



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/AC.243/1994/L.3
4 avril 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

Note de synthèse établie par le Secrétariat

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 48/218 (III) du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a décidé, entre autres, d'étudier 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. À cette fin, elle a décidé de créer un groupe de travail spécial intergouvernemental, composé de 25 membres, qui travaillerait en consultation avec les organes compétents existants et lui soumettrait des recommandations concrètes dans un rapport qu'il devrait lui présenter à sa quarante-neuvième session au plus tard. Le Secrétaire général a été prié de mettre les services nécessaires à la disposition du Groupe.

2. Lorsqu'elle a pris ces décisions, l'Assemblée générale a souligné qu'il importe que les ressources et les fonds de l'Organisation soient gérés adéquatement et elle s'est déclarée résolue à régler les cas présumés de fraude signalés dans l'Organisation, de manière impartiale et en respectant la procédure régulière et les droits de tous les intéressés, en particulier les droits de la défense.

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

3. L'objet de la présente note est de présenter une vue d'ensemble des mécanismes juridictionnels et procédures qui existent actuellement à l'ONU. Comme bien des aspects de cette question ont déjà fait l'objet de rapports approfondis soumis précédemment à l'Assemblée générale, on n'a pas cherché ici à reprendre ces analyses détaillées. On a préféré porter les documents pertinents à l'attention des membres du Groupe de travail, au moyen de renvois dans le corps du texte et d'une liste de documents jointe en annexe à celui-ci.

4. Il est ressorti clairement des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 48/218 (III) à l'Assemblée générale, que l'expression "fraude" doit être interprétée dans un sens très large, l'infraction se soldant ou non par une perte financière pour l'Organisation ou par un avantage financier pour celui qui commet la fraude. Il peut par exemple s'agir d'une tentative d'obtenir par des moyens frauduleux un avantage autre que purement financier.

5. Lors des débats à l'Assemblée générale, il a aussi été souligné que le Groupe de travail devrait tenir compte pour son étude du fait que les fraudes peuvent être commises non seulement par des fonctionnaires mais aussi par des entités extérieures à l'Organisation. L'étude des mécanismes juridictionnels et des procédures doit donc porter aussi sur les recours dont dispose l'Organisation dans les cas où ceux qui commettent la fraude ne sont pas des fonctionnaires.

6. Les divers aspects de la question sont examinés successivement sous les titres suivants :

Section II : Cadre juridique et institutionnel général

Section III : Normes de conduite

Section IV : Prévention et détection des fraudes

Section V : Mécanismes disciplinaires internes

Section VI : Tribunal administratif

Section VII : Recouvrement

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL GÉNÉRAL

7. L'Organisation des Nations Unies est une organisation internationale, intergouvernementale, créée par la Charte. Elle a le statut d'une entité internationale, dotée d'une personnalité juridique, et elle possède des droits et devoirs en droit international¹. Trois caractéristiques de la personnalité juridique de l'Organisation sont pertinentes dans le présent contexte : a) sa capacité d'ester en justice; b) ses privilèges et immunités; et c) sa capacité d'adopter ses propres règles pour ses affaires intérieures².

A. Capacité d'ester en justice

8. L'Article 104 de la Charte stipule que l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, "de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts". La portée générale de cette personnalité juridique est précisée à la section 1 de l'article premier de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946 (ci-après dénommée "la Convention générale")³, qui stipule notamment que l'Organisation des Nations Unies a la capacité de contracter, d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers et d'ester en justice.

B. Privilèges et immunités

9. La capacité ainsi donnée à l'Organisation d'ester en justice dans des tribunaux nationaux ne signifie pas cependant que l'Organisation ou ses fonctionnaires relèvent en général de la juridiction des tribunaux nationaux. La Charte stipule en son Article 105 :

"1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation."

Les privilèges et immunités envisagés dans la Charte comprennent, aux termes de la section 2 de l'article II de la Convention générale, l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé dans un cas particulier. L'inviolabilité des locaux de l'Organisation est reconnue à la section 3 du même article, qui précise aussi que les biens et avoirs de l'Organisation, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. De plus, la section 4 de l'article II dispose que les archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent. Enfin, aux termes de la section 18 de l'article V, les fonctionnaires de l'Organisation jouissent "de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits)".

10. Les privilèges et immunités que l'on vient de citer ne sont, cela dit, pas censés assurer une immunité totale de juridiction. En effet, l'ONU est tenue, conformément à la section 21 de l'article V de la Convention générale, de collaborer, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités dont bénéficient ses fonctionnaires.

