



## Assemblée générale

Distr.  
LIMITÉE

A/AC.243/1994/L.7  
15 juin 1994  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL  
INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS  
CRÉÉ PAR LA RÉOLUTION 48/218  
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE  
Deuxième session  
13-17 juin 1994

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS  
CRÉÉ PAR LA RÉOLUTION 48/218 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR LES  
TRAVAUX DE SA DEUXIÈME SESSION

### I. INTRODUCTION

1. La deuxième session du Groupe de travail spécial intergouvernemental d'experts créé par la résolution 48/218 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993, s'est tenue au Siège de l'ONU, à New York du 13 au 17 juin 1994.

### II. QUESTIONS D'ORGANISATION

#### A. Participation

2. Ont participé à la session des experts de 24 États Membres et les représentants d'organes et de bureaux des Nations Unies qui y étaient invités. On trouvera à l'annexe I du présent rapport la liste des participants.

#### B. Organisation des travaux

3. Le Groupe de travail a examiné les questions mentionnées au paragraphe 18 du rapport sur les travaux de sa première session (A/AC.243/1994/L.5), qu'il avait identifiées comme exigeant un examen plus approfondi. Il était saisi d'un document de séance contenant le calendrier de travail (A/AC.243/1994/CRP.2).

4. Le Groupe de travail a également décidé de tenir des consultations officieuses, sous la présidence des deux Vice-Présidents, sur les règles, procédures et mécanismes financiers, d'une part, et sur les règles, procédures et mécanismes disciplinaires et administratifs, d'autre part.

### C. Documentation

5. Outre les documents communiqués aux experts à la première session, le Groupe de travail était saisi d'un document intitulé "Observations sur les mesures susceptibles de réduire les cas présumés de fraude", présenté par M. Lelong, expert représentant le Gouvernement français (A/AC.243/1994/L.6).

### III. QUESTIONS DE FOND

6. Le Groupe de travail a rappelé qu'à sa première session, il avait procédé à un débat général sur son mandat et identifié les domaines exigeant un examen plus approfondi. Il a donc décidé de consacrer la deuxième session à l'examen de domaines précis et à la formulation de certaines conclusions. On espérait, que sur la base de ces conclusions, des recommandations précises pourraient être formulées, qui seraient communiquées à l'Assemblée générale, en application du mandat du Groupe de travail contenu dans la résolution 48/218.

#### A. Importance du problème et fraudes commises de l'extérieur et de l'intérieur de l'Organisation

7. Au début des délibérations sur l'ampleur du problème, le représentant du Secrétariat a fourni au Groupe de travail une ventilation des cas de fraude pour l'exercice biennal 1991-1992, et une indication de leur montant en dollars.

8. Plusieurs experts ont estimé que les statistiques présentées ne reflétaient pas de manière adéquate la gravité du problème. À leur avis, ces données auraient dû être complétées par une description détaillée des cas mentionnés, afin de présenter un tableau plus complet. En outre, si de nombreux experts souhaitaient avoir une indication en dollars, les chiffres indiqués ne permettaient pas d'évaluer avec précision la gravité du problème. Malgré cette difficulté, le Groupe de travail a estimé que la question de la perte de ressources et du préjudice porté à l'image de l'Organisation était d'une importance telle qu'elle exigeait un examen approfondi.

9. De nombreux experts ont exprimé leur préoccupation devant les pertes, impliquant parfois des sommes d'argent importantes, que l'Organisation avait subies dans les missions de maintien de la paix. Il n'était pas certain qu'un mécanisme existe, qui réduirait les risques lors de transactions impliquant des sommes importantes. Lorsque les fraudes étaient commises par des agents de gouvernements d'États Membres affectés à l'ONU, mais ne relevant pas complètement du Secrétaire général, un expert s'est demandé si les gouvernements en question ne devraient pas être tenus pour responsables des actions de leurs fonctionnaires. Un expert a conclu qu'on pouvait faire deux types de propositions à ce sujet. L'une traiterait des mesures spécifiques qui seraient prises et l'autre identifierait les domaines, systèmes, règles, règlements, etc., qui devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi. Dans ce contexte, certains experts ont souligné la nécessité d'examiner plus en détail les mécanismes existants avant de soumettre des recommandations.

