



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/AC.243/1994/L.2
30 mars 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL INTERGOUVERNEMENTAL
D'EXPERTS CRÉÉ PAR LA RÉOLUTION 48/218 DE
L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Première session

11-15 avril 1994

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

CAS PRÉSUMÉS DE FRAUDE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES :
ÉTUDE DE LA POSSIBILITÉ, SOIT D'INSTITUER DE NOUVEAUX
MÉCANISMES JURIDICTIONNELS ET DE NOUVELLES PROCÉDURES, SOIT
D'ÉLARGIR LE MANDAT DES MÉCANISMES EXISTANTS ET D'AMÉLIORER
LEUR FONCTIONNEMENT AINSI QUE LES PROCÉDURES CONNEXES

Mécanismes disciplinaires internes

Note du Secrétariat

I. INTRODUCTION

1. Les mécanismes disciplinaires internes sont régis par l'article X du Statut du personnel et le chapitre X du Règlement du personnel, en vigueur depuis le 1er janvier 1990, conformément à l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991, qui en expose l'application.

2. Tous les cas sont précédés d'une enquête initiale et de l'établissement des faits, ainsi que le décrivent les paragraphes 3 à 6 ci-après. Si l'enquête initiale et l'établissement des faits révèlent l'existence d'une faute grave, le Secrétaire général est habilité à ordonner le renvoi sans préavis, ainsi qu'il est exposé aux paragraphes 7 à 11 ci-après. Les autres cas où l'enquête initiale fait apparaître qu'une faute a été commise sont soumis à un comité paritaire de discipline (par. 12 à 29 ci-après).

II. ENQUÊTE INITIALE ET ÉTABLISSEMENT DES FAITS

3. Sur la base d'un rapport soumis au Directeur du personnel (auparavant, au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines) et présentant les éléments de preuve réunis à l'issue de l'enquête initiale et de tout

* A/AC.243/1994/L.1.

établissement des faits ultérieurs, le Directeur décide s'il y a lieu ou non de donner suite à l'affaire.

4. S'il ressort de l'enquête qu'une faute aurait été commise, le fonctionnaire peut être suspendu pendant l'enquête et en attendant la fin de l'instance disciplinaire. La suspension est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire. En vertu de la disposition 110.2 du Règlement du personnel, la suspension peut être ordonnée si elle est dans l'intérêt de l'Organisation, par exemple si la conduite en cause risque de constituer un danger pour d'autres fonctionnaires ou pour l'Organisation ou s'il existe le risque que des éléments de preuve soient détruits ou dissimulés ou s'il n'est pas possible de réaffecter l'intéressé (voir ST/AI/371, par. 4). En vertu de la disposition 110.2, le fonctionnaire suspendu continue de percevoir son traitement, sauf circonstances exceptionnelles appelant une décision contraire du Secrétaire général. La suspension sans traitement est généralement ordonnée lorsque la faute reprochée est grave, comme toujours en cas de fraude, et que tout indique que la faute est patente. Avec ou sans traitement, la suspension ne devrait pas normalement dépasser trois mois, mais elle peut être prolongée, compte tenu des circonstances exceptionnelles d'un cas particulier.

5. Dans tous les cas où l'enquête semble indiquer qu'il y a eu faute, le fonctionnaire est informé par écrit des allégations portées contre lui, avec copie des pièces tendant à prouver la faute qui lui est reprochée. Le fonctionnaire est informé de son droit de répondre à ces allégations dans un délai raisonnable, fixé pour chaque cas, ainsi que de son droit de se faire assister par un conseil pour préparer sa réplique. Le délai peut être prolongé si le fonctionnaire introduit à cet effet une demande dûment motivée. Le Tribunal administratif considère qu'aux fins des garanties d'une procédure régulière, le fonctionnaire doit être informé des faits qui lui sont reprochés et doit pouvoir exercer le droit de répliquer; il doit également être informé de son droit de se faire assister par un conseil¹. Ces conditions, qui ont toujours été respectées, ont été codifiées comme suit en 1990 par l'alinéa a) de la disposition 110.4 du Règlement du personnel :

"Une instance disciplinaire ne peut être introduite contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé des allégations à son encontre ainsi que de son droit de se faire assister pour sa défense par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire retraité et si on lui a donné des possibilités suffisantes de répondre à ces allégations."