C. Capacité de régler les affaires intérieures

11. Enfin, l'Organisation a été investie de la capacité d'adopter ses propres règles et réglementations régissant ses affaires intérieures. L'Article 101 de la Charte dispose que le personnel de l'Organisation des Nations Unies "est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale". L'Organisation a usé largement de ce pouvoir et a mis en place un régime particulier régissant l'emploi et les questions connexes. Le Statut du personnel adopté par l'Assemblée générale et le Règlement du personnel publié par le Secrétaire général énoncent les conditions d'emploi, droits, devoirs, obligations, attributions et prestations et avantages des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Ces règles et règlements fixent en outre les normes de conduite requises des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (voir les paragraphes 15 à 19 ci-après) ainsi que les mesures disciplinaires qui peuvent être prises en cas de faute ou d'irrégularité (voir les paragraphes 34 à 41 ci-après). Une procédure de recours interne pour le règlement des différends liés à l'emploi à l'Organisation a également été établie, qui prévoit notamment un examen par un organe quasi judiciaire (Commission paritaire de recours ou Comité paritaire de discipline) puis par le Tribunal administratif des Nations Unies, qui remplit des fonctions judiciaires et rend des jugements obligatoires pour les parties (voir les paragraphes 42 à 50 ci-après).

12. Non seulement les questions d'emploi, mais aussi d'autres aspects des affaires intérieures de l'Organisation ont été réglementés par des textes adoptés par l'Assemblée générale ou promulgués par le Secrétaire général. Avec le Statut et le Règlement du personnel, le Règlement financier et les règles de gestion financière occupent une place particulière dans le droit interne de l'Organisation des Nations Unies, car ils énoncent les règles fondamentales régissant l'administration financière de l'Organisation. Il est entendu que, s'agissant des personnes, des actes ou biens régis par le droit interne de l'Organisation, ce droit interne s'applique à l'exclusion de toute législation nationale.

13. En plus de son pouvoir réglementaire intrinsèque concernant ses affaires intérieures, l'Organisation a également été habilitée à promulguer des règlements et à adopter des règles afin d'exercer un contrôle sur ses locaux et les activités qui y sont menées. C'est par exemple ce qui est prévu expressément à la section 8 de l'article III de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique, relatif au district administratif, dont la partie pertinente est libellée comme suit :

"L'Organisation des Nations Unies aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions. Les lois ou règlements fédéraux, d'État ou locaux des États-Unis ne seront pas applicables à l'intérieur du district administratif, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec un des règlements que l'Organisation des Nations Unies a le droit d'édicter en vertu de la présente section⁴."

14. Toutefois, la nature même de l'ONU, en tant qu'organisation internationale, impose des limites à la portée de son droit interne. C'est ainsi par exemple que l'Organisation n'est pas en mesure de soumettre à son droit interne ou à ses organes judiciaires ses relations avec des tiers tels que les entrepreneurs ou les fournisseurs. En outre, l'Organisation n'a pas de compétence pénale en vertu de quelque droit ou traité que ce soit. Les questions qui ne sont pas du ressort du droit interne de l'Organisation des Nations Unies sont donc régies par les lois du pays concerné. Par exemple, les alinéas b) et c) de la section 7 de l'article III, relatif au district administratif, de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique, disposent que :

"b) Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'État et locales des États-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif.

c) Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les tribunaux fédéraux, d'État ou locaux des États-Unis seront compétents pour connaître, selon les termes des lois fédérales, d'État ou locales applicables en l'espèce, des actes accomplis ou des transactions effectuées à l'intérieur du district administratif."

Il est entendu que, nonobstant les privilèges et immunités dont jouissent l'Organisation et ses fonctionnaires en vertu de la Convention générale, les lois pénales du pays hôte concerné sont aussi applicables aux actes commis dans les locaux de l'Organisation dans les cas où l'accord pertinent est muet sur ce point.

III. NORMES DE CONDUITE

15. Le paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte dispose que :

"La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité."

16. Les principes énoncés au paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte sont réaffirmés dans les articles 1.4, 4.2 et 4.4 du Statut du personnel.

