

Recommandation 7

Le HCR devrait s'efforcer de recourir aux services d'interprètes ayant le statut de résident ou de réfugié au Kenya ou, s'il s'agit de réfugiés, il faudrait qu'ils s'apprentent à se rendre dans un pays tiers où ils ont été autorisés à se réinstaller. Toutefois, si le HCR doit continuer, en l'absence de linguistes compétents, de faire appel à des réfugiés pour servir d'interprètes, le Bureau des services de contrôle interne devrait procéder à des contrôles impromptus du travail de ces interprètes. Ces contrôles consisteraient à enregistrer certaines conversations et entretiens afin de vérifier la précision des traductions (Rec. No IV00/279/07).

Le HCR souscrit d'une manière générale à la première partie de cette recommandation. Il estime toutefois que les contrôles proposés dans la seconde partie de la recommandation relèvent de la gestion du

HCR. Cela n'empêcherait pas de demander, dans des cas particuliers, le concours des pays de réinstallation ou du Bureau des services de contrôle interne.

Recommandation 8

Un consultant administratif versé dans la gestion des dossiers et les questions éthiques et juridiques devrait être chargé d'examiner le système de classement et de documentation de la Délégation du HCR afin de superviser l'application d'un mécanisme bien réglementé compatible avec un système de tenue de dossiers sur support papier et électronique (Rec. No IV00/279/08).

Acceptée. Le plan d'action applicable au Bureau de Nairobi vise à régler ce problème. Il est entendu que la recommandation appelle des directives générales devant régir l'installation du système. De l'avis du HCR, ces directives générales devraient également porter sur l'identification des fonctionnaires autorisés à consulter les dossiers des réfugiés ainsi que les récentes directives générales du HCR relatives à la confidentialité des données du centre d'information.

Recommandation 9

Le HCR devrait mettre au point et utiliser un système d'immatriculation avec l'aide des ONG affiliées. Toute personne demandant un mandat de réfugié à l'Organisation des Nations Unies, qu'il s'agisse d'un camp de réfugiés ou d'une délégation, devrait faire introduire dans la base de données ses empreintes digitales, une photographie numérique ainsi qu'un bref aperçu des craintes fondées exprimées. Il est indispensable qu'une fois qu'une demande a été introduite dans un système, les renseignements y figurant soient protégés contre toutes modifications ou manipulations. Tout contact ultérieur entre un réfugié et l'Organisation des Nations Unies ou les ONG affiliées devrait être précédé d'un contrôle visant à déterminer que le réfugié se présentant devant le fonctionnaire est bien la personne qui a introduit la demande. De surcroît, les renseignements doivent impérativement être communiqués aux pays de réinstallation, qui peuvent ainsi contrôler l'identité du réfugié au point d'entrée avant qu'il franchisse la frontière (Rec. No IV00/279/09).

Le HCR partage les préoccupations visées par cette recommandation. Le HCR s'intéresse de près depuis un certain temps à des systèmes d'immatriculation uniformisés. Dans le cadre de la réforme de la Délégation du Kenya, le HCR cherchera à normaliser les procédures qui font l'objet de contrôles internes et veillera à ce qu'une formation appropriée soit assurée et qu'un système de contrôle de ces procédures soit mis en place.

Recommandation 10

Il importe d'améliorer les lettres établissant le statut de réfugié et autres pièces et documents du HCR concernant les réfugiés qui se prêtent à la reproduction et à la falsification. Par exemple, les lettres actuelles ne comportent pas de dispositif de sécurité et consistent en simples photographies collées sur du papier normal au moyen d'un sceau humide (Rec. No IV00/279/10).

Acceptée. L'application de cette recommandation est examinée par le Département de la protection internationale et la Section de l'approvisionnement et du transport du HCR. En outre, la Délégation du HCR au Kenya travaille avec les autorités kényennes (à un examen approfondi des lettres établissant le statut des réfugiés).

Recommandation 11

Le HCR devrait utiliser un sceau sec contrôlé ou contenant des chiffres ou des initiales identifiant le fonctionnaire qui l'utilise. De plus, la lettre établissant le statut elle-même devrait être un document numéroté comportant des mécanismes de sécurité, tels que photographies numériques et sceaux humides. Cela permettrait de réduire considérablement les risques de substitution de photographies (Rec. No IV00/279/11).

Le HCR souscrit à cette recommandation.

Recommandation 12

Le HCR devrait déterminer s'il existe des éléments de preuve analogues concernant des entreprises criminelles opérant à d'autres endroits où sont réunis les mêmes indicateurs : nombre élevé de réfugiés, possibilités réduites de rapatriement ou de

réinstallation, gestion laissant à désirer ou insuffisante (Rec. No IV00/279/12).

Acceptée. Cette étude est en cours. En outre, le HCR recherche les moyens d'assurer à son personnel une formation pour le sensibiliser au problème des fraudes et de faire de l'évaluation des risques et de la vulnérabilité une pratique courante à l'organisation.

Le Secrétaire général adjoint
au Service de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair
