



# Assemblée générale

Distr. générale  
27 juin 2011  
Français  
Original : anglais

## Soixante-sixième session

Point 140 de la liste préliminaire\*

### Gestion des ressources humaines

## Conflit d'intérêts personnel

### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport fait suite à la résolution 65/247 par laquelle l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, pour examen durant la partie principale de sa soixante-sixième session, un rapport exhaustif sur les conflits d'intérêts, comprenant une analyse de ce qui constitue à l'heure actuelle un conflit d'intérêts personnel et traitant des aspects juridiques et administratifs de la question et des moyens de limiter les conflits d'intérêts.

Tenu à l'impartialité et à l'indépendance, le fonctionnaire international exerce ses fonctions en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation. Évoluant au sein d'une organisation moderne, mosaïque de cultures et de réseaux personnels et professionnels, il peut toutefois se trouver en présence de situations où des intérêts divergents ou en concours pourraient remettre en cause son impartialité. Faute d'être appréhendés comme il se doit, ces conflits d'intérêts sont susceptibles de porter sérieusement atteinte à la réputation de l'Organisation et à ses biens.

Comme on ne peut à l'évidence éviter tous les conflits, il s'agit avant tout de savoir les gérer, ce que l'Organisation envisage en trois étapes :

- a) Constatation/mise au jour du conflit;
- b) Analyse détaillée du conflit;
- c) Mise en œuvre ou recommandation de solutions idoines.

Le cadre réglementaire et les choix de principe gouvernant l'Organisation envisagent diverses sortes de conflits d'intérêts. Les solutions proposées consistent notamment à combiner des mesures d'intervention a priori (par exemple, révélation) et a posteriori (par exemple, mesures disciplinaires). Il est préférable d'intervenir a priori pour prévenir toute atteinte à la réputation de l'Organisation et/ou à ses

\* A/66/50.



biens, l'atteinte n'étant toujours pas susceptible d'être réparée a posteriori. Par conséquent, dans les domaines justiciables des textes sur les conflits d'intérêts, il est prescrit diverses formes de constatation ou de dénonciation a priori. Le présent rapport expose en détail le cadre réglementaire et général en vigueur en la matière.

S'agissant des conflits d'intérêts visés par le dispositif de transparence financière, certains fonctionnaires doivent satisfaire à l'obligation y relative en souscrivant tous les ans une déclaration de situation financière. L'Assemblée générale souhaitera peut-être rapprocher le présent rapport du rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau de la déontologie consacré à certains aspects du dispositif de transparence financière, dont elle doit être saisie à sa soixante-sixième session.

Le Secrétaire général, qui entend que tout fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies observe une conduite irréprochable en toute circonstance dans l'exercice de ses fonctions, continuera de suivre l'évolution de la situation en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les mécanismes y relatifs.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Conflits d'intérêts personnel. . . . .	3
A. Définition et typologie des conflits d'intérêts. . . . .	3
B. Le conflit d'intérêts personnel tel qu'envisagé par le cadre réglementaire du Secrétariat. . . . .	6
1. Conflit d'intérêts d'ordre général ou financier. . . . .	6
2. Dons, distinctions honorifiques, prix, faveurs ou rémunérations . . . . .	6
3. Profession ou emploi en dehors de l'Organisation et activités extérieures, y compris de caractère politique . . . . .	8
4. Relations personnelles . . . . .	9
5. Conflits d'intérêts et dispositif de transparence financière . . . . .	9
III. Aspects juridiques . . . . .	10
A. Procédure disciplinaire . . . . .	10
B. Renvoi aux autorités nationales . . . . .	10
C. Restrictions limitant l'acceptation d'un emploi ou de tout autre avantage après la cessation de service. . . . .	11
D. Activités d'achat . . . . .	11
IV. Prévention et résolution des conflits d'intérêts. . . . .	11
A. Institution d'un solide cadre réglementaire. . . . .	11
B. Constatation et examen des cas de conflit d'intérêts . . . . .	12
C. Solutions . . . . .	12
V. Conclusion . . . . .	13

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport fait suite à la résolution 65/247 par laquelle l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, pour examen durant la partie principale de sa soixante-sixième session, un rapport exhaustif sur les conflits d'intérêts, comprenant une analyse de ce qui constitue à l'heure actuelle un conflit d'intérêts personnel et traitant des aspects juridiques et administratifs de la question et des moyens de limiter les conflits d'intérêts.