17. Le Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux⁵, qui a été réédité en 1986 après que le Comité administratif de coordination eut réaffirmé sa conviction que les normes énoncées dans le rapport n'avaient rien perdu de leur valeur pour les fonctionnaires⁶, souligne certains principes fondamentaux, tels que la nécessité absolue pour les fonctionnaires de respecter l'exigence d'intégrité :

"L'une des normes de conduite fondamentales, sinon la plus importante, est liée à l'intégrité requise des fonctionnaires, intégrité sur laquelle l'Article 101 de la Charte des Nations Unies met l'accent et qu'exigent expressément ou implicitement les articles correspondants

des instruments fondamentaux des institutions spécialisées. L'intégrité ne se prête peut-être pas à une définition complète et précise; il faut l'apprécier en considérant le comportement général de l'intéressé. L'intégrité comprend, de toute évidence, des qualités individuelles élémentaires telles que l'honnêteté, la bonne foi, la fidélité, la probité et l'incorruptibilité. Cependant la Charte exige aussi du fonctionnaire international qu'il fasse preuve d'intégrité en sa qualité de fonctionnaire public et plus particulièrement en sa qualité de fonctionnaire public international. Ce qui illustre peut-être le mieux cette exigence c'est le fait que le fonctionnaire international s'est engagé à ne tenir compte dans sa conduite, que des seuls intérêts de l'organisation internationale. En conséquence il doit subordonner ses intérêts privés à ceux de l'organisation qu'il sert et éviter de se placer dans une situation où ses intérêts personnels seraient en conflit avec ceux de cette organisation."⁷

18. Cette approche globale de l'exigence d'intégrité a permis à l'Organisation de qualifier de faute ou de faute grave toute une série d'actes ou d'omissions par lesquels un fonctionnaire avait fait preuve d'un manque d'honnêteté, de bonne foi, de fidélité ou de probité, qui auraient pu échapper à l'application de définitions plus précises et plus techniques. Chaque pays définit à sa manière la fraude, l'abus de confiance, le vol, le détournement de fonds, la concussion ou le détournement de biens, la corruption, les commissions occultes et autres formes de pratiques malhonnêtes, mais tous ces actes relèvent de la notion de non-respect de la norme d'intégrité requise.

19. Aux termes de la disposition 110.1 du Règlement du personnel, commet une faute :

"le fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autre texte administratif applicable, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international."

Il n'y a pas le moindre doute que la fraude constitue une violation des normes d'intégrité et qu'elle justifie un renvoi sans préavis lorsqu'elle est établie régulièrement⁸.

IV. PRÉVENTION ET DÉTECTION DES FAUTES

A. Contrôles internes

20. L'article 10.1 du règlement financier de l'Organisation dispose :

"Le Secrétaire général :

a) Arrête les règles et méthodes détaillées pour assurer une gestion financière efficace et économique;

...

/...

d) Exerce un contrôle financier intérieur permettant de procéder efficacement et constamment à l'examen et à la révision des opérations financières en vue d'assurer :

- i) La régularité des opérations d'encaissement, de dépôt et d'emploi de tous les fonds et autres ressources financières de l'Organisation;
- ii) La conformité des engagements et dépenses soit avec les ouvertures de crédits ou autres dispositions financières votées par l'Assemblée générale, soit avec l'objet des fonds d'affectation spéciale et comptes spéciaux et avec les règles y relatives;
- iii) L'utilisation économique des ressources de l'Organisation."

21. Le système de contrôle financier de l'ONU est fondé, pour toutes les opérations, sur une délégation personnelle de pouvoir aux agents certificateurs et à leurs suppléants (règle de gestion financière 110.4), aux agents ordonnateurs (règle 108.9) et aux fonctionnaires chargés des achats (règle 110.16); il est aussi fondé sur la séparation des pouvoirs, des responsabilités et des attributions pour assurer un équilibre. Par exemple, les agents certificateurs ne peuvent exercer simultanément les fonctions d'agent ordonnateur. Toutes les opérations financières doivent donc être approuvées par deux fonctionnaires autorisés.

22. Une part importante des ressources de l'Organisation allant aux dépenses de personnel, on prête une attention particulière aux procédures de contrôle interne concernant les prestations et indemnités dont bénéficient les fonctionnaires de l'ONU. Les contrôles internes en la matière visent à assurer le respect des règles et des politiques régissant l'octroi de ces divers droits et à détecter et empêcher toute tentative de circonvenir ces règles et ces politiques. Ils prennent essentiellement la forme de vérifications ou de confirmations. Chaque droit de caractère financier ou prestation requiert un mode différent de vérification ou de confirmation ou une combinaison de l'une et de l'autre.

23. Le règlement financier, les règles de gestion financières et le règlement du personnel de l'ONU contiennent tous des dispositions explicites visant à protéger l'Organisation de toute perte financière qui pourrait résulter de la violation par un fonctionnaire de ces dispositions ou des instructions administratives en la matière. La règle de gestion financière 114.1, concernant la responsabilité personnelle, est ainsi conçue :

"Tous les fonctionnaires de l'Organisation sont responsables devant le Secrétaire général de la régularité des mesures ou décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux présentes règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement et financièrement responsable des conséquences de cette mesure ou de cette décision."

