



## **Assemblée générale**

Distr.  
LIMITÉE

A/AC.243/1994/L.9  
7 septembre 1994  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL  
INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS  
CRÉÉ PAR LA RÉOLUTION 48/218  
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE  
Troisième session  
6-9 septembre 1994

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

### IV. RECOMMANDATIONS PROPOSÉES

1. Après avoir examiné les questions de fond mentionnées au chapitre III ci-dessus, le Groupe de travail a estimé qu'il était nécessaire d'améliorer l'administration financière de l'Organisation dans certains domaines et de la renforcer dans d'autres. Il a noté que des mesures importantes avaient déjà été prises en ce sens, tant par l'Assemblée générale que par le Secrétaire général. Même s'il se félicite de cette évolution, il n'en estime pas moins nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

2. Lorsqu'elle a décidé de créer ce groupe de travail, l'Assemblée générale a réaffirmé qu'elle était résolue à régler les cas présumés de fraude signalés dans l'Organisation. Dans ce contexte, le Groupe de travail a constaté que les opérations de maintien de la paix s'étaient multipliées à un rythme exceptionnel au cours des dernières années et que les dépenses y afférentes avaient ainsi atteint des niveaux élevés. Il a relevé dans ce domaine un certain nombre de cas de fraude ou de fraude présumée impliquant des sommes importantes et a estimé que, compte tenu du montant extrêmement élevé des dépenses en jeu, les achats effectués pour les opérations de maintien de la paix constituaient l'un des principaux domaines où existait un risque de fraude ou d'abus en général, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.

3. Le Groupe de travail a également étudié avec soin les éléments que lui a communiqués le Secrétariat concernant les cas de fraude ou de fraude présumée signalés dans l'Organisation pendant l'exercice biennal 1992-1993 et les deux exercices biennaux précédents. Le Secrétariat a exclu de la définition du terme "fraude" les gaspillages, abus, pertes de biens ou informations financières fallacieuses. Au cours des dernières années, les cas de fraude ou de fraude présumée signalés dans l'Organisation n'ont pas, si l'on en croit les statistiques présentées au Groupe de travail par le Secrétariat, entraîné de

pertes financières importantes pour l'Organisation. Le Groupe de travail estime néanmoins qu'il y a lieu de prendre des mesures correctives, que les fraudes ou fraudes présumées aient été commises à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Organisation, et que l'on devrait rendre compte des résultats obtenus à l'Assemblée générale.

4. Le Groupe de travail recommande donc à l'Assemblée générale, pour examen, les mesures ci-après qui, selon lui, réduiraient les possibilités de fraude ou de fraude présumée au détriment de l'Organisation des Nations Unies :

a) Conformément à l'instruction permanente du Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies mentionnée dans le rapport du Secrétaire général d'octobre 1992 (A/47/510, par. 8) concernant la notification au Contrôleur des cas de fraude, des dispositions appropriées devraient être incorporées au règlement financier et aux règles de gestion financière ainsi que dans le Statut et le Règlement du personnel, aux termes desquelles tout fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies serait responsable de la protection de l'intégrité financière de l'Organisation et tenu de porter sans délai à la connaissance du Secrétaire général tout cas lui paraissant constituer une irrégularité financière ou une faute touchant l'intégrité financière de l'Organisation, que ce soit au sein de l'Organisation ou en dehors;

b) Il convient de mettre davantage l'accent sur la formation périodique, au Siège et dans d'autres grands lieux d'affectation, de tous les fonctionnaires autorisés suivants : agents certificateurs, ordonnateurs, payeurs, responsables de la gestion des stocks et des avoirs, chargés de fonctions d'inspection et de passation de marchés ayant d'importantes incidences financières, et tout particulièrement ceux qui exercent des fonctions analogues dans les opérations de maintien de la paix et d'achat. Cette formation comprendrait aussi des cours de sensibilisation à la fraude et d'éthique intéressant notamment les agents qui participent aux opérations hors Siège;