2. Le rapport décrit brièvement les principaux types de conflits d'intérêts auxquels le fonctionnaire peut faire face, le cadre réglementaire institué par l'Organisation des Nations Unies, y compris les définitions applicables, les conséquences juridiques et les mécanismes censés permettre de gérer et limiter les conflits d'intérêts réels ou potentiels. Le rapport concerne les seuls fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, les personnes au service de l'ONU sans avoir qualité de fonctionnaires du Secrétariat et les experts en mission ne relevant pas directement du cadre réglementaire en question. Néanmoins, des principes de base et dispositions identiques, y compris en matière de conflits d'intérêts, leur sont applicables par le jeu d'autres textes administratifs (voir par exemple ST/SGB/2002/9).

3. L'Assemblée générale est également saisie des rapports du Secrétaire général sur les activités du Bureau de la déontologie et sur les modifications à apporter au Statut du personnel (A/65/213), qui propose de modifier l'alinéa m) de l'article 1.2 du Statut du personnel régissant les conflits d'intérêts (voir A/65/213, annexe; voir également par. 9 du présent rapport), recommandé pour adoption par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans son rapport sur la gestion des ressources humaines (A/65/537, par. 87). Au paragraphe 75 de sa résolution 65/247, l'Assemblée a décidé de remettre à sa soixante-sixième session l'examen du projet de modifications à apporter au Statut du personnel présenté par le Secrétaire général.

## **II. Conflits d'intérêts personnel**

### **A. Définition et typologie des conflits d'intérêts**

4. D'une manière générale, les risques de conflit d'intérêts sont de deux ordres : a) le conflit d'intérêts institutionnel; et b) le conflit d'intérêts personnel. Le conflit d'intérêts institutionnel résulte de ce que, du fait d'activités ou de relations autres, telle organisation se trouve dans l'incapacité de fournir des services en toute impartialité, son objectivité dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées est ou pourrait être remise en cause, ou elle bénéficie d'un avantage concurrentiel déloyal. Le conflit d'intérêts personnel tient en général en ceci que les intérêts personnels du fonctionnaire compromettent ou peuvent être regardés comme compromettant l'exécution de ses fonctions. Le présent rapport traite essentiellement du conflit d'intérêts personnel, ainsi que l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 65/247.

5. En thèse générale, la nécessité de régler et de gérer tel ou tel conflit d'intérêts résulte de ce qu'il ressort d'une évaluation que tel fonctionnaire risquerait de se trouver en présence d'intérêts contradictoires du fait de ses fonctions et de sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Certains domaines d'activité,

tels que les achats, exposent plus à ce risque. Toutefois, il est d'autres risques de conflit d'intérêts inhérents au statut même de fonctionnaire international, quelles que soient les attributions ou la qualité de l'intéressé.

6. La définition du conflit d'intérêts figurant dans le Statut du personnel résulte, en substance, de la déclaration écrite (également appelée « serment professionnel ») que tout fonctionnaire doit faire en vertu de l'alinéa b) de l'article 1.1 (voir ST/SGB/2011/1) :

Je fais la déclaration et la promesse solennelles d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m'ont été confiées en qualité de fonctionnaire international de l'Organisation des Nations Unies, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'Organisation, en ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs.

7. Cette déclaration consacre le principe que les intérêts de l'Organisation priment non seulement tous autres, mais sont les seuls intérêts que le fonctionnaire doit avoir en vue dans l'exercice de ses fonctions.

8. Le cadre réglementaire en vigueur (plus précisément, le Règlement du personnel, les circulaires du Secrétaire général, les instructions administratives et autres textes administratifs applicables ainsi que les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux de 2001 (voir A/56/30, annexe II)<sup>1</sup>, analysés plus en détail ci-après) envisage les conflits d'intérêts réels ou potentiels suscités par des intérêts financiers, des relations personnelles entre le fonctionnaire et des tiers concernés, l'acceptation de distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons ou rémunérations de tierces parties, ainsi que les conflits d'allégeance pouvant résulter de l'exercice d'un emploi ou d'une occupation en dehors de l'Organisation ou de toute autre activité extérieure, y compris de caractère politique.

9. L'alinéa m) de l'article 1.2 du Statut du personnel définit le conflit d'intérêts comme suit :

Le fonctionnaire ne peut être associé activement à la direction d'une entreprise à but lucratif, industrielle, commerciale ou autre, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, s'il doit en découler pour lui-même ou l'entreprise considérée des avantages résultant de l'emploi qu'il occupe à l'Organisation.

Aux termes de l'alinéa p) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel :

Tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, est amené à s'occuper d'une affaire intéressant une entreprise à but lucratif, industrielle, commerciale ou autre dans laquelle il détient lui-même, directement ou indirectement, des intérêts financiers, doit faire connaître ces intérêts au Secrétaire général et doit, à moins que celui-ci ne l'en dispense, céder ceux-ci ou renoncer officiellement à jouer dans l'affaire en question un rôle, quel qu'il soit, qui serait susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts.