Une clause parallèle figure dans la disposition 112.3 du Règlement du personnel, relative à la responsabilité financière, qui est ainsi conçue :

"Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut, du Règlement ou d'une instruction administrative."

24. Des dispositions concernant la responsabilité personnelle figurent aussi dans les règles de gestion financière 109.5 (Pertes d'espèces ou d'effets négociables), 110.4 (Inscription des pertes de numéraires et d'effets à recevoir au compte des profits et pertes) et 110.15 (Inscription des pertes de biens au compte des profits et pertes).

25. Abstraction faite des dispositions sur la responsabilité et le contrôle financiers qui figurent dans le règlement financier et dans le Règlement du personnel, le Contrôleur de l'ONU a donné pour instructions permanentes à tous les chefs de service administratif et tous les fonctionnaires d'administration au Siège, de même qu'à tous les chefs de l'administration et à tous les chefs des services financiers des bureaux extérieurs, de l'avertir, directement ou par écrit, chaque fois que l'on découvre une fraude ou une présomption de fraude caractérisée par l'emploi irrégulier de fonds. Cette instruction s'applique quelle que soit la source des fonds. Le Directeur de la Division de vérification interne des comptes doit être averti en même temps. Les fonctionnaires à qui il incombe d'informer le Contrôleur des cas de fraude établis ou présumés seraient tenus pour responsables personnellement si l'on déterminait, au cours des vérifications des comptes notamment, que des cas d'irrégularités de cette nature avaient été identifiés mais n'avaient pas été portés à la connaissance du Contrôleur.

26. En application d'une instruction du 8 février 1994, tous les chefs de départements, de bureaux et de missions doivent envoyer au Sous-Secrétaire général aux inspections et investigations des renseignements sur toute fraude, tout méfait, toute erreur délibérée de gestion, tout abus ou toute violation des statuts, des règlements ou des textes administratifs de l'ONU qui ont pu se produire dans leur département, bureau ou mission depuis le début de 1993. Les intéressés sont aussi priés de signaler tous actes de cette nature qui pourraient être commis à l'avenir, afin de permettre au Bureau des inspections et investigations de prendre les mesures nécessaires.

27. Comme il est indiqué plus haut, les fonctionnaires de l'ONU, en particulier ceux qui occupent des postes de responsabilité dans les secteurs administratif et financier, sont tenus de signaler aux cadres supérieurs tout mauvais usage des ressources de l'Organisation. En outre, le règlement financier aussi bien que le Règlement du personnel prévoient abondamment la mise en cause personnelle des fonctionnaires individuels dans le cas de toute perte financière que l'Organisation subit à cause d'un mauvais usage de cette nature. Ces dispositions, allant de pair avec celles du Statut et du Règlement du personnel comme des textes administratifs qui ont trait aux mesures disciplinaires, servent aussi à décourager ce mauvais usage des ressources de l'Organisation.

B. Détection

28. Les cas de fraude viennent à être connus de façons très diverses. La plupart du temps, ils sont identifiés lors des opérations normales de contrôle et de surveillance internes et sont signalés au Contrôleur et à la Division de vérification interne des comptes, comme il est indiqué plus haut. Il arrive qu'un fonctionnaire autre que celui à qui il incombe d'exercer telle fonction de contrôle interne signale ce qu'il croit être une faute. Dans d'autres cas, une faute apparente peut être constatée durant une vérification interne. Parfois, des cas de faute ou de fraude imputables à des parties étrangères à l'ONU sont signalés à cette dernière par des responsables nationaux de l'application des lois ou par des particuliers qui cherchent à s'assurer que telle personne ou tel groupe de personnes sont bien en droit de se réclamer de l'ONU ou de son patronage.

29. Une fois que le Contrôleur a reçu un rapport initial sur une faute probable ou présumée, on détermine immédiatement s'il est besoin d'informations ou d'éléments de preuve supplémentaires. Dans l'affirmative, le Bureau des inspections et investigations (dont la Division de vérification interne des comptes fait partie), le chef du bureau concerné ou tout autre fonctionnaire approprié sont priés de procéder à une enquête plus poussée. Ce stade préliminaire peut-être très bref (quelques jours) ou assez long, selon la complexité du cas, surtout lorsqu'il est difficile de recueillir les éléments de preuve nécessaires.

30. Les cas de faute apparente d'un fonctionnaire sont, avec les éléments de preuve réunis, portés à la connaissance du Directeur du personnel.