6. À la réception de la réponse du fonctionnaire ou si aucune réponse n'est soumise dans le délai prescrit, le Bureau de la gestion des ressources humaines analyse tous les faits et éléments de preuve et évalue la réponse du fonctionnaire aux allégations de faute. Sur la base de cette analyse, le Directeur du personnel peut :

a) Soit décider de classer l'affaire si la conduite du fonctionnaire ne constitue pas une faute ou s'il n'y a pas d'éléments de preuve suffisants pour qu'il soit donné suite à l'affaire (le cas échéant, un avertissement ou une réprimande peut être adressé par écrit au fonctionnaire);

b) Soit soumettre l'affaire à un comité paritaire de discipline s'il semble ressortir des faits et des éléments de preuve qu'une faute a été commise;

c) Soit recommander au Secrétaire général de prononcer le renvoi du fonctionnaire sans préavis si la faute est grave et si les faits sont établis de manière évidente et probante.

III. RENVOI SANS PRÉAVIS

7. Le Secrétaire général est habilité à ordonner le renvoi sans préavis pour faute grave, sur la base de l'article 10.2 du Statut du personnel, aux termes duquel :

"Il peut renvoyer sans préavis un fonctionnaire coupable de faute grave."

Normalement, le renvoi sans préavis est ordonné lorsque la faute est patente, que les éléments de preuve sont évidents ou accablants et que la conduite est nettement incompatible avec les qualités attendues de fonctionnaires internationaux. Le Tribunal a toujours reconnu que le Secrétaire général jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qui constitue une faute grave et renvoyer sans préavis les fonctionnaires qui les commettent lorsque les éléments de preuve étayent l'accusation de faute grave².

8. La fraude constitue une faute grave³. Lorsque la fraude est manifeste et qu'il y a des éléments de preuve solides et indiscutables à l'appui des accusations (reconnaissance des allégations par le fonctionnaire, chèques encaissés, preuves écrites de falsification de documents financiers, etc.), les conditions sont réunies pour que le Directeur du personnel recommande au Secrétaire général de renvoyer le fonctionnaire sans préavis, en tenant compte de toutes observations formulées par celui-ci. L'Administration n'est pas tenue d'établir au-delà d'un doute raisonnable l'existence d'une intention délibérée de frauder l'Organisation⁴, surtout lorsqu'un fonctionnaire a présenté de fausses attestations selon lesquelles il réunit les conditions pour percevoir une indemnité. La présentation de fausses attestations constitue en soi une faute grave⁵. Peu importe le montant obtenu par des moyens frauduleux⁶, et peu importe que la perte qui en résulte pour l'Organisation ne puisse être chiffrée⁷.

9. La recommandation de renvoi sans préavis formulée par le Directeur du personnel est examinée par le Bureau des affaires juridiques afin de s'assurer que les éléments nécessaires à un renvoi sans préavis légalement valable sont réunis. La recommandation est ensuite examinée par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, qui est habilité à l'approuver au nom du Secrétaire général. Une fois réunis tous les éléments de preuve, la procédure peut être très rapide.

10. Si le renvoi sans préavis est approuvé, le fonctionnaire est informé de la décision et la cessation de service est immédiate. Un fonctionnaire renvoyé sans préavis n'a droit ni à l'indemnité de licenciement (annexe III du Règlement du personnel) ni à la prime de rapatriement (annexe IV du Règlement du personnel).

11. En vertu des dispositions révisées introduites le 1er janvier 1990, le fonctionnaire qui a été renvoyé sans préavis a le droit, en vertu de l'alinéa c) de la disposition 110.4 du Règlement du personnel, de demander que la mesure soit soumise à un comité paritaire de discipline. À ce jour, cet examen n'a abouti à aucune annulation de décision; la décision d'ordonner un renvoi sans préavis peut ensuite faire l'objet d'une requête portée devant le Tribunal administratif (al. d) de la disposition 110.4).

IV. AFFAIRES SOUMISES À UN COMITÉ PARITAIRE DE DISCIPLINE

12. Chaque fois que la faute n'est pas considérée comme suffisamment grave pour justifier un renvoi sans préavis ou que les faits ne sont pas clairement établis, le Directeur du personnel soumet l'affaire à un comité paritaire de discipline, sauf lorsque l'Administration et le fonctionnaire conviennent de ne pas saisir un comité, auquel cas l'une des mesures disciplinaires énoncées à la disposition 110.3 du Règlement du personnel peut être appliquée immédiatement.

13. À la disposition 110.3 du Règlement du personnel, il est précisé que, par "mesures disciplinaires", on entend une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) Blâme écrit du Secrétaire général;
- b) Perte d'un ou plusieurs échelons de classe;
- c) Suspension, pendant une période déterminée, du droit aux augmentations périodiques de traitement;
- d) Suspension sans traitement;
- e) Amende;
- f) Rétrogradation;
- g) Cessation de service, avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu, nonobstant la disposition 109.3;
- h) Renvoi sans préavis.