<sup>1</sup> Les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ont pour objet d'aider l'Organisation et ses fonctionnaires à interpréter la Charte des Nations Unies et le Règlement du personnel. Pour ce qui est du conflit d'intérêts, voir notamment les paragraphes 21 et 22.

10. La pratique du Secrétariat et de certains fonds et programmes des Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales publiques a permis de dégager notamment les situations ci-après comme pouvant donner lieu à quelque conflit d'intérêts :

- a) Abus par le fonctionnaire de sa qualité à l'occasion de ses rapports avec telle entreprise ou entité à laquelle il est affilié;
- b) Perception de revenus supplémentaires (versements d'allocations logement, indemnités journalières de subsistance, remboursement de frais de voyage ou de représentation, rémunération, etc.) de quelque source extérieure;
- c) Acceptation de cadeaux, faveurs ou libéralités de sources extérieures (gouvernement, organisation non gouvernementale, fournisseur, entreprise, etc.);
- d) Échange de cadeaux, faveurs, transactions financières ou libéralités entre fonctionnaires (y compris entre différents niveaux hiérarchiques);
- e) Acceptation de distinctions honorifiques, décorations ou récompenses de sources extérieures, (gouvernement, organisation non gouvernementale, instituts universitaires, clubs et associations, etc.);
- f) Recrutement du conjoint, de l'enfant ou de tout autre membre de sa famille ou de son ami personnel proche par toute entité associée à l'Organisation des Nations Unies;
- g) Lien de subordination avec un membre de sa famille ou un ami personnel proche;
- h) Acceptation d'instructions de sources extérieures à l'Organisation (gouvernement ou organisation non gouvernementale, fournisseur, etc.);
- i) Exercice de la qualité de dirigeant, de décideur ou de conseiller dans toute entité extérieure (gouvernement ou entité politique, membre du conseil d'administration de toute entreprise commerciale ou à but lucratif, membre du conseil d'administration de toute entreprise à but non lucratif, comité consultatif, etc.);
- j) Qualité de membre d'un comité ou jury universitaire ou scientifique;
- k) Détournement d'informations privilégiées ou pouvant influencer le marché;
- l) Divulgence d'informations confidentielles de l'Organisation des Nations Unies;
- m) Détournement d'informations appartenant à l'Organisation des Nations Unies (par exemple aux fins d'avantages personnels);
- n) Abus de sa qualité officielle à des fins personnelles;
- o) Offre d'emploi par toute autre entité affiliée à l'Organisation (fournisseur, partenaire d'exécution, y compris toute organisation non gouvernementale, autorité gouvernementale, etc.);
- p) Détournement de ressources ou de biens de l'Organisation des Nations Unies (par exemple, utilisation des biens de l'Organisation à des fins personnelles);
- q) Rapports locatifs entre deux fonctionnaires de rangs hiérarchiques différents dans le cadre d'un même rattachement hiérarchique;

- r) Recrutement de membres de sa famille ou de proches;
- s) Acceptation de pots-de-vin en échange de l'exécution ou de la non-exécution d'actes de sa fonction;
- t) Offre ou versement de pots-de-vin à tout fonctionnaire en échange de l'exécution ou de la non-exécution d'actes de sa fonction.

## **B. Le conflit d'intérêts personnel tel qu'envisagé par le cadre réglementaire du Secrétariat**

11. Le cadre réglementaire du Secrétariat régit des cas bien déterminés de conflit d'intérêts personnel. On notera que certains cas de figure relèvent de plus d'une disposition réglementaire. Par exemple, le fait d'occuper un poste de direction dans une entité liée à l'Organisation par des relations contractuelles peut être qualifié d'activité extérieure à l'Organisation dont l'exercice est subordonné à l'assentiment préalable du Secrétaire général en application de l'alinéa o) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, mais peut également caractériser la détention d'intérêts, notamment financiers, dans une entreprise à but lucratif ou autre, visée par l'alinéa m) de ladite disposition. On trouvera ci-après certains des cas de conflit expressément envisagés par les textes.

### **1. Conflit d'intérêts d'ordre général ou financier**

12. Les alinéas m) et n) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel et l'alinéa p) de l'article 1.2 du Statut définissent le conflit d'intérêts sous l'intitulé général du même nom, mais dans la pratique, ils visent surtout le conflit d'intérêts financier.