C. Mesures externes

31. À ce stade, on détermine aussi s'il convient de demander l'assistance des autorités de police au niveau national ou international. S'il y a suffisamment d'éléments permettant de penser que le ou les coupables ne sont pas des fonctionnaires de l'ONU ni des personnes ayant avec l'ONU des relations contractuelles, l'affaire est normalement soumise aux autorités de police. À mesure que l'affaire progresse, on décide de quelle manière et dans quelle mesure l'Organisation aide les autorités dans leur enquête, compte dûment tenu de ses privilèges et immunités.

32. Lorsque le coupable présumé est un fonctionnaire, l'affaire n'est soumise aux autorités de police à ce stade que lorsque la faute en question est un acte criminel au regard de la législation nationale du pays dans lequel elle est commise. En pareil cas, l'ONU coopère avec les autorités pour garantir des poursuites efficaces et renonce à ses privilèges et immunités dans la mesure nécessaire à cette fin (voir les paragraphes 9, 10 et 14 ci-dessus).

33. Il est arrivé à plusieurs reprises que le Secrétaire général demande aux autorités nationales d'enquêter sur des cas de fraude présumés contre l'Organisation, surtout de la part de tierces personnes et d'anciens fonctionnaires, en vue de poursuites au pénal. Toutefois, les conclusions d'audit et autres conclusions d'enquête amenant à prendre des mesures

disciplinaires contre des fonctionnaires ne sont pas nécessairement étayées par les éléments de preuve pratiquement concluants qui, en vertu de la législation nationale, sont indispensables à une condamnation au criminel. Ainsi, même si l'affaire se solde par le renvoi sans préavis d'un fonctionnaire, les preuves ne correspondent souvent pas aux normes prévues pour les affaires criminelles jugées par les tribunaux nationaux. De plus, une infraction aux normes de conduite applicables au personnel des Nations Unies (voir les paragraphes 15 à 19 ci-dessus) ne correspond pas nécessairement à la définition d'une infraction criminelle au regard du droit national.

V. MÉCANISME DISCIPLINAIRE INTERNE

34. Le chapitre X du Statut du personnel, ainsi que le chapitre X du Règlement du personnel (entré en vigueur le 1er janvier 1990), tels que précisés et développés par l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991⁹, contient les principes et règles applicables aux procédures disciplinaires.

35. Comme exposé plus en détail dans la note du Secrétariat concernant les mécanismes disciplinaires internes (A/AC.243/1994/L.2), toutes les affaires commencent par une enquête initiale et une procédure d'établissement des faits, pendant lesquelles le fonctionnaire soupçonné d'une faute est informé des chefs d'accusation et reçoit la possibilité d'expliquer son comportement et de produire toute justification ou tout élément de preuve contraire qu'il pourrait posséder. Le fonctionnaire est également informé de son droit de se faire assister pour la préparation de ses commentaires et explications par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire retraité.

36. À la fin de ce stade préliminaire, le Directeur du personnel peut :

a) Décider de classer l'affaire, si le comportement du fonctionnaire ne constitue pas une faute ou s'il n'y a pas suffisamment de preuves sur lesquelles s'appuyer;

b) Décider de 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; ou

c) Décider de recommander au Secrétaire général que le fonctionnaire soit renvoyé sans préavis, si la faute est grave et si l'accusation est étayée par des éléments de preuve clairs et concluants.

37. Un renvoi sans préavis est normalement imposé lorsque la faute est patente, que les éléments de preuve sont évidents ou accablants ou que le comportement est nettement incompatible avec ce qu'on attend de fonctionnaires internationaux. La fraude a toujours été considérée par le Tribunal administratif – auquel un fonctionnaire peut s'adresser pour former un recours contre une mesure disciplinaire – comme une faute grave justifiant un renvoi sans préavis.

38. Si la faute n'est pas considérée comme suffisamment grave pour justifier un renvoi sans préavis ou si les faits ne sont pas clairement établis, l'affaire est renvoyée à un comité paritaire de discipline, qui peut recommander l'application de l'une ou plusieurs des mesures disciplinaires prévues à la disposition 110.3 a) du Règlement du personnel :

- 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;
- h) Renvoi sans préavis.

39. Lorsqu'un comité paritaire de discipline est saisi d'une affaire, le Directeur du personnel, dans le cas de New York, ou le responsable désigné, dans le cas des autres lieux d'affectation, communique au fonctionnaire en cause le dossier complet soumis au Comité et l'informe de son droit de se faire représenter par un fonctionnaire, en poste ou retraité, au lieu d'affectation où le Comité en question a été créé. En outre, le fonctionnaire est informé de la composition du Comité et informé aussi de son droit de soumettre toutes observations écrites au Comité dans un délai déterminé, ainsi que de son droit d'indiquer le nom d'autres personnes susceptibles d'être interrogées et de demander que des audiences soient tenues et des témoins cités.