La possibilité d'imposer un renvoi sans préavis après qu'une affaire a été soumise à un comité paritaire de discipline a été introduite en 1990 pour tenir compte des cas où la faute est grave mais où, à l'issue de l'enquête préliminaire, on ne dispose pas de preuve concluante, permettant de recommander immédiatement un renvoi sans préavis sans soumettre l'affaire à un comité paritaire de discipline. Il se peut que l'enquête menée ensuite par le Comité fasse apparaître des éléments de preuve nécessaires pour déterminer qu'il y a effectivement eu faute grave. Une peine de renvoi sans préavis imposée après qu'un comité paritaire de discipline a été saisi d'une affaire entraîne l'application des annexes III et IV du Règlement du personnel, qui stipulent qu'un fonctionnaire renvoyé sans préavis perd tout droit à l'indemnité de licenciement et à la prime de rapatriement.

14. Les comités paritaires de discipline sont créés en application de l'article 10.1 du Statut du personnel qui stipule :

"Le Secrétaire général peut instituer des organes administratifs auxquels participe le personnel et qu'il peut consulter en matière disciplinaire."

15. Il existe actuellement des comités permanents à New York, Genève et Vienne. Pour l'examen de chaque affaire, le Président du Comité constitue une chambre du Comité, composée d'un président de chambre (choisi parmi les membres du personnel désignés par le Secrétaire général en consultation avec le personnel), d'un membre choisi parmi les membres désignés par le Secrétaire général et d'un membre choisi parmi les membres élus par le personnel à cette fin (voir disposition 110.6 du Règlement).

16. Lorsqu'une affaire touche à des questions qui, pour être bien comprises, exigent une compétence particulière, et chaque fois que le Secrétaire général détermine qu'un comité permanent ne conviendrait pas, le Secrétaire général peut instituer un comité spécial pour l'examen d'une affaire particulière ou d'une série d'affaires.

17. L'examen d'affaires disciplinaires ailleurs qu'au Siège, surtout dans des lieux d'affectation peu importants, a toujours posé des problèmes. Il est de toute évidence nécessaire de mener sur place la majeure partie de l'enquête et de l'instruction et il serait certes mal commode aussi de devoir transporter le fonctionnaire, son conseil, les témoins et les éléments de preuve jusqu'à une ville siège ayant un comité paritaire. Jusqu'en 1990 – date à laquelle ont été appliquées des mesures disciplinaires révisées⁸ – les affaires se produisant dans des lieux d'affectation hors Siège étaient traitées conformément aux dispositions de l'instruction concernant le personnel PD/1/76, qui visait à mettre en place un mécanisme d'établissement des faits et à garantir le respect d'une procédure régulière. Selon cette instruction, le chef du bureau ou de la mission devait désigner un comité ou groupe local chargé d'examiner les éléments de preuve, d'entendre le fonctionnaire et son conseil et de faire rapport au chef du bureau ou de la mission, qui devait pour sa part évaluer la recommandation avant de la renvoyer au Siège pour décision.

18. Les rapports établis en application de l'instruction PD/1/76 étaient de qualité inégale, essentiellement parce que les intéressés n'avaient pas l'expérience voulue pour évaluer les éléments de preuve et qu'on trouve sur place peu de personnes dotées des compétences juridiques voulues. Il est arrivé aussi que l'on accuse le chef du bureau d'avoir fait pression. Néanmoins, dans l'ensemble, la procédure a fonctionné raisonnablement bien et le Tribunal a déterminé qu'elle protégeait pleinement les droits des fonctionnaires⁹.

19. Lorsque les procédures disciplinaires ont été révisées en 1990, l'instruction PD/1/76 a été remplacée par un système de comités paritaires de discipline spéciaux destinés à calquer autant que possible les procédures des comités des villes sièges. Toutefois, au moment où les règles ont été révisées, on n'avait pas prévu qu'il se produirait une véritable explosion du nombre des missions de maintien de la paix et qu'il se pose des problèmes particuliers dans ce type de situations. On n'avait pas non plus pris pleinement conscience de la

complexité du nouveau mécanisme. Il ne fait aucun doute que les procédures énoncées dans l'instruction administrative ST/AI/371 sont trop pesantes pour être utilisables dans bien des cas, et l'Administration envisage actuellement la possibilité d'adapter ces procédures ainsi que d'autres procédures administratives en fonction des réalités actuelles.