13. Il résulte de ces alinéas que le fait de détenir certains intérêts financiers expose ou risque d'exposer le fonctionnaire à quelque conflit d'intérêts personnel. De la formulation « s'il doit en découler [...] des avantages », employée à l'alinéa m) de la disposition 1.2, il découle que du seul fait qu'il pourrait surgir quelque conflit d'intérêts, interdiction est faite au fonctionnaire de participer à telle ou telle activité ou de détenir tel ou tel intérêt. En outre, l'expression « entreprise à but lucratif [...] ou autre », utilisée dans le même alinéa, vise et l'entreprise à but lucratif, et l'entreprise à but non lucratif<sup>2</sup>, la détention d'intérêts dans l'une comme dans l'autre étant de nature à exposer le fonctionnaire à quelque conflit d'intérêts.

14. Le terme « intérêts » peut également s'entendre des relations personnelles étroites que le fonctionnaire entretient avec un tiers qui pourrait tirer profit de sa qualité; ainsi du fonctionnaire qui concourt à des activités d'achat et dont le fournisseur est un ami ou un proche.

### **2. Dons, distinctions honorifiques, prix, faveurs ou rémunérations**

15. Les alinéas j) à l) du Règlement du personnel et les alinéas k) à o) de l'article 1.2 du Statut régissent l'acceptation de distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons ou rémunérations.

---

<sup>2</sup> Voir la section IV de l'annexe à la circulaire ST/SGB/2002/13, par. 1 du commentaire sur le conflit d'intérêts.

16. Les dispositions relatives aux distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons ou rémunérations provenant de sources gouvernementales ou non gouvernementales et à l'obligation correspondante de les signaler sont exposées dans l'instruction administrative ST/AI/2010/1.

17. Ces textes viennent empêcher que le fonctionnaire reçoive des cadeaux ou autres incitations de nature à le conduire à agir pour des motifs irréguliers ou à susciter quelque suspicion d'irrégularité de sa part, et sauvegarder son indépendance et son impartialité dans l'exercice de ses fonctions. Selon la déclaration qu'il souscrit lors de sa nomination, le fonctionnaire doit exercer les fonctions qui lui ont été confiées en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation. Or, le fait d'accepter quelque don, distinction honorifique ou autre marque de reconnaissance pourrait, dans certaines circonstances, remettre en cause l'indépendance et l'impartialité du fonctionnaire en suscitant chez lui un conflit d'allégeance ou des attentes chez le donateur. Afin de sauvegarder la réputation de l'Organisation, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux soulignent combien il est important d'éviter toute apparence d'irrégularité (voir A/56/30, annexe II, par. 46 et 47). En effet, la libéralité faite sans arrière-pensée aucune peut être regardée différemment par autrui. Le Règlement du personnel interdit donc formellement au fonctionnaire d'accepter tout don de la part d'un gouvernement. Aux termes de l'alinéa j) de la disposition 1.2 du Règlement et de l'instruction administrative correspondante (voir ST/AI/2010/1, par. 3.3), le fonctionnaire ne peut accepter d'aucun gouvernement ni distinction honorifique, décoration, faveur, rémunération, ni don quelconque à moins que tel autre intérêt de l'Organisation le commande, à savoir l'hypothèse où le fait pour le fonctionnaire de refuser la libéralité exposerait l'Organisation à quelque embarras.

18. Aux termes de l'alinéa l) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, le fonctionnaire ne peut accepter d'aucune source non gouvernementale ni distinction honorifique, ni décoration, ni faveur, ni don ou rémunération qu'avec l'assentiment préalable du Secrétaire général, celui-ci ne le donnant que dans des cas exceptionnels et si l'acceptation de la part du fonctionnaire n'est incompatible ni avec les intérêts de l'Organisation ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé. Si les circonstances ne lui permettent pas de recueillir l'assentiment préalable du Secrétaire général ou si le fait pour lui de refuser la libéralité exposerait l'Organisation à quelque embarras, l'intéressé peut accepter la marque de reconnaissance au nom de l'Organisation à condition d'en informer le Secrétaire général et de la lui remettre. Outre que l'on pourrait y voir quelque conflit d'intérêts, le fait d'accepter quelque libéralité en dehors de ces circonstances peut constituer la corruption emportant de graves conséquences pour le fonctionnaire (voir par. 32 ci-après).

19. L'alinéa o) du Règlement du personnel, qui dispose que « [l]e fonctionnaire n'accepte ni don, ni rémunération, ni faveur provenant de tiers qui ont une relation contractuelle de quelque type que ce soit avec l'Organisation ou souhaitent établir une telle relation avec celle-ci », ne souffre aucune exception.

20. L'alinéa j) de l'article 1.2 du Règlement du personnel qui porte que le fonctionnaire ne doit offrir ni promettre de faveur, don, rémunération ou autre avantage personnel quelconques à un autre fonctionnaire ou à une tierce partie « en vue d'amener celui-ci à accomplir quelque acte de sa fonction, s'abstenir d'accomplir cet acte ou en retarder l'accomplissement » n'envisage aucune

exception en pareilles circonstances, car subordonner aussi étroitement l'accomplissement de tel ou tel acte de la fonction du fonctionnaire à quelque incitation caractérise la corruption.

