



Assemblée générale

Distr. générale
29 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session
Point 136 de l'ordre du jour provisoire*
Corps commun d'inspection

La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2011/7).

* A/67/150.



Résumé

Dans son rapport intitulé « La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection examine les progrès accomplis ces 10 dernières années sur la voie du renforcement de la fonction d'enquête dans les organisations du système des Nations Unies. Le Corps commun d'inspection a établi que, comme dans le passé, les entités chargées du contrôle interne ne jouissent pas d'une indépendance opérationnelle à l'égard des chefs de secrétariat parce que les chefs de ces entités ne sont ni libres de déterminer leurs besoins budgétaires ni à même d'exercer pleinement le contrôle de leurs ressources humaines. Le Corps commun d'inspection a aussi constaté que, dans un certain nombre d'organisations, la responsabilité des enquêtes était fragmentée et qu'en conséquence, une partie des enquêtes étaient menées par des enquêteurs non professionnels.

La présente note, qui fait la synthèse des observations des organisations du système des Nations Unies concernant les recommandations figurant dans le rapport, a été établie à partir des contributions fournies par les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui ont favorablement accueilli le rapport et ont approuvé certaines de ses conclusions visant à renforcer la fonction d'enquête dans les organisations du système des Nations Unies.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection, complétant les précédents rapports sur le contrôle, détermine les progrès accomplis ces 10 dernières années en ce qui concerne le renforcement de la fonction d'enquête dans les organisations du système des Nations Unies. Le Corps commun d'inspection a établi que, comme dans le passé, les entités chargées du contrôle interne ne jouissaient pas d'une indépendance opérationnelle à l'égard des chefs de secrétariat parce que les chefs de ces entités n'étaient ni libres de déterminer leurs besoins budgétaires ni à même d'exercer pleinement le contrôle de leurs ressources humaines. Le Corps commun d'inspection a aussi constaté que, dans un certain nombre d'organisations, la responsabilité des enquêtes était fragmentée et que de ce fait, une partie des enquêtes étaient menées par des enquêteurs non professionnels.

2. Le Corps commun d'inspection formule des recommandations visant à renforcer la cohérence et l'harmonisation dans l'ensemble du système et préconise notamment le regroupement de toutes les activités d'enquête au service du contrôle interne de chaque organisation, la professionnalisation de la fonction d'enquête grâce au recrutement de personnel qualifié auquel les dispositifs de mobilité au sein d'une même organisation ne s'appliqueraient pas, la centralisation du suivi des résultats des enquêtes, l'examen périodique de l'adéquation des ressources et du personnel affecté aux enquêtes et l'institutionnalisation de la coopération et des échanges de pratiques exemplaires entre organes de contrôle dans le domaine des enquêtes. Le Corps commun d'inspection invite également le Secrétaire général à créer, sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), pour examen par les organes délibérants, une équipe spéciale interinstitutions chargée de mettre au point des options en vue d'instaurer, d'ici à la fin de 2013, un groupe d'enquête unique à l'échelle du système des Nations Unies. Ce regroupement serait profitable aux petites organisations qui ne sont pas dotées d'un mécanisme d'enquête, permettrait d'harmoniser les pratiques opérationnelles, se traduirait par l'utilisation de normes et de procédures d'enquête communes, réglerait les questions d'indépendance, conduirait à ne recruter que des enquêteurs professionnels, permettrait d'offrir au personnel des débouchés de carrière et résoudrait les problèmes de fragmentation.

II. Observations générales

3. Les organisations du système des Nations Unies accueillent favorablement le rapport. Elles reconnaissent que les conclusions contenues dans ce rapport seront de nature à augmenter l'efficacité du système des Nations Unies et que les recommandations qui y sont formulées visent à assurer l'indépendance des fonctions d'enquête dans les diverses organisations. Elles notent toutefois que certaines recommandations ne sont pas applicables aux petits organismes qui ne sont pas dotés d'un groupe d'enquête séparé. Elles notent également que des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne certaines parties du rapport, comme les paragraphes 18 et 19, où il est indiqué que les allégations concernant les questions de personnel, comme la performance, ne devraient pas donner lieu à l'ouverture d'une enquête formelle.