## B. Examen des mécanismes disciplinaires

10. Le Groupe de travail a pris note de la description détaillée, donnée par le Secrétariat, des mécanismes disciplinaires à la disposition du Secrétaire général pour régler les cas de fraude et de fraude présumée. En outre, le Secrétariat a fourni des informations sur les procédures qui étaient suivies après qu'un cas de fraude présumée eut été signalé. Les experts ont noté que le système disciplinaire en vigueur n'établissait pas de distinction entre les cas de fraude et les autres irrégularités. Il fallait compter au minimum 5 semaines et au maximum 15 mois pour régler une affaire relevant des mécanismes disciplinaires, la moyenne étant de 6 semaines.

11. De l'avis général, le processus concernant le traitement des cas de fraude, de la détection au règlement, était excessivement long. Il était douteux que les cas de fraude puissent être traités de manière efficace et rapide suivant ce système. Plusieurs experts souhaitaient savoir quelles difficultés pratiques le Secrétaire général avait rencontrées dans l'application des procédures disciplinaires. D'autres ont demandé s'il avait les moyens d'identifier les conditions de la fraude et d'en examiner les causes et les conséquences. D'autres encore souhaitaient savoir si des mesures disciplinaires seraient prises même dans les cas où l'intention de frauder n'avait pas été établie.

12. Des experts ont pris note d'une proposition du Secrétariat, par laquelle le Secrétaire général aurait le droit de poursuivre devant le Tribunal administratif des Nations Unies des fonctionnaires qui auraient commis une fraude contre l'Organisation. Si, de l'avis général, il s'agissait d'une suggestion utile, un expert a toutefois posé plusieurs questions concernant les conséquences d'une telle décision. Certains souhaitaient savoir quel texte serait appliqué par le Tribunal administratif dans ces cas. D'autres se sont demandés quelles seraient les mesures requises et qui les appliquerait.

13. Il a été pris note de la composition du Comité paritaire de discipline, exigeant la participation de représentants du personnel, de même que des problèmes émanant de cette structure. Il a également été noté que tous les membres du Comité étaient des fonctionnaires offrant volontairement leurs services, tout en exerçant leurs fonctions régulières à plein temps. Un expert a demandé s'il était nécessaire de maintenir la pratique actuelle qui consiste à faire juger les fonctionnaires par leurs pairs, tandis qu'un autre s'est demandé si le Secrétaire général avait envisagé la possibilité de transformer la Commission paritaire de recours en un tribunal de première instance. La question a également été posée de savoir si le Secrétaire général avait intenté une procédure civile contre des fonctionnaires devant les tribunaux nationaux, afin de recouvrer les fonds perdus et, dans l'affirmative, si cela avait soulevé des problèmes concernant les privilèges et immunités.

14. Les experts ont été informés que, si l'Assemblée générale décidait d'autoriser l'accès du Tribunal administratif au Secrétaire général, il faudrait modifier son statut. Après quoi, le Tribunal appliquerait les règles et réglementations internes de l'Organisation. Toutefois, il a été expliqué que l'ONU n'avait pas jugé rentable de poursuivre au civil des fonctionnaires et d'anciens membres du personnel devant les tribunaux nationaux. Toutefois,

lorsque l'Organisation elle-même était poursuivie en justice et qu'elle décidait de faire valoir ses privilèges et immunités, l'arbitrage serait proposé comme autre option.

15. Le Groupe de travail a également examiné la création d'un poste d'ombudsman. Le représentant du Secrétariat l'a informé que, bien que la question ne fût pas nouvelle, les consultations se poursuivaient et qu'aucune position définitive ne pouvait donc être présentée au stade actuel. Toutefois, il a été noté que, dans le concept à l'examen, l'ombudsman serait plus proche d'un médiateur ou d'un conciliateur que d'une institution juridique, telle que la notion était comprise dans les pays nordiques.