40. Le Comité paritaire de discipline examine l'affaire après avoir reçu l'exposé présenté par l'Administration ainsi que, le cas échéant, les observations du fonctionnaire. Il se peut que la procédure se limite à l'examen de documents écrits, mais, dans bien des cas, le Comité tient une ou plusieurs audiences auxquelles le fonctionnaire et une personne représentant l'Administration sont invités. Des témoins peuvent être entendus, ce qui peut provoquer des retards considérables lorsque les témoins en question sont en mission ou en congé et lorsqu'ils reviennent à un moment où un ou plusieurs des membres du Comité paritaire sont eux-mêmes en mission ou en congé. Les affaires les plus simples prennent habituellement plusieurs mois.

41. En fonction du rapport établi par le Comité paritaire de discipline, qui n'a qu'un rôle consultatif, le Secrétaire général décide s'il y a eu faute et, dans l'affirmative, décide des mesures disciplinaires à appliquer.

VI. TRIBUNAL ADMINISTRATIF

42. Le Tribunal administratif des Nations Unies a été créé par l'Assemblée générale en 1949 par l'adoption de son statut, qui a depuis lors été amendé deux fois¹⁰. Le droit des fonctionnaires d'avoir recours au Tribunal administratif est énoncé à l'article 11.2 du Statut du personnel et celui des participants à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est énoncé à l'article 49 des Statuts de la Caisse.

43. Contrairement à la Commission paritaire de recours et au Comité paritaire de discipline, qui n'ont qu'un rôle consultatif vis-à-vis du Secrétaire général et des autres responsables désignés, le Tribunal administratif est un véritable organe judiciaire, dont les décisions sont sans appel et sont obligatoires pour le Secrétaire général et pour le Comité mixte de la Caisse commune des pensions, ainsi que pour le requérant.

44. En ce qui concerne les fonctionnaires, les anciens fonctionnaires, les personnes succédant aux droits de ceux-ci ou d'autres personnes justifiant de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi, le Tribunal administratif est compétent, en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 de son statut, pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement ou des conditions d'emploi, notamment de toutes les dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel, y compris en ce qui concerne les mesures disciplinaires. En outre, en ce qui concerne les mêmes personnes, le Tribunal administratif est compétent, en vertu de l'article 49 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation de ces statuts par le Comité mixte de la Caisse.

45. En principe, les requêtes introduites devant le Tribunal administratif ne sont pas recevables avant examen de l'affaire par la Commission paritaire de recours ou le Comité paritaire de discipline, à moins que le Secrétaire général et le requérant n'aient convenu que l'affaire pourrait être présentée directement au Tribunal administratif¹¹. La portée des procédures devant le Tribunal administratif est exposée dans les paragraphes suivants.

46. Si le Tribunal administratif conclut qu'une procédure prescrite par le Statut ou le Règlement du personnel n'a pas été observée, il peut, à la demande du Secrétaire général, renvoyer l'affaire pour institution ou rectification de la procédure requise et ordonner le versement d'une indemnité d'un montant équivalant à trois mois du traitement de base net, en réparation du préjudice causé par le retard.

47. S'il reconnaît le bien-fondé d'une partie ou de la totalité de la requête, le Tribunal administratif peut accorder des dommages-intérêts ou ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée; en même temps, le Tribunal fixe le montant de l'indemnité qui sera versée au requérant si le Secrétaire général décide d'opter pour cette solution au lieu de prendre les mesures susmentionnées, montant qui ne doit normalement pas être supérieur à deux années du traitement de base net. Le Secrétaire général doit décider, dans un délai de 30 jours à compter de la notification du jugement,

s'il accepte l'annulation de la décision ou l'exécution de l'obligation ou s'il opte, à la place, pour le versement d'une indemnité.

48. Les jugements du Tribunal administratif sont en principe rendus en dernier ressort et lient les parties. Toutefois, ils peuvent, si le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif en décide ainsi, être renvoyés devant la Cour internationale de Justice (CIJ) pour qu'elle rende un avis consultatif¹².

49. Il ressort de ce qui précède que les fonctionnaires qui contestent une décision administrative prise à leur égard, y compris la décision d'engager une action en recouvrement ou d'imposer une mesure disciplinaire, peuvent s'adresser à un organe judiciaire qui examinera leur recours de façon impartiale. Il convient de noter, toutefois, parmi les restrictions que le Secrétaire général a, à diverses reprises, portées à l'attention de l'Assemblée générale¹³, le fait que le Tribunal administratif n'a actuellement pas compétence pour examiner les plaintes de l'Organisation des Nations Unies contre ses fonctionnaires. En conséquence, dans les cas où les retenues sur les traitements et autres émoluments ne suffisent pas pour que l'Organisation recouvre totalement les fonds détournés, celle-ci ne dispose d'aucun mécanisme interne pour obtenir du fonctionnaire intéressé la restitution intégrale des sommes qu'il lui doit.