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait devraient ordonner le recentrement de toutes les enquêtes au sein de l'entité de contrôle interne de leur organisation respective. Les ressources (humaines et financières) nécessaires devraient être mises, dans un souci d'efficacité, à la disposition de la fonction d'enquête sur la base des recommandations des comités d'audit ou de contrôle de l'organisation.

4. Bien que certaines organisations du système des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation, l'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies fait observer que les conséquences logistiques et financières à attendre, s'il est imparti du pouvoir exécutif afférent à la fonction d'enquête, n'ont pas été envisagées par le Corps commun d'inspection. L'application de cette recommandation nécessiterait des ressources importantes pour remplacer ce qui constitue dans les faits la capacité dont l'Organisation des Nations Unies dispose actuellement sur place pour mener des enquêtes portant sur des fautes de la catégorie II et des fautes moins graves de la catégorie I. En outre, l'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies affirme que la recommandation 7 revêt une importance décisive, étant donné que les États Membres exigeraient que toute modification donnant lieu à une augmentation ou à une réaffectation des ressources à l'appui d'une éventuelle décision d'appliquer la recommandation 1 soit justifiée par des données empiriques.

5. Outre ses conséquences financières, l'application de la recommandation 1 comporte des risques supplémentaires. Si, par exemple, dans le cas du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, l'organe de contrôle assumait la pleine responsabilité des enquêtes, d'autres dispositions devraient être prises pour assurer la continuité des responsabilités afférentes à la gestion de mesures de prévention active dans des domaines tels que ceux de la formation et de la sensibilisation, de la sûreté des enceintes et/ou de la désignation de lieux interdits et de l'imposition de couvre-feux. En outre, les organismes notent que le Corps commun d'inspection ne tient pas compte du fait que les États Membres se sont prononcés sur la classification des allégations de fautes des catégories I et II et ont décidé d'habiliter le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) à déférer aux directeurs de programme les allégations de fautes relevant de la catégorie I (voir ST/SGB/273).

6. Nonobstant ces préoccupations, l'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies fait observer que la recommandation 1 peut être appliquée dans la mesure où elle concerne des enquêtes portant sur des comportements interdits sur le lieu de travail. La recommandation en ce sens était fondée sur des éléments d'information émanant de membres du personnel, des groupes d'enquêtes et des organes de direction. L'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies convient qu'il y a un risque pour l'Organisation si les enquêtes portant sur ce type de questions ne sont pas menées par des spécialistes. Les organes de direction devraient cependant conserver la responsabilité des questions de gestion ne faisant pas l'objet d'enquêtes. Les enquêtes ne devraient pas être utilisées pour décharger les organes de direction de la responsabilité de gérer les questions relatives au lieu de travail.

7. Néanmoins, l'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies appuie fortement la recommandation selon laquelle les organisations devraient recentrer toutes les enquêtes au sein de leurs entités de contrôle interne, étant donné que cela conférerait davantage de professionnalisme aux processus d'enquête. Il relève à cet égard que, quelle que soit la catégorie de fautes considérée, toutes les affaires, si elles sont portées devant des instances supérieures, finissent par être déferées au même système de justice professionnalisé, lequel exige que toutes les enquêtes soient menées à un niveau de professionnalisme comparable.

8. Dans le même sens, l'organe de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies fait observer que, selon le rapport du Secrétaire général sur les « activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies », le Bureau de l'Ombudsman a indiqué ce qui suit à l'Assemblée générale :

« Des fonctionnaires du Secrétariat et de fonds et programmes des Nations Unies se sont plaints de la procédure suivie lorsqu'il est fait enquête sur des allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir et d'autres irrégularités. Apparemment, les enquêtes étaient parfois menées sans que soient respectées les garanties d'une procédure régulière. En outre, les enquêtes n'auraient pas toujours été menées par l'organe compétent ou par les personnes ayant les connaissances linguistiques voulues. »

9. Les tribunaux ont aussi soulevé ce problème.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient veiller à ce que la nomination des enquêteurs soit conforme au règlement et au statut du personnel et soit fondée sur le mérite et sur les qualifications et l'expérience en matière d'enquête professionnelle en tant que principaux critères. Les enquêteurs devraient être choisis indépendamment de toute influence de la direction et de l'administration, de façon à ce que l'équité et la transparence soient garanties, et l'efficacité et l'indépendance de la fonction d'enquête accrues.

