



Assemblée générale

Distr. générale
17 octobre 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Points 116, 117 et 128 de l'ordre du jour

Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Rapport sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats, pour la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007 (A/63/167), et le rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes figurant dans son rapport sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats (A/63/167/Add.1). Le Comité consultatif était également saisi du rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation, pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008 (A/63/339), et du rapport y relatif du Secrétaire général comportant ses observations (A/63/329/Add.1). Au cours de l'examen de ces rapports, le Comité a eu des entretiens avec les membres du Comité des opérations d'audit, des représentants du BSCI, y compris le Président de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats, et des représentants du Secrétaire général, qui ont fourni des informations et des précisions supplémentaires.

2. Au paragraphe 5 de sa résolution 62/234, l'Assemblée générale a prié le Comité consultatif de demander au Comité des commissaires aux comptes de procéder à un audit des activités que l'Équipe spéciale a menées pendant la période du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007, afin notamment de vérifier si elle s'est conformée aux mesures visant à assurer la transparence et le respect du principe de responsabilité prises par l'Organisation et le Bureau des services de contrôle interne, et de lui présenter un rapport distinct à ce sujet durant la partie principale de sa



soixante-troisième session. Le Comité consultatif a adressé la demande au Comité des commissaires aux comptes dans une lettre datée du 16 janvier 2008.

3. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction le rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/63/167), ainsi que les travaux et les analyses auxquels il a procédé aux fins de l'élaboration dudit rapport. Il ressort du rapport que les travaux de l'Équipe spéciale d'investigation concernant les achats n'ont pas mis en évidence une corruption généralisée aux Nations Unies. Par ailleurs, dans le rapport, le Comité des commissaires a mis en lumière les activités de l'Équipe spéciale, les procédures suivies et les difficultés rencontrées et a formulé des recommandations.

4. Le contexte de la création de l'Équipe spéciale d'investigation est décrit aux paragraphes 1 à 8 du rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/63/167) et son mandat est présenté à l'annexe du rapport. Les informations et les analyses relatives aux ressources humaines et financières de l'Équipe spéciale sont résumées aux paragraphes 14 à 30 du rapport. Le Comité des commissaires aux comptes a mis en lumière les problèmes qui se sont posés. Il a fallu recruter, à l'extérieur, des personnes ayant les compétences nécessaires dont ne disposait pas l'ONU et procéder à une formation rapide de manière à assurer la cohérence des méthodes et à faire acquérir aux personnes recrutées une connaissance suffisante de l'Organisation. Le Comité des commissaires aux comptes a également relevé que le caractère temporaire de l'Équipe spéciale entravait la mise en place de méthodes d'investigation communes et cohérentes et que le taux de rotation élevé du personnel posait un problème de conservation du savoir au sein de l'Équipe spéciale et portait atteinte à sa crédibilité aux yeux du personnel soumis à enquête.

5. La méthodologie utilisée par le Comité des commissaires aux comptes pour effectuer l'audit est présentée aux paragraphes 9 à 13. Le Comité consultatif note que le Comité des commissaires aux comptes a lu 22 rapports finals publiés par l'Équipe spéciale et en a sélectionné 7. Pour ces sept rapports, le Comité a notamment examiné les actions menées et leurs résultats et a eu des entretiens avec des membres de l'Équipe spéciale et de l'Administration, les Secrétaires généraux adjoints aux services de contrôle interne, à la gestion, aux affaires juridiques et aux opérations de maintien de la paix, ainsi que des fonctionnaires impliqués dans les investigations.

6. Les résultats de l'audit effectué par le Comité des commissaires aux comptes sont présentés aux paragraphes 31 à 51 du rapport. Au paragraphe 45 du rapport, le Comité des commissaires aux comptes indique qu'« à la fin de mars 2008, l'Équipe spéciale a estimé que la valeur globale des contrats dans le cadre desquels on présumait que des irrégularités avaient été commises avoisinait 630 millions de dollars. La valeur réelle des pertes subies n'a pas pu être calculée. L'Équipe spéciale a pu déterminer sans contestation possible uniquement la perte de 25 millions de dollars, dont 20 millions impliquant la même personne. »