### **3. Profession ou emploi en dehors de l'Organisation et activités extérieures, y compris de caractère politique**

21. L'alinéa o) du Statut du personnel vise les conflits d'intérêts résultant de l'exercice par le fonctionnaire d'activités extérieures à l'Organisation des Nations Unies. Les alinéas r) à u) viennent préciser la notion d'exercice de profession, d'emploi ou d'activités, en distinguant entre les activités non contraires aux intérêts de l'Organisation et celles qui le sont, y compris celles de caractère politique. Chacune de ces situations peut être source de conflits d'intérêts divers. Par suite, l'exercice de tout emploi ou de toute profession ou activité en dehors de l'Organisation est subordonné à l'autorisation préalable du Secrétaire général. Ne peut être autorisée nulle activité incompatible avec la qualité de fonctionnaire international, quelles que soient les circonstances.

22. L'exercice de toute profession ou de tout emploi en dehors de l'Organisation peut conduire le fonctionnaire à consacrer son temps de travail – voire son congé de détente – à ladite profession, ce qui viendrait nuire à l'efficacité des services qu'il fournit à l'Organisation et voire susciter des conflits d'allégeance, l'intéressé pouvant être amené à consacrer plus de ressources à son emploi extérieur. À cet égard, le paragraphe 41 des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux dispose que :

Le premier devoir d'un fonctionnaire international est de consacrer son énergie aux activités de son organisation. Il ne convient donc pas qu'il exerce à l'extérieur de cette organisation, sans autorisation préalable, une activité, rémunérée ou non, qui l'empêcherait de s'acquitter de cette obligation, s'avérerait incompatible avec son statut ou irait à l'encontre des intérêts de l'organisation.

23. Sont compatibles avec les intérêts de l'Organisation notamment toutes activités qui, sans relever des fonctions officielles de l'intéressé, cadrent avec les buts, objectifs, mandat, ou autres intérêts de l'Organisation. Ainsi de la participation à toutes manifestations (conférences, débats, interviews, groupes d'experts) et de la publication d'ouvrages. Ces activités peuvent faire problème si les opinions personnelles du fonctionnaire sont regardées comme étant celles de l'Organisation.

24. Afin de limiter les risques susmentionnés, l'Organisation subordonne à autorisation l'exercice de tout emploi ou de toute profession ou activité extérieure ainsi qu'il est dit dans l'instruction administrative ST/AI/2000/13. Tout en autorisant les activités extérieures sous certaines conditions, ce texte dispose en sa section 2 que le fonctionnaire exerçant toutes activités en dehors de l'Organisation autorisées en vertu de ladite instruction doit préciser aux organisateurs de ces activités ainsi qu'à ceux qui y participent, y compris les employeurs, qu'il agit à titre personnel et non pas en tant que représentant de l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit là de distinguer l'exercice de fonctions pour le compte de l'Organisation des activités extérieures, l'idée étant de sauvegarder les intérêts de celle-ci, y compris ses privilèges et immunités. L'autorisation est généralement accordée pour toutes activités limitées dans le temps et dans leur portée.



25. Selon la section 5.1 de l'instruction administrative, le fonctionnaire peut, à sa convenance, exercer à titre privé et sans rémunération des activités de caractère social ou bénévole qui n'ont pas trait à ses fonctions officielles ni à l'Organisation et ont lieu en dehors des heures de travail ou pendant ses périodes de congé. Il peut le faire à sa convenance, sans autorisation préalable. Toutefois, l'intéressé doit s'assurer dans chaque cas que l'activité est et demeure compatible avec son statut de fonctionnaire international.

26. Plus strictement réglementées que celles à caractère social ou bénévole sont les activités politiques. Celles-ci sont par définition incompatibles avec la qualité de fonctionnaire international, lequel a pour obligation d'être objectif, impartial et de ne pas accepter d'instructions de sources gouvernementales ou autres. Les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux réaffirment les principes énoncés dans le Statut du personnel comme suit (voir A/56/30, annexe II, par. 44) :

Étant donné l'indépendance et l'impartialité auxquelles il est tenu, le fonctionnaire international, tout en conservant son droit de vote, doit s'abstenir de toute activité politique, notamment de se présenter à des élections ou d'exercer des fonctions politiques au niveau local ou national. Cela ne l'empêche pas, toutefois, de pouvoir participer à des activités d'intérêt collectif ou à des activités civiques à l'échelon local, à condition que cela soit compatible avec le serment prêté par les fonctionnaires des Nations Unies. Le fonctionnaire international doit faire preuve de discrétion dans le soutien qu'il apporte à un parti politique ou à une campagne électorale, et il ne doit ni accepter des fonds ni en solliciter, ni écrire des articles ou faire des discours ou des déclarations à la presse.