10. Les organisations du système des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation. Elles relèvent que les enquêteurs devraient être choisis indépendamment de toute influence de la direction ou de l'administration et conformément aux dispositions applicables du statut et du règlement du personnel. Certaines organisations affirment cependant que les enquêteurs devraient être sélectionnés sur les seuls critères du mérite, des qualifications et de l'expérience.

11. Les organisations notent que, dans le texte qui précède la recommandation, le Corps commun d'inspection semble indiquer que, en ce qui concerne l'indépendance opérationnelle des organes de contrôle, chaque responsable du contrôle devrait être investi de « toute l'autorité nécessaire pour choisir et nommer ses collaborateurs ». S'il est vrai que l'indépendance opérationnelle devrait être préservée afin que les organes de contrôle soient à même de remplir les fonctions dont ils ont la charge, cette indépendance concerne seulement les fonctions de contrôle interne et elle ne devrait pas empêcher les chefs de secrétariat d'exécuter les obligations et d'exercer les pouvoirs que les États Membres leur ont attribués.

12. Dans le cas du Secrétariat de l'ONU, le Bureau de la gestion des ressources humaines est chargé de veiller à ce que les textes du Statut, du Règlement et des autres dispositions pertinentes soient systématiquement appliqués dans l'ensemble des services. En conséquence, il supervise les opérations de recrutement, de sélection et de nomination dans tous les départements et bureaux du Secrétariat, y compris le BSCI, pour faire en sorte que les textes du Règlement et autres dispositions pertinentes soient correctement et systématiquement appliqués. Néanmoins, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne peut nommer des collaborateurs jusqu'à la classe D-1 incluse, ces nominations se limitant à des emplois au BSCI.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient mettre un terme à la mobilité des enquêteurs au sein d'une même organisation et encourager le transfert ou le détachement des enquêteurs auprès des services d'enquête d'autres organisations du système des Nations Unies.

13. Les organisations du système des Nations Unies ne s'opposent pas à cette recommandation, dont l'exécution devrait cependant être en conformité avec le système applicable de sélection du personnel. Il convient de noter que, pour faciliter de tels transferts, le CCS a adopté l'Accord interorganisations concernant la mutation, le détachement ou le prêt de fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitement et indemnités. Il convient aussi de noter qu'il faudrait prendre en considération les souhaits des fonctionnaires à cet égard, tout en laissant aux organes de direction le pouvoir discrétionnaire de s'opposer à des détachements, ou à des prêts, ou encore à des réaffectation de fonctionnaires, afin de couvrir leurs besoins opérationnels sur la base des activités dont ils ont la charge. Par exemple, le transfert d'enquêteurs du BSCI vers d'autres services de l'Organisation des Nations Unies continue d'être volontaire, fondé sur la demande de l'intéressé, sur son recrutement et sur ses droits (dès lors qu'un candidat est sélectionné). Si elles jugent irréaliste, étant donné les compétences spécialisées requises des enquêteurs, d'imposer une rotation de ces derniers vers d'autres postes, les organisations ne préconisent pas d'interdire aux membres du personnel chargé des enquêtes de se porter candidats ou d'être transférés, dans la même organisation, à d'autres postes pour lesquels ils sont qualifiés, à condition que cela ne compromette pas l'indépendance de la fonction d'enquête.

Recommandation 4

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient ordonner au chef du secrétariat de leur organisation d'autoriser les entités de contrôle interne ou les unités d'enquête à entreprendre des enquêtes sans le consentement préalable du chef de secrétariat.

14. Les organisations du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et approuvent cette recommandation, qui vise à renforcer l'indépendance opérationnelle des fonctions d'enquête.