7. Le Comité consultatif note également que, dans ses observations relatives aux activités de l'Équipe spéciale pour la période du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008, le Secrétaire général a souligné que le montant de 630 millions de dollars représentait plus précisément la valeur totale des marchés qui, de l'avis du BSCI, avaient été entachés de corruption ou de fraude. En outre, le Secrétaire général a indiqué que, lorsque le BSCI avait achevé une investigation et fini d'établir le rapport correspondant, la décision finale sur la question de savoir si des règles

avaient été effectivement violées appartenait au Secrétaire général et aux responsables de programmes, décision qui était suivie, le cas échéant, de procédures relevant du système de justice interne. Pour le Secrétaire général, les constatations de l'Équipe spéciale devaient donc être considérées comme étant celles de l'Équipe et non comme des conclusions finales de l'Organisation (A/63/329/Add.1, par. 2 et 3).

8. Au paragraphe 34 et au tableau 4 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes fait état des types de violations relevés dans les rapports de l'Équipe spéciale et de la nature des procédures auxquels ils ont donné lieu. **Le Comité consultatif souligne que le Secrétaire général souhaitera peut-être s'attaquer aux causes profondes de ces incidents, notamment en faisant mieux connaître le Statut et le Règlement du personnel et aussi en améliorant et en actualisant le plus rapidement possible le Manuel des achats et le Manuel d'investigation.**

9. Aux paragraphes 52 à 88 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes donne des indications détaillées sur les procédures appliquées par l'Équipe spéciale. Il y est précisé que les règles appliquées en matière d'investigation sont énoncées dans le *Manuel d'enquête – pratiques et principes directeurs* du BSCI, publié en 2005, y compris les exigences de procédure régulière et d'équité, ainsi que dans le rapport du Secrétaire général sur les règles et procédures régissant les fonctions d'investigation du Bureau des services de contrôle interne (A/55/469). D'autres règles, que le Comité des commissaires considère comme étant « plus favorables » aux personnes soumises à enquête et qui ont été progressivement mises en place entre le milieu de 2006 et avril 2007, sans toutefois être officialisées, sont résumées au paragraphe 58 du rapport (voir également le paragraphe 20 ci-après).

10. Le Comité des commissaires aux comptes souligne qu'il n'a pas compétence pour statuer sur d'éventuelles violations par l'Administration des règles garantissant une procédure régulière et que, par conséquent, ses conclusions ne préjugent pas de l'appréciation que les juridictions saisies pourraient être amenées à porter. Dans le cadre de l'examen qu'il a effectué sur la base d'un échantillon de sept rapports (voir par. 5 ci-dessus), le Comité n'a constaté aucune violation des règles de procédures telles qu'elles sont définies dans le *Manuel d'enquête* (A/63/167, par. 61 et 62). D'autre part, le Comité a jugé utile de consigner dans son rapport les critiques formulées sur les règles régissant les enquêtes par les fonctionnaires interrogés par l'Équipe spéciale, afin d'en analyser les raisons et de recommander des améliorations de la procédure. Les critiques portent sur les questions suivantes : l'absence de formalisation, la non-diffusion et le manque de transparence des règles observées par l'Équipe spéciale; les conditions d'application des règles existantes; le souhait que soient accordés des droits supplémentaires; et la clarification du rôle d'audit et d'investigation de l'Équipe spéciale et des règles de procédure applicables (A/63/167, par. 66 à 86).

11. **Le Comité estime que le Secrétaire général devrait mettre à profit les analyses faites par le Comité des commissaires aux comptes et l'expérience acquise par l'Équipe spéciale d'investigation de manière à doter l'Organisation des capacités nécessaires pour traiter ces questions à l'avenir et à éviter de recourir à des mesures ponctuelles.**

12. Compte tenu de l'analyse qu'il a faite des activités de l'Équipe spéciale, le Comité des commissaires aux comptes formule cinq recommandations, qui figurent aux alinéas a) à e) du paragraphe 91 de son rapport. **Le Comité consultatif**

recommande à l'Assemblée générale d'approuver les recommandations du Comité des commissaires aux comptes, en tenant compte des observations et des recommandations du Comité consultatif.