20. Selon l'instruction administrative ST/AI/371, un comité paritaire de discipline spécial est constitué comme suit :

a) Le Directeur du personnel décide de soumettre une affaire à un comité paritaire de discipline;

b) Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion décide, au nom du Secrétaire général, de constituer un comité spécial;

c) La décision ci-dessus est notifiée au chef du bureau ou de la mission qui doit proposer, pour constituer le comité :

i) Le nom d'un président (après consultation avec le personnel);

ii) Le nom de trois fonctionnaires désignés par le chef du bureau;

iii) Le nom de trois fonctionnaires désignés par le personnel au lieu d'affectation;

d) Comme il n'y a pas d'organe représentatif du personnel dans les missions spéciales, les consultations prévues doivent être tenues avec des organes représentatifs ailleurs;

e) La composition du Comité doit être approuvée par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, au nom du Secrétaire général.

21. Plusieurs semaines, voire davantage, sont généralement nécessaires pour consulter le personnel au sujet de la désignation du président et faire un choix parmi les fonctionnaires nommés par les organes représentatifs du personnel. Ce processus est particulièrement long et ardu dans les petits lieux d'affectation où, le personnel étant peu nombreux, il est difficile de trouver des fonctionnaires qui ne soient pas déjà au courant de certains aspects de l'affaire et/ou qui ne soient pas trop étroitement associés, soit avec l'administration, soit avec le fonctionnaire accusé d'avoir commis une faute. D'autre part, étant donné la mobilité du personnel affecté à des missions spéciales, il peut fort bien se faire, qu'une fois terminées toutes les consultations et approuvée la composition du comité paritaire de discipline, un ou plusieurs de ses membres ne soient plus disponibles et qu'il faille recommencer à nouveau le processus.

22. Pour certains lieux d'affectation (Nairobi et les commissions régionales), la solution préconisée dans l'instruction administrative ST/AI/371 pour résoudre le problème que pose la composition du comité paritaire de discipline consiste à désigner un président, lequel crée un comité paritaire de discipline ad hoc, dont la présidence est assurée par lui-même ou par un fonctionnaire qu'il désigne. Le président choisit les deux autres membres dudit comité, l'un sur

une liste d'au moins trois noms soumise par le chef du bureau, l'autre sur une liste d'au moins trois noms présentée par l'organe représentatif du personnel au lieu d'affectation considéré. Quand le président a été désigné, l'administration au Siège n'a plus à se préoccuper de la composition du comité paritaire de discipline. Toutefois, à ce jour, cette procédure n'a été appliquée qu'à Nairobi et à Santiago. Malgré des demandes répétées, les autres commissions régionales n'ont pas soumis de liste de candidats à la présidence de comités paritaires de discipline, de sorte que si une affaire se présente, les membres dudit comité devront être nommés par le Secrétaire général.

23. Lorsqu'une affaire est renvoyée devant un comité paritaire de discipline ad hoc dans un bureau extérieur situé loin du Siège, le bureau en question, qui n'a souvent aucune expérience ni pratique en la matière, demande au Bureau de la gestion des ressources humaines de rédiger un exposé de l'affaire, indiquant les fautes commises, les faits, les preuves et les principes juridiques pertinents et précisant, le cas échéant, les domaines dans lesquels il est nécessaire de pousser plus avant l'investigation ou de disposer d'autres preuves crédibles.

24. Dès qu'un comité paritaire de discipline, permanent ou ad hoc, est saisi d'une affaire, le Directeur du personnel à New York, ou le fonctionnaire désigné dans les autres lieux d'affectation, fait parvenir au fonctionnaire le dossier complet soumis audit comité, en l'informant de son droit d'être représenté par un fonctionnaire, en poste ou à la retraite, au lieu d'affectation où ledit comité a été créé. Le fonctionnaire est également informé de la composition du Comité paritaire de discipline. On lui signale, en outre, qu'il, ou elle, a le droit de présenter des observations par écrit au Comité dans des délais déterminés, d'indiquer les noms d'autres personnes susceptibles d'être interrogées et de demander que des audiences soient tenues et que des témoins soient cités.

25. La disposition 110.7 du Règlement du personnel et les paragraphes 17 à 19 de l'instruction administrative ST/AI/371 indiquent la procédure à suivre par le Comité paritaire de discipline.

26. La disposition 110.7 du Règlement du personnel stipule que le Comité paritaire de discipline agit "avec toute la promptitude voulue", de façon à communiquer son avis au Secrétaire général "dans un délai de quatre semaines après avoir été saisi de l'affaire". En réalité, le processus est beaucoup plus long, et ce en raison de la possibilité qui est donnée au fonctionnaire, conformément au Règlement du personnel, de répondre par écrit à l'exposé des faits établi par l'Administration. Cette procédure elle-même peut prendre quatre semaines, voire davantage, lorsque le Comité paritaire de discipline accorde un délai ou des délais supplémentaires au fonctionnaire pour lui permettre de présenter sa réponse par écrit.