27. Les principes régissant les activités politiques du fonctionnaire sont repris aux sections 5.3 à 5.5 de l'instruction administrative (ST/AI/2000/13), qui précisent également qu'il ne peut se porter candidat ni être nommé à des postes politiques, ces activités pouvant être incompatibles avec l'indépendance et l'impartialité qu'exige sa qualité de fonctionnaire international.

#### **4. Relations personnelles**

28. Certaines relations personnelles que le fonctionnaire entretient avec autrui peuvent être incompatibles avec l'exercice de ses fonctions en toute impartialité et objectivité parce qu'il est difficile de concilier loyauté envers autrui et envers l'Organisation. L'article 4.7 du Statut vise expressément ces types de rapports à l'occasion du recrutement et de la nomination de fonctionnaires en ce qu'il interdit le recrutement de parents au premier degré. Encore le conjoint du fonctionnaire peut-il être engagé dans certaines circonstances, en tant que mesure d'incitation nécessaire en faveur du fonctionnaire qui est censé être mobile. L'instruction administrative ST/AI/273 expose en détail les conditions d'emploi du conjoint.

#### **5. Conflits d'intérêts et dispositif de transparence financière**

29. Le dispositif de transparence financière ayant été institué en 1999, la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2006/6 est venue l'élargir aux fonctionnaires de la classe D-1 ou de rang supérieur en 2006, l'obligation correspondante étant consacrée en l'alinéa n) de l'article 1.2. Ce dispositif est essentiellement censé permettre de gérer les risques auxquels l'Organisation, y compris ses fonctionnaires, pourrait être exposée et sauvegarder sa réputation et ses intérêts, et, à cette fin, de

constater, régler et gérer au mieux des intérêts de l'Organisation tous conflits d'intérêts auxquels les avoirs personnels, affiliations ou activités du fonctionnaire sont susceptibles de donner lieu. L'administration du dispositif (voir ST/SGB/2005/22) est confiée au Bureau de la déontologie. Conformément à la résolution 60/254 de l'Assemblée générale, l'examen des déclarations de situation financière est actuellement confié à une entreprise extérieure. Dans sa résolution 62/236, l'Assemblée a approuvé la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (voir A/62/7, chap. II, par. I.17) tendant à prier le Secrétaire général de mener une analyse approfondie des avantages et inconvénients, y compris les frais, qu'impliquerait la réalisation de l'examen des déclarations de situation financière par le Bureau lui-même par rapport à ceux de l'accord de sous-traitance.

30. Le dispositif de transparence financière vient aider le fonctionnaire à connaître, déceler et régler les seuls conflits d'intérêts financiers et n'envisage donc pas l'ensemble des conflits d'intérêts personnels. Il vise les conflits d'intérêts financiers qui peuvent résulter de ce que le fonctionnaire a reçu pour mission de prendre, pour le compte de l'Organisation, des décisions qui pourraient aller à l'encontre de ses intérêts, par exemple ses dettes et avoirs financiers. La déclaration de situation financière permet de constater les conflits d'intérêts et, par conséquent, de mieux les gérer (voir sect. IV ci-après) ainsi que de sauvegarder les intérêts de l'Organisation, y compris sa réputation.

### **III. Aspects juridiques**

31. À la question du conflit d'intérêts et du sort à lui réserver se rattachent des aspects juridiques autres que ceux envisagés dans le cadre réglementaire.

#### **A. Procédure disciplinaire**

32. Il est organisé des voies de recours en présence de conflit d'intérêts. Ne pas révéler l'existence d'un conflit d'intérêts avéré ou potentiel c'est violer les textes de l'Organisation. Aux termes du chapitre X du Règlement du personnel, pareil manquement peut constituer une faute passible de sanctions disciplinaires [voir disposition 10.1 a)] pouvant aller du blâme écrit au renvoi. Le Secrétaire général publie chaque année une circulaire intitulée « Pratique du Secrétaire général en matière disciplinaire et dans les cas de comportement délictueux », qui fait état de cas de conflit d'intérêts.

#### **B. Renvoi aux autorités nationales**

33. L'Organisation peut renvoyer à l'État Membre compétent le cas de tout fonctionnaire impliqué dans quelque conflit d'intérêts susceptible d'avoir donné lieu à une infraction pénale pour qu'il apprécie, s'il y a lieu, à complément d'enquête et à suivre, notamment en cas d'allégation de fraude ou de corruption. Le renvoi est organisé par la résolution 62/63 de l'Assemblée générale, par laquelle cette dernière prie le Secrétaire général de « porter les allégations amenant à croire qu'une infraction peut avoir été commise par des fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies à l'attention des États dont les intéressés sont ressortissants ».