C. Examen des règles, procédures et mécanismes existant en matière d'irrégularités financières

16. Après avoir examiné le Règlement financier et les règles de gestion financière, le Groupe de travail a conclu qu'il était nécessaire de les mettre à jour sur beaucoup de points importants en fonction de l'évolution des circonstances. Des éclaircissements s'imposaient dans de nombreux domaines, notamment des procédures concernant les délégations de pouvoirs aux agents certificateurs et aux agents ordonnateurs, leur nomination et la durée de leur mandat, ainsi que la publication de la liste des agents certificateurs et des agents ordonnateurs. De nombreux experts ont souhaité recevoir des renseignements touchant la nature des mécanismes internes de contrôle financier en ce qui concerne notamment les achats et la passation des marchés. Le Groupe de travail a pris note des limites autorisées pour les dépenses, mais les renseignements qu'il a reçus ne précisaient pas les procédures suivies pour les marchés rentrant dans les limites autorisées. À ce propos, le Groupe de travail s'est préoccupé de n'avoir pas reçu les éclaircissements qu'il avait demandés au sujet du rôle des agents chargés des demandes de fournitures, des agents ordonnateurs et des agents certificateurs, en ce qui concerne notamment leur intervention avant et après qu'une fraude a été découverte. Les experts souhaitaient savoir si un système avait été mis en place pour examiner régulièrement la documentation sur les achats utilisée sur le terrain. Les pouvoirs du Comité des marchés devaient aussi être précisés. On ne voyait pas clairement si le Comité des marchés pouvait rejeter des marchés proposés, ni quelle responsabilité incombait aux membres du Comité à l'égard des marchés qu'ils approuvaient. Certains experts souhaitaient être informés des procédures à suivre lors de la liquidation des missions de maintien de la paix.

17. Il a été répondu que les agents ordonnateurs étaient choisis parmi les fonctionnaires du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, tandis que les agents certificateurs étaient nommés par le Contrôleur sur recommandation du chef du département ou du bureau. Il y avait un système de contrôle interne, appelé "préaudit"; ce contrôle était effectué par les fonctionnaires du groupe intéressé eux-mêmes et il ne fallait pas le confondre avec la vérification interne des comptes. En ce qui concerne les procédures suivies par le Comité des marchés, le Groupe de travail a reçu d'un représentant du Secrétariat une description détaillée de ces procédures et mécanismes. La composition du Comité des marchés du Siège et son mandat ont aussi été décrits.

#### D. Recouvrement des sommes détournées

18. Le Groupe de travail a aussi discuté la question du recouvrement des pertes subies par l'Organisation des Nations Unies. Pour que dans un cas donné l'Organisation puisse éviter une perte totale, le Secrétaire général devrait disposer de moyens effectifs de recouvrer les sommes détournées. Le Groupe de travail a constaté avec inquiétude qu'il y avait des cas où le Secrétaire général avait été, pour différentes raisons, hors d'état de recouvrer ces sommes. Il se pouvait, par exemple, que le fonctionnaire ait quitté l'administration où la fraude avait été commise, ou que les sommes auxquelles le Secrétaire général pouvait avoir accès pour effectuer le recouvrement étaient insuffisantes. On s'est aussi demandé de quels moyens de recouvrement disposait le Secrétaire général lorsque l'intention frauduleuse n'existait pas mais qu'une perte avait cependant été subie du fait que les règles et procédures avaient été mal appliquées ou n'avaient pas été observées ou encore par suite de négligence caractérisée.

19. Diverses dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière ainsi que du Statut et du Règlement du personnel permettaient le recouvrement. Cependant, le Groupe de travail n'avait pas reçu suffisamment de renseignements pour pouvoir déterminer si ces dispositions étaient adéquates. Il fallait par conséquent préciser, par exemple, le recours aux dispositions relatives aux paiements injustifiés et expliquer notamment avec quelle fréquence elles étaient invoquées et si elles étaient appliquées en cas de fraude.

20. Parmi les idées qui ont été présentées, il a été proposé que le Groupe de travail examine la possibilité d'effectuer le recouvrement sur les prestations de pensions du fonctionnaire impliqué dans la fraude. Il a aussi été suggéré d'envisager la possibilité d'établir un organe chargé exclusivement de réprimer les irrégularités financières. Il a en outre été jugé nécessaire d'encourager le Secrétaire général à poursuivre devant les tribunaux nationaux les personnes ayant commis des fraudes contre l'Organisation. Ce processus serait facilité si les États Membres de l'Organisation des Nations Unies adoptaient des lois en vertu desquelles une fraude commise au détriment de l'Organisation constituerait une infraction au regard de leur droit interne.

#### IV. ARRANGEMENTS POUR LA TROISIÈME SESSION

##### A. Questions à examiner

21. Le Groupe de travail a décidé d'examiner les projets de recommandation qui figurent à l'annexe II du présent rapport.

##### B. Date de la prochaine session

22. Le Groupe de travail a décidé de tenir sa troisième session au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 6 au 9 septembre 1994.

-----