50. C'est la raison pour laquelle le Secrétaire général a proposé à l'Assemblée générale, à sa quarante-huitième session, afin de faciliter l'action en recouvrement, lorsque les fonds détournés n'ont pu être récupérés au moyen de retenues sur les traitements et émoluments, de modifier le statut du Tribunal administratif de manière à lui donner compétence pour connaître des plaintes de l'Organisation à l'encontre des fonctionnaires et, ainsi, à n'avoir à intenter une procédure devant un tribunal national que pour faire exécuter le jugement¹⁴.

VII. RECOUVREMENT

A. Retenues sur les traitements et autres émoluments

51. En vertu du sous-alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 103.18 du Règlement du personnel, des retenues peuvent être opérées sur les traitements, salaires et autres émoluments au titre du remboursement de dettes contractées envers l'Organisation. Lorsqu'il est établi qu'un fonctionnaire a détourné des fonds appartenant à l'Organisation, des mesures sont prises immédiatement pour recouvrer autant que possible les sommes en question en les retenant sur les traitements et autres émoluments dus au fonctionnaire, y compris les versements à la cessation de service. Pratiquement tous les recouvrements se font de cette manière.

52. La décision de procéder aux retenues est une décision administrative dont il peut être fait appel par le jeu des procédures de recours internes. Après examen de l'affaire par la Commission paritaire de recours, le Secrétaire général réexamine la décision à la lumière du rapport de la Commission et décide s'il convient de la maintenir ou de la modifier de quelque façon. Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire peut alors porter l'affaire devant le Tribunal administratif (voir par. 42 à 50 ci-dessus).

/...

53. Dans certains cas, il n'a été possible de recouvrer qu'une infime fraction des fonds détournés, ceux-ci excédant de beaucoup les sommes dues au fonctionnaire. Par ailleurs, lorsque la fraude présumée n'a été découverte qu'après le départ du fonctionnaire et le versement des sommes dues à la cessation de service, l'Organisation n'a généralement rien recouvré sauf dans les cas où, entre-temps, l'intéressé avait été engagé par un autre organisme des Nations Unies. Il est arrivé alors que cet organisme recouvre les montants en question pour le compte de l'Organisation.

B. Pensions

54. Les démarches effectuées par l'Administration pour obtenir que les sommes dues par d'anciens fonctionnaires soient directement prélevées sur les pensions auxquelles ils avaient droit n'ont jusqu'à présent jamais abouti, le Tribunal administratif des Nations Unies l'ayant déboutée au motif que les statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, promulgués par l'Assemblée générale, excluaient cette possibilité. Qui plus est, le Tribunal a estimé que l'Administration ne pouvait refuser, sous prétexte d'inciter un ancien fonctionnaire à lui reverser des fonds détournés, d'établir les documents nécessaires à la liquidation de la pension de l'intéressé. Considérant cependant que l'Administration ne pouvait être laissée sans aucun recours, le Tribunal a suggéré qu'en collaboration avec la Caisse des pensions, elle cherche une solution adaptée à ce type de situation.

55. Le Secrétaire général a donc modifié l'instruction administrative concernant la notification administrative de décharge¹⁵ afin que, le cas échéant, l'Administration puisse refuser de délivrer les documents exigés pour liquider la pension des intéressés. Le Secrétaire général estime que cette procédure peut encourager les anciens fonctionnaires à régler leurs dettes à l'égard de l'Organisation. Cela étant, le Tribunal n'a pas encore eu l'occasion d'examiner l'instruction révisée.

56. Dans un rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-huitième session, le Secrétaire général a évoqué certaines des considérations à prendre en considération au cas où l'Assemblée générale déciderait d'ouvrir la voie à la saisie directe des pensions pour le recouvrement des sommes dues par d'anciens fonctionnaires¹⁶.

C. Actions civiles en recouvrement

57. Outre les mesures de recouvrement prises au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'affaire pourrait être renvoyée devant les autorités nationales. S'il ressort de l'enquête qu'un tiers, ou une personne qui ne relève plus de l'Organisation, a indûment ou illégalement obtenu un avantage financier au détriment de l'Organisation, il est possible d'intenter une procédure civile devant un tribunal national en vue de recouvrer les sommes détournées ou d'obtenir une indemnité en réparation des préjudices subis par l'Organisation. Il convient de noter, toutefois, que si la capacité de l'Organisation d'ester en justice a été pleinement reconnue par les autorités judiciaires et autres des États Membres¹⁷, cela n'implique l'octroi d'aucun privilège ou traitement spécial autres que ceux prévus par les accords internationaux applicables.