13. Le Comité des commissaires recommande à l'Administration d'intégrer au dispositif d'investigation permanent des Nations Unies les qualifications et les compétences de l'Équipe spéciale, ainsi que les enseignements tirés de ses activités [A/63/167, par. 91 a)]. Il lui recommande aussi de veiller à ce que les dossiers des enquêtes en cours soient correctement transmis quand l'Équipe spéciale cesse de fonctionner [A/63/167, par. 91 e)]. Le Comité consultatif note que, dans les observations qu'il formule en réponse au rapport du Comité des commissaires aux comptes, le Secrétaire général indique que des mesures sont prises afin de veiller à ce que le savoir soit transféré et à ce que les cas laissés en suspens soient dûment transférés avant la fin de 2008 et traités, selon les normes, à la Division des investigations du BSCI (A/63/167/Add.1, par. 5 et 16).

14. Le Comité consultatif note également que, comme il est indiqué dans le rapport du BSCI sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation (A/63/329, résumé et par. 4), depuis sa création en 2006, l'Équipe spéciale s'est vu confier 437 affaires. Elle a mené à bien 222 enquêtes et présenté 29 rapports majeurs. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé qu'au moins huit autres rapports majeurs devaient être publiés avant la fin de 2008 et qu'il resterait encore à traiter plus de 150 cas. Il a également été informé que le BSCI continuerait d'être saisi d'autres affaires.

15. Au paragraphe 90 de son rapport, le Comité des commissaires aux comptes fait état de plans visant à préserver les compétences et l'expérience de l'Équipe spéciale en les intégrant à l'actuelle Division des investigations du BSCI. Le Comité est d'avis que le renforcement et la restructuration de la Division des investigations devraient s'accompagner d'un examen global de la fonction d'investigation de l'ONU [voir également A/63/167, par. 91 b)]. **À ce sujet, le Comité consultatif rappelle son rapport, publié sous la cote A/62/7/Add.35 et la résolution 62/247 de l'Assemblée générale.** En réponse au paragraphe 17 de la résolution 62/247 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a soumis un rapport (A/63/369) où figurent des informations concernant la mise en œuvre de la résolution 59/287 de l'Assemblée, toutes les entités autres que le BSCI qui mènent des enquêtes et des investigations administratives et l'état d'avancement des travaux menés aux moyens de postes de personnel temporaire autre que pour les réunions pour mettre en place une capacité de formation pour la Division des investigations afin de permettre aux directeurs de programme de traiter les fautes de la catégorie II. **Le Comité consultatif estime qu'en intégrant les compétences de l'Équipe spéciale d'investigation à la Division des investigations, il conviendra de tenir compte des observations et des recommandations qu'il a formulées dans ses rapports (A/62/7/Add.35, par. 16 et 23 et A/62/855, par. 159), qui ont été approuvées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 62/247 et 62/250.**

16. Le Comité des commissaires aux comptes estime que le fait que les enquêtes traînent inévitablement en longueur devrait amener l'Administration à ne diligenter une enquête que dans les cas où cela est justifié, compte tenu d'éléments spécifiques et de l'enjeu (A/63/167, par. 42). Il recommande donc d'appliquer la procédure d'investigation avec la plus grande prudence, uniquement lorsqu'il existe de fortes présomptions que les règles ont été enfreintes et seulement après avoir dûment

envisagé toutes autres mesures raisonnables [A/63/167, par. 91 c)]. Comme l'a indiqué le Secrétaire général, en application du paragraphe 12 de la résolution 59/287 de l'Assemblée générale, il est fait obligation aux directeurs de programme d'informer le BSCI des allégations de faute professionnelle et, lorsque cela se produit, le BSCI détermine celles qui doivent faire l'objet d'une enquête. La Division des investigations et l'Équipe spéciale d'investigation ont mis au point des procédures permettant de juger si les cas portés à l'attention du BSCI doivent faire l'objet d'une enquête, et un comité d'enregistrement des affaires a été créé en vue d'examiner les informations qui sont susceptibles de donner lieu à une enquête (A/63/167/Add.1, par. 11 et 12).

17. Le Comité consultatif rappelle également que, conformément aux dispositions de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale et de la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, le BSCI agit de manière autonome, sous l'autorité du Secrétaire général, et, conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions de contrôle, d'audit interne, d'inspection, d'évaluation et d'investigation, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus.