La décision de renvoi peut être également prise sur la foi de recommandations émanant des organes d'enquête de l'Organisation. Une fois l'affaire renvoyée à la mission permanente du pays concerné, les autorités judiciaires nationales sont seules compétentes pour apprécier s'il y a lieu de poursuivre l'enquête ou d'engager des poursuites au pénal.

### **C. Restrictions limitant l'acceptation d'emploi ou de tout autre avantage après la cessation de service**

34. Le Secrétaire général a imposé un certain nombre de restrictions applicables après la cessation de service, le but étant de prévenir tout conflit d'intérêts qui naîtrait de ce que tel fournisseur ou tiers proposerait quelque incitation à tel fonctionnaire en activité, et en particulier à tel fonctionnaire qui concourt aux activités d'achat<sup>3</sup>, sous la forme par exemple d'une promesse d'emploi ultérieur (voir ST/SGB/2006/15). La durée d'application de ces restrictions varie selon le type d'activité envisagé après la cessation de service (voir ST/SGB/2006/15, sect. 2.1).

### **D. Activités d'achat**

35. Le fonctionnaire en présence de quelque conflit d'intérêts à l'occasion d'activités d'achat risque, si le conflit n'est pas dûment résolu, de compromettre ou de corrompre la procédure d'achat, qui pourrait alors devoir faire l'objet d'examen, voire être annulée et recommencée, au grand dam de l'Organisation et de sa réputation ainsi que des soumissionnaires. La responsabilité financière de l'Organisation pourrait même être mise en cause par tel ou tel fournisseur qui s'estimerait lésé.

## **IV. Prévention et résolution des conflits d'intérêts**

36. L'Organisation envisage trois étapes de la résolution des conflits d'intérêts, dont leur prévention :

- a) Institution d'un solide cadre réglementaire;
- b) Constatation et examen des situations susceptibles de donner lieu à conflit d'intérêts;
- c) Mise en œuvre de solutions.

### **A. Institution d'un solide cadre réglementaire**

37. Pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts, il est indispensable de se doter d'un cadre solide, tel les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ou un code de déontologie qui décrirait par le menu les circonstances acceptables, celles qui ne le sont pas et les cas à soumettre à approbation. Ce type d'instruments permet de sensibiliser le personnel, ce qui contribue d'ordinaire à réduire le nombre d'incidents fâcheux, et prévoit les mesures, notamment disciplinaires, dont est passible le fonctionnaire indélicat. Le dispositif de

<sup>3</sup> Voir aussi les références à la circulaire ST/SGB/2006/15 dans le Manuel des achats.

transparence financière, qui concourt à prévenir et à résoudre les conflits d'intérêts d'ordre financier, en est un bon exemple.

## **B. Constatation et examen des cas de conflit d'intérêts**

38. Si elle veut résoudre véritablement les conflits, l'Organisation doit connaître toute situation susceptible de les susciter. Le fonctionnaire qui signale l'existence d'une telle situation aux responsables compétents, par exemple par le jeu du dispositif de transparence financière, permet à l'Organisation d'examiner toutes les circonstances pertinentes et de prendre les mesures qui s'imposent.

39. Dans sa version actuelle, le dispositif de transparence financière permet d'examiner les déclarations de situation financière ou d'intérêts souscrites chaque année par les fonctionnaires de la classe D-1 ou de rang supérieur et certains autres membres du personnel, l'idée étant de déceler tout conflit d'intérêts personnel. Cette obligation de déclarations financières résulte de l'alinéa n) de l'article 1.2 du Règlement du personnel. La déclaration est souscrite dans la formule prévue à cet effet, selon la procédure établie par la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2006/6. Le questionnaire porte non seulement sur les intérêts détenus par le fonctionnaire lui-même, mais aussi sur les intérêts et avoirs du conjoint ou des enfants à charge, et fait ainsi état d'une partie au moins des intérêts détenus par des tiers.

40. La personne saisie de la déclaration de situation financière du fonctionnaire examine les éléments suivants : les intérêts détenus par celui-ci à titre personnel, notamment l'actif et le passif, les bénéfices réalisés sur la vente de biens privés, les options d'achat d'actions, les revenus, les prestations complémentaires, les cadeaux, les indemnités journalières et les remboursements de frais de voyage; si des membres de sa famille sont employés par l'Organisation; et s'il a participé à toute activité extérieure, notamment dans un rôle de direction ou de délibérant. Ces intérêts, avoirs et affiliations personnels sont rapprochés des fonctions et responsabilités du fonctionnaire en vue de déceler tout conflit d'intérêts.