27. Le Comité paritaire de discipline examine l'affaire après avoir reçu l'exposé des faits établi par l'Administration et, le cas échéant, les observations du fonctionnaire. Sa tâche peut être limitée à l'examen de documents écrits mais, dans bien des cas, elle implique la tenue d'audiences auxquelles le fonctionnaire et un représentant de l'Administration sont invités à assister. Des témoins peuvent être cités, ce qui risque de retarder considérablement la procédure lorsque ces témoins sont temporairement absents

– en mission ou en congé – et lorsque leur retour coïncide avec le moment où un ou plusieurs membres du Comité paritaire de discipline sont eux-mêmes en mission ou en congé. C'est pourquoi les affaires les plus simples prennent généralement plusieurs mois.

28. Après avoir terminé l'examen de l'affaire, le Comité paritaire de discipline rédige un rapport contenant des recommandations touchant les mesures disciplinaires qu'il y a éventuellement lieu d'appliquer. Ce rapport est adressé au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion qui, dans la plupart des cas, prend une décision au nom du Secrétaire général. Dans certaines affaires délicates, la décision est prise par le Secrétaire général lui-même.

29. Conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, où le Secrétaire général est reconnu comme étant le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, les comités paritaires de discipline ne peuvent formuler que des avis, qui ne lient en aucune manière le Secrétaire général. Le Tribunal administratif a rappelé à maintes reprises que le Secrétaire général a un pouvoir discrétionnaire général en matière disciplinaire et qu'il peut notamment déterminer ce qui constitue une faute et ce qui constitue une sanction appropriée¹⁰. Aucune conclusion particulière ni aucune recommandation concernant l'application d'une mesure disciplinaire déterminée n'a un caractère obligatoire à l'égard du Secrétaire général, en particulier s'il s'avère que le Comité paritaire de discipline n'a pas appliqué correctement les principes juridiques qui régissent les faits particuliers de la cause.

Notes

¹ Voir, par exemple, les jugements No 123 : Roy (1968), sect. V, No 183 : Lindblad (1974), sect. VI et VII, No 340 : Lebaga (1984), sect. V et VI, et No 558 : Faruq (1992), sect. V.

² Voir, par exemple, les jugements No 479 : Caine (1990), sect. III, No 484 : Omosola (1990), sect. II et III, No 494 : Rezene (1990), sect. IV, No 510 : Camara (1991), sect. II, et No 515 : Khan (1991), sect. II.

³ Ce que le Tribunal administratif a toujours soutenu dans sa jurisprudence. Voir, par exemple, les jugements No 424 : Ying (1988), sect. XV, No 425 : Bruzual (1988), sect. X, et No 445 : Morales (1989).

⁴ Voir les jugements No 445 : Morales (1989), sect. IV, No 479 : Caine (1990), sect. III et XV, et No 490 : Liu (1990), sect. VIII.

⁵ Jugements No 424 : Ying (1988), sect. XVII, No 425 : Bruzual (1988), sect. XII, et No 445 : Morales (1989), sect. IV.

⁶ Jugement No 425 : Bruzual (1988), sect. XII.

⁷ Voir le jugement No 515 : Khan (1991), sect. XI.

⁸ Des règles révisées ont été adoptées après plusieurs demandes présentées par l'Assemblée générale. Voir les résolutions 44/185 B du 19 décembre 1989 et 43/224 B du 21 décembre 1988.

⁹ Jugement No 351 : Herrera (1985), sect. II. L'Administration est tenue de respecter les procédures établies. Ainsi, puisque cela est maintenant stipulé au chapitre X, tous les comités paritaires de discipline doivent être constitués avec une participation du personnel. Par contre, il n'existe pas de règles générales relatives à la garantie d'une procédure régulière qui prévoient qu'un organe d'enquête ou un organe consultatif en matière disciplinaire doit être constitué avec une participation du personnel. Voir les jugements No 515 : Khan (1991), sect. XVII, No 583 : Djimbaye (1992), sect. VII.

¹⁰ Voir par exemple jugements No 210 : Reid (1976), sect. IV, 394 : Armijo (1987), sect. XII, 429 : Beyele (1988), sect. IX, 529 : Dey (1991), sect. V, 558 : Faruq (1992), sect. XII.