18. À cet égard, le Comité constate que, dans le rapport qu'il a établi conformément à ce que lui avait demandé l'Assemblée générale au paragraphe 17 de sa résolution 62/247 (A/63/369, sect. III), le Secrétaire général a communiqué des renseignements sur les enquêtes ou les investigations administratives menées par le BSCI et d'autres entités de l'Organisation (affaires des catégories I et II), les mandats et le rôle exact de ces entités, le nombre et le type d'affaires traitées, les ressources connexes, les mécanismes de communication de l'information, les normes et les directives applicables et la formation dispensée. Au paragraphe 12 de son rapport (A/63/167/Add.1), le Secrétaire général a également indiqué que le BSCI était en train de parachever les directives et de concevoir un programme de formation pour aider les directeurs de programme à traiter les allégations de faute professionnelle.

19. Le Comité des commissaires aux comptes est d'avis que, dans la mesure où l'Équipe spéciale d'investigation a relevé beaucoup plus de cas de faute de gestion que de comportement criminel, il est véritablement nécessaire que l'Administration définisse de façon claire et stricte les conditions dans lesquelles une enquête devrait être diligentée. Il estime qu'une procédure d'enquête ne saurait être lancée de manière routinière à seule fin de promouvoir une gestion plus responsable et plus efficace des services. Quant au BSCI, il a fait observer que de nombreuses investigations ayant fini par mettre au jour des fautes de gestion n'avaient pas été diligentées dans ce but. Il a aussi déclaré que certains manquements graves aux normes de comportement exigées constituaient une faute. À cet égard, le Secrétaire général a décrété, s'agissant des fautes de gestion graves, que le Tribunal administratif des Nations Unies les avait clairement érigées, dans ses jugements, en fautes professionnelles passibles de mesures disciplinaires (A/63/167/Add.1, par. 12). Convenant avec le BSCI que les manquements graves aux normes de comportement exigées pouvaient constituer une faute, le Secrétaire général a réitéré qu'il entraînait dans son pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures disciplinaires en pareil cas, et qu'une recommandation ou une constatation de manquement grave faite par le BSCI ne signifiait pas nécessairement que l'action considérée constituait une faute, ni ne limitait le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général (A/63/329/Add.1, par. 7).

20. Le Comité des commissaires aux comptes recommande que les règles et procédures applicables à toutes les investigations menées à l'Organisation des Nations Unies soient normalisées et synthétisées sur la base d'une instruction donnée par le Secrétaire général et que l'on veille à ce que cette instruction soit systématiquement portée à la connaissance des fonctionnaires interrogés [A/63/167, par. 91 d)]. Au paragraphe 14 de son rapport, le Secrétaire général a indiqué que l'élaboration par le BSCI d'une version exhaustive d'un manuel d'enquête était en bonne voie, qu'un projet complet devait être disponible d'ici à septembre 2008 et qu'une fois achevé, ce manuel serait distribué au personnel. Les travaux de révision et de renforcement des consignes permanentes les plus importantes, visant à harmoniser les procédures du BSCI avec les pratiques de référence en vigueur dans le système et la jurisprudence influant sur les enquêtes, avaient été menés à bien et d'autres consignes permanentes, expressément établies à l'intention des enquêteurs, étaient en train d'être étoffées. Un programme général de formation aux enquêtes, devant figurer dans la nouvelle version du *Manuel*, était en cours d'élaboration, l'objectif étant de renforcer les capacités des directeurs et des autres membres du personnel intervenant dans le cadre du mécanisme d'investigation. Tous les modules d'apprentissage devaient être prêts d'ici à la fin de l'année 2008, et la formation des directeurs devrait commencer au début de l'année 2009. **Le Comité insiste sur le fait que ce travail doit être mené à bien dans les meilleurs délais. Il estime en outre qu'une circulaire du Secrétaire général constituerait le meilleur moyen de porter à la connaissance du personnel les règles de procédure normalisées et synthétisées applicables à toutes les investigations menées à l'Organisation des Nations Unies.**