Recommandation 5

La Conférence des enquêteurs internationaux devrait créer un sous-groupe du système des Nations Unies, qui s'inspirerait de celui de la réunion des représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies.

15. Les organisations du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et approuvent cette recommandation, qui a été proposée à la dernière réunion en date de la Conférence des enquêteurs internationaux et dont l'objet est de faciliter la définition de critères, la diffusion des meilleures pratiques, ainsi qu'une amélioration de la coordination, de la cohérence et de la coopération dans le domaine des enquêtes.

Recommandation 6

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies devraient examiner si les ressources et les dotations en personnel de la fonction d'enquête sont suffisantes, en se fondant sur les recommandations annuelles ou bisannuelles, selon les cycles budgétaires des organisations, des comités d'audit ou de contrôle.

16. Les organisations du système des Nations Unies font observer que les organes délibérants de certaines d'entre elles se livrent déjà à un examen de l'adéquation des ressources et de la dotation en personnel de la fonction d'enquête. Par exemple, au Secrétariat de l'ONU, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires prend en considération l'avis du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit lorsqu'il délibère sur les projets de budget du BSCI. Les organisations font également observer que, bien qu'elles approuvent cette recommandation, c'est à leur chef de secrétariat qu'il incombe d'examiner, grâce à des dispositifs appropriés de gestion déléguée, l'adéquation des ressources et de la dotation en personnel de la fonction d'enquête sur la base, notamment, de la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat devraient désigner un agent de coordination centrale pour contrôler l'application et le suivi de tous les rapports d'enquête au sein de leur organisation.

17. Les organisations du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et approuvent cette recommandation.

Recommandation 8

Le Secrétaire général, sous les auspices du CCS, devrait mettre en place une équipe interinstitutions chargée de concevoir, à l'intention des organes délibérants, des options permettant d'instaurer, d'ici à la fin décembre 2013, une unité d'enquête unique à l'échelle du système des Nations Unies.

18. Si les organisations du système des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation en principe, elles relèvent que l'instauration d'un groupe d'enquête unique à l'échelle du système des Nations Unies impliquerait nécessairement une révision des mandats de tous les groupes d'enquête en place

dans l'ensemble des organisations concernées. En outre, les organisations qui ne sont pas dotées d'un groupe d'enquête devraient consentir à ce qu'un tel groupe d'enquête unique à l'échelle du système des Nations Unies ait compétence à leur égard. Il serait en conséquence nécessaire, avant de prendre toute mesure pour mettre en place l'équipe interinstitutions proposée, de demander et d'obtenir l'approbation des organes délibérants de chaque organisation.

19. Faute d'une indication claire de la part des organes délibérants en faveur d'un mandat pour créer un groupe d'enquête unique à l'échelle du système des Nations Unies, les organisations doutent de l'intérêt de la mise en place d'une équipe interinstitutions face aux problèmes complexes qui découlent de la recommandation (en ce qui concerne par exemple les structures hiérarchiques, la dotation en personnel, les lieux d'affectation et les budgets). De surcroît, les organisations notent qu'il serait extrêmement difficile d'atteindre un tel objectif, surtout d'ici à 2013, étant donné les différences, d'une organisation à l'autre, des règlements du personnel, cadres juridiques, directives relatives aux enquêtes et règlements financiers, auxquelles s'ajoute le fait que la conduite des enquêtes exigerait une compréhension et une connaissance approfondies des opérations de chaque organisation, dont certaines sont hautement spécialisées.

20. Les organisations indiquent en outre que, si tous les organes délibérants intéressés approuvaient la recommandation, le CCS pourrait être chargé de mettre en place l'équipe proposée et de lui apporter l'appui nécessaire. Les organisations notent cependant qu'une fonction d'enquête unifiée et centralisée pourrait difficilement répondre de façon satisfaisante aux besoins uniques des différents organismes, fonds et programmes. Étant donné qu'une fonction d'enquête centralisée ne disposerait pas des connaissances spécialisées requises au regard des divers règlements, règles et procédures, il ne serait ni rationnel ni efficace d'appliquer cette recommandation.