c) Le Groupe a longuement examiné la possibilité que les experts intergouvernementaux continuent de participer largement à la mise à jour et à la diversification du règlement financier et des règles de gestion financière ainsi que des procédures financières, s'agissant notamment de leur application aux missions de maintien de la paix et des enquêtes sur les irrégularités financières et les cas présumés de fraude, comme du suivi des conclusions de ces enquêtes. Le Groupe de travail a aussi envisagé la création d'un nouvel organisme. Il a toutefois jugé que l'Assemblée générale pourrait souhaiter demander que soient examinées les démarches déjà engagées avant de prendre une décision sur la création d'un organisme d'experts officiel, quel qu'il soit, ou de confier au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires le soin d'effectuer de tels examens. On s'est généralement accordé à considérer que les experts gouvernementaux devraient continuer de mettre leur expérience à la disposition du Secrétaire général dans le processus d'examen et de révision des procédures financières déjà en cours, et que le Secrétaire général devrait aussi être en mesure de solliciter l'avis d'experts suffisamment au fait de ces questions comme des enquêtes et décisions prises sur des cas complexes d'irrégularité ou de fraude présumée, et pouvoir recevoir d'eux une opinion sur la responsabilité des personnes impliquées dans de telles affaires. Le Secrétaire général pourrait aussi recevoir des avis sur les mesures

préventives qu'il conviendrait de prendre pour réduire l'occurrence de ces irrégularités financières. Le Secrétaire général permettrait aux experts de consulter les pièces nécessaires et d'interroger les personnes intéressées au cours des enquêtes. Le Groupe de travail recommande donc qu'un groupe d'experts ad hoc des questions financières et de personnel ayant de surcroît des compétences en matière de procédures juridiques soit créé aux fins de prêter assistance au Secrétaire général. Pour garantir aux États Membres la transparence nécessaire, les candidatures à ce groupe ad hoc devraient être présentées par les États Membres et approuvées par l'Assemblée générale. Sur la demande du Secrétaire général, un ou plusieurs experts pourraient être priés d'aider le groupe en surveillant la mise à jour périodique de tous règlements, règles et instructions relatifs aux questions financières, au personnel, aux achats, etc., ou encore à la gestion des stocks, à la passation de marchés, aux opérations de maintien de la paix et à la délégation de pouvoirs au sein de l'Organisation. Les experts du groupe ad hoc pourront aussi fournir collectivement une caution au Secrétaire général en donnant aux gouvernements une garantie de transparence;

d) Il conviendrait de modifier le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies de façon à habiliter le Tribunal à connaître des demandes de réparation du préjudice financier causé par des fonctionnaires que lui présenterait le Secrétaire général;

e) Il est essentiel de prendre rapidement des mesures dans les cas de manque d'intégrité, à distinguer des autres fautes, et le Secrétaire général pourrait envisager de se prévaloir des dispositions du chapitre IX du Statut du personnel pour mettre fin à l'engagement de fonctionnaires dont la conduite ne répond pas aux plus hautes qualités d'intégrité. Invoquer les dispositions de l'article IX serait préférable – dans les cas où l'on ne juge pas nécessaire de refuser à l'individu concerné le paiement de l'indemnité de licenciement – à la mise en oeuvre des mesures disciplinaires applicables en l'espèce, qui prendrait beaucoup de temps;

f) Les règles et instructions publiées en vue de la constitution du Comité paritaire de discipline devraient être examinées et des dispositions prévues dans les règles et instructions révisées en vue du détachement à plein temps au Comité paritaire de discipline, pour la durée des travaux de ce comité, de fonctionnaires provenant du même lieu d'affectation ou de lieux d'affectation différents. On pourrait aussi prévoir, comme solution de remplacement, de nommer au Comité paritaire de discipline, en consultation avec le personnel, d'anciens employés ou experts provenant du même lieu d'affectation ou de lieux d'affectation voisins lorsqu'il est impossible d'affecter des fonctionnaires au Comité dans le délai prescrit pour la constitution de celui-ci;

g) L'Assemblée générale devrait recommander aux États Membres :

i) De prêter à l'Organisation des Nations Unies et aux autres États Membres leur concours en matière d'enquêtes et de poursuites pénales contre les individus qui spolient ou tentent de spolier l'Organisation des Nations Unies;