41. S'il est constaté quelque conflit d'intérêts potentiel, l'intéressé est invité à fournir des éléments d'appréciation et informations supplémentaires, y compris tous renseignements complémentaires jugés utiles pour établir un état exhaustif de sa situation financière. La personne saisie de la déclaration identifie aussi les parties en cause, évaluant les conséquences éventuelles de la situation et pesant les risques, après quoi elle conseille le fonctionnaire sur la marche à suivre pour prévenir ou résoudre le conflit au mieux des intérêts de l'Organisation.

## **C. Solutions**

42. Le moyen le plus indiqué et opportun de résoudre tel conflit d'intérêts au mieux des intérêts de l'Organisation varie généralement d'une situation à l'autre, selon la nature et la complexité du conflit. On retiendra, sans s'y limiter : a) la récusation ou le dessaisissement du fonctionnaire; b) le gel de ses investissements personnels; c) le mandat à tiers indépendant; d) le respect du secret professionnel; e) l'interdiction de participer à toutes activités de représentation ou de collecte de fonds pour le compte de toute entité extérieure; f) la renonciation à tout intérêt extérieur; g) la modification du rattachement hiérarchique du fonctionnaire.

43. La récusation et le dessaisissement permettent d'éloigner le fonctionnaire de toute situation susceptible de donner lieu à quelque conflit d'intérêts, l'initiative pouvant en être prise soit par l'intéressé (auquel cas, il est tenu d'informer son supérieur ainsi que le Bureau de la déontologie) soit par l'Organisation. Ainsi du fonctionnaire qui, invité à siéger au jury d'entretien pour un poste que son conjoint postule, doit informer le jury de sa relation avec le candidat et soit se récuser soit être dessaisi, ou du fonctionnaire des achats qui, étant de la même famille que tel fournisseur, s'abstiendra de tout contact avec ce dernier, de lui-même ou sur décision de l'Organisation (voir ST/SGB/2006/15, sect. 2.3).

44. Le Bureau de la déontologie ou le supérieur hiérarchique compétent saisis de tout conflit d'intérêts peuvent recommander d'autres solutions. Le fonctionnaire qui refuse de résoudre tel conflit d'intérêts constaté s'expose à d'autres sanctions administratives ou disciplinaires.

## V. Conclusion

45. Le risque de conflit d'intérêts personnel est inhérent à la vie dans toute organisation moderne dont les fonctionnaires évoluent dans un univers complexe fait de multiples expériences professionnelles et de réseaux personnels qui débordent l'enceinte de l'Organisation. Les risques de conflit d'intérêts évoluent en conséquence, augmentant au fur et à mesure que la structure, les mandats et les activités de l'Organisation deviennent plus complexes. Le cadre réglementaire actuel embrasse toute une série de conflits d'intérêts. Le dispositif de transparence financière vise principalement les conflits d'intérêts d'ordre financier, les autres types de conflits d'intérêts étant justiciables d'autres mécanismes. Ainsi, le fonctionnaire doit-il obtenir au préalable l'autorisation du Secrétaire général pour occuper tout emploi ou exercer toute activité en dehors de l'Organisation et accepter tout don, rémunération, faveur ou distinction honorifique, et signaler si des membres de sa famille sont employés par tel ou tel organisme des Nations Unies. Ces procédures viennent compléter la déclaration de situation financière ou d'intérêts annuelle prescrite par certaines catégories de personnel.

46. Le fonctionnaire qui s'abstient de signaler l'existence de quelque conflit d'intérêts personnel dans le cadre du dispositif de transparence financière ou par toute autre voie risque de mettre en jeu la responsabilité et la réputation de l'Organisation. Or, s'il peut être sanctionné rétroactivement de ce fait par la voie administrative ou disciplinaire, le préjudice qui en résulte pour l'Organisation pourrait être irréparable. Par conséquent, l'ONU continue d'aider et d'encourager les fonctionnaires, et notamment les cadres et responsables, à déceler et révéler tout conflit d'intérêts potentiel de manière à permettre de le résoudre au mieux des intérêts de l'Organisation, de préférence avant qu'il ne se concrétise.

47. Le Secrétaire général, qui s'interroge sans cesse quant à savoir si les mécanismes censés permettre de déceler et résoudre les conflits d'intérêts personnel répondent aux impératifs actuels et nouveaux de l'Organisation, reste décidé à faire en sorte que les fonctionnaires de l'Organisation observent en toutes circonstances une conduite irréprochable, dans l'exercice de leurs fonctions comme en dehors de celles-ci.

48. **L'Assemblée générale est priée de prendre note du présent rapport.**