21. Dans son rapport, le Comité des commissaires aux comptes rappelle que, bien que les membres de l'Équipe spéciale d'investigation aient pris grand soin de garantir la sécurité et la confidentialité des documents utilisés aux fins d'enquête dans leurs bureaux, des informations confidentielles concernant certaines enquêtes menées ont été diffusées par voie de presse à la fin de l'année 2007 (A/63/167, par. 88). **Le Comité consultatif convient que l'Administration doit se montrer plus vigilante pour éviter toute violation du principe de confidentialité applicable à ses travaux.**

22. Comme le Comité des commissaires aux comptes l'a indiqué, l'Équipe spéciale d'investigation participe en tant qu'invitée sans droit de vote aux délibérations du Comité d'examen des fournisseurs. Elle communique des renseignements en rapport avec les enquêtes, et a contribué à faire suspendre plusieurs fournisseurs [au 31 mars 2008, 35 fournisseurs étaient soumis à des sanctions (A/63/167, par. 51)]. Dans son rapport sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008, le BSCI a donné des précisions sur les investigations concernant les fournisseurs et répertorié plusieurs domaines dans lesquels l'Équipe spéciale d'investigation avait recommandé que l'on améliore le cadre réglementaire, notamment en modifiant les Conditions générales figurant dans les contrats de l'ONU, le *Manuel des achats* et la procédure de sélection des fournisseurs, et en favorisant la mise en commun des informations entre le Secrétariat et les fonds et programmes, et il a fait des propositions tendant à renforcer le régime des sanctions à l'encontre des fournisseurs de l'Organisation, comprenant en particulier l'imposition de sanctions financières, soit des mesures autres que celles traditionnellement imposées (radiation et suspension des fournisseurs) (A/63/329, par. 26 à 41). Le BSCI a

reconnu que certaines de ses recommandations étaient fondées sur les enseignements que l'Équipe spéciale avait tirés de ses investigations sur les achats, ainsi que sur l'examen approfondi des procédures en vigueur dans d'autres organisations internationales, comme la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale.

23. Le Comité consultatif note que c'est au Secrétaire général qu'il incombe de donner suite à nombre de ces recommandations. Il salue d'ailleurs les mesures que celui-ci présente dans son rapport (A/63/329/Add.1, par. 9 à 15). Le Secrétaire général a indiqué qu'il approuvait les propositions tendant à renforcer le régime des sanctions à l'encontre des fournisseurs, et précisé qu'il jugeait souhaitable et nécessaire que l'Organisation procède à un examen approfondi des procédures en place dans d'autres institutions et obtienne auprès de celles-ci des informations sur les enseignements tirés de leur expérience. **Le Comité consultatif recommande au Secrétaire général d'engager cet examen dans le but de formuler des recommandations au sujet du cadre réglementaire qui permettrait d'établir ce régime.**

24. Dans son rapport sur les activités de l'Équipe spéciale d'investigation (A/63/329, par. 42), le BSCI renseigne aussi sur la suite donnée aux recommandations de l'Équipe spéciale d'investigation, sur les affaires renvoyées aux autorités aux fins de poursuites et sur les actions en recouvrement. À cet égard, il a indiqué que, pendant la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 31 juillet 2008, l'Équipe spéciale d'investigation avait formulé 68 recommandations, dont 34 étaient restées sans suite. Dans certains cas, les affaires avaient été renvoyées aux autorités nationales, tandis que, dans d'autres, l'Organisation envisageait d'intenter une action en justice afin de recouvrer des fonds. Le Secrétaire général a réitéré que les constatations de l'Équipe spéciale d'investigation devaient être considérées comme étant celles de l'Équipe et non comme des conclusions finales de l'Organisation et, selon lui, il fallait que ces questions soient examinées de près par tous les services concernés de l'Organisation, examen dont on ne saurait se dispenser et qu'il faudrait prendre en compte; il devait notamment porter sur les répercussions sur les privilèges et immunités de l'Organisation, la probabilité de succès en cas de maintien de la réclamation, les incidences sur la réputation de l'Organisation, l'évaluation des coûts et avantages escomptés de l'action en justice envisagée, l'exposition de l'Organisation aux risques financiers et autres, et les effets potentiels sur le système de justice interne de l'Organisation (A/63/329/Add.1, par. 3 et 16 à 24).