- ii) D'envisager d'édicter des lois faisant des fraudes et tentatives de fraude commises au détriment de l'Organisation des infractions relevant de la juridiction des tribunaux nationaux et sanctionnées par des peines appropriées.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe de travail recommande également les mesures suivantes :

a) Étant donné l'évolution des tâches et des besoins de l'Organisation, le Secrétaire général devrait examiner périodiquement les règles de gestion financière et les modifier selon que de besoin;

b) En ce qui concerne l'examen des règles de gestion financière, il conviendrait d'explicitier et de définir de façon plus précise les éléments suivants :

- i) Les fonctions et responsabilités respectives des entités suivantes : le Siège et, hors siège, les comités de passation des marchés locaux; et les responsables des opérations de demande de fourniture de biens et services, de certification, d'approbation et de réception, ainsi que les inspecteurs;

- ii) Les règles régissant la délégation de pouvoirs, en particulier dans les domaines des finances et des achats;

c) Le Secrétaire général devrait promulguer un ensemble de règles de gestion financière et de règlements du personnel conçu spécifiquement à l'intention d'opérations temporaires de maintien de la paix et limité à ces opérations, qui viserait à :

- i) Garantir l'indépendance et l'objectivité des personnes nommées à des fonctions d'achat;
- ii) Assurer que la dotation en personnel et en matériel des missions se fasse rapidement;
- iii) Établir une période maximale au cours de laquelle il serait procédé à une vérification initiale des comptes de la mission, ainsi qu'un calendrier pour l'action consécutive;
- iv) Mettre en place des procédures et mécanismes appropriés pour veiller à ce qu'une action en justice soit rapidement intentée contre le personnel tant civil que militaire, convaincu d'avoir causé des dommages à des biens des Nations Unies ou de les avoir perdus ou détruits;
- v) Définir et circonscrire les circonstances dans lesquelles l'on fait passer de tels dommages ou pertes de biens des Nations Unies aux pertes et profits;

- vi) Élaborer des procédures spécifiques pour clôturer les missions, y compris le rapatriement du personnel et la liquidation des avoirs des Nations Unies;
- vii) Identifier les établissements bancaires qui seraient disposés à entreprendre des activités bancaires pour le compte de l'ONU lors de missions à risque élevé et en dresser la liste.

6. Le Groupe de travail devrait également aviser le Secrétaire général qu'il faudrait imposer des amendes aux fonctionnaires qui contreviennent aux dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière et autres instruments financiers des Nations Unies. En cas de besoin, l'on pourrait modifier le règlement financier de façon à en élargir les dispositions autorisant l'imposition d'amendes.

7. Si la responsabilité de la prévention et de la détection de la fraude incombe au premier chef à l'administration, le Groupe de travail estime que le renforcement des fonctions de vérification des comptes intérieure et extérieure contribuerait pour beaucoup à dissuader les fonctionnaires de l'ONU de commettre des fraudes ou des irrégularités. Le Groupe de travail entérine donc résolument les initiatives actuellement prises en ce sens. Il recommande également au Secrétaire général de contrôler l'efficacité du Comité de la responsabilité personnelle et financière que vient de créer le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de voir s'il serait utile d'établir un mécanisme similaire à l'ONU. Le Comité des commissaires aux comptes, dans un récent rapport sur le PNUD<sup>1</sup>, a noté que ce comité était une innovation au sein du système des Nations Unies et que ses activités avaient beaucoup de mérite car elles faisaient clairement comprendre aux membres du personnel qu'ils étaient responsables de la régularité de leurs actes.

#### Note

<sup>1</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 5A (A/49/5/Add.1), sect. II, par. 89 à 98.

-----