L'Organisation aurait donc à s'attacher les services d'avocats de l'extérieur, et la procédure intentée en son nom serait notamment soumise aux règles nationales en matière de procédure. Outre le fait que les tribunaux nationaux risquent de rencontrer des difficultés pour établir l'existence de l'infraction présumée, en particulier lorsqu'elle est constituée par la violation ou le détournement des règles et règlements internes de l'Organisation, les montants que celle-ci peut raisonnablement compter recouvrer sont souvent sans commune mesure avec les frais qu'entraîneraient de telles procédures¹⁸.

Documentation de référence

58. On trouvera en annexe au présent document une liste de documents de référence de base. Des exemplaires de ces documents seront mis à la disposition des membres du Groupe de travail.

Notes

¹ Voir l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice daté du 11 avril 1949 (Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, CIJ, Recueil 1949, p. 182).

² On trouvera une description détaillée de la pratique de l'Organisation des Nations Unies concernant son statut, ses privilèges et ses immunités dans les documents A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (Annuaire de la Commission du droit international, 1967, vol. II, p. 168 à 360) et A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3 (Annuaire de la Commission du droit international, 1985, vol. II, partie 1).

³ Voir résolution 22 A (I) de l'Assemblée générale.

⁴ Nations Unies Recueil des Traités, vol. II, No 147. Des dispositions analogues figurent dans les autres accords de siège.

⁵ Coord/Civil Service/5, édition de 1986.

⁶ Préface à l'édition de 1986.

⁷ Coord/Civil Service/5, édition de 1986, par. 4.

⁸ Le Tribunal administratif a constamment jugé que le Secrétaire général avait le pouvoir d'ordonner le renvoi sans préavis dans les cas de fraude ou d'autres types de faute grave. Voir par exemple les jugements No 394 : Armijo (1987), sect. XII, No 425 : Bruzual (1988), sect. X, et No 479 : Caine (1990), sect. XI et XV.

⁹ Les fonctions du "Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines" dont il est question dans cette instruction administrative sont maintenant exercées par un "Directeur du personnel".

¹⁰ Le statut du Tribunal figure dans le document AT/11/Rev.4. Le même document contient le règlement du Tribunal, qui a été adopté par celui-ci et qui complète le statut.

¹¹ La procédure suivie pour les requêtes devant le Tribunal administratif est indiquée dans le statut et le règlement du Tribunal (AT/11/Rev.4). Une explication détaillée de ces procédures figure aux paragraphes 44 à 49 de la circulaire ST/IC/82/7 du 3 février 1982.

¹² La procédure applicable est prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif et est décrite aux paragraphes 50 à 56 de la circulaire ST/IC/82/7.

¹³ Voir, en particulier A/40/471, par. 15 à 30.

¹⁴ Voir A/48/572, par. 26 à 33.

¹⁵ ST/AI/155/Rev.2 du 31 août 1990.

¹⁶ Voir A/48/572, par. 6 à 10.

¹⁷ Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1967, vol. II, p. 219.

¹⁸ Voir A/48/572, par. 12 à 18.

Annexe

LISTE DE DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Résolution 48/218 de l'Assemblée générale, en date du 23 février 1993, sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies.

Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, Coord/Civil Service/5, édition de 1986.

Statut et règlement du Tribunal administratif des Nations Unies, AT/11/Rev.4.

Rapport du Secrétaire général sur la possibilité de créer un tribunal administratif unique, A/40/471, en date du 23 juillet 1985.

Rapport du Secrétaire général sur les procédures de contrôle interne relatives aux prestations et indemnités, A/42/437, en date du 5 août 1987.

Rapport du Secrétaire général sur les mesures visant à faciliter la communication, par les fonctionnaires, d'informations concernant les cas de mauvais usage des ressources de l'Organisation; les contrôles internes relatifs au versement des indemnités et prestations; et le recouvrement du trop perçu au titre du remboursement de l'impôt sur le revenu, A/47/510, en date du 8 octobre 1992.

Rapport du Secrétaire général sur le recouvrement des fonds détournés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires, A/48/572, en date du 9 novembre 1993.

Instruction administrative sur la notification administrative de décharge, ST/AI/155/Rev.2, en date du 31 août 1990.

Instruction administrative ST/AI/371, en date du 2 août 1991, intitulée "Mesures et procédures disciplinaires révisées".

Circulaire ST/AI/82/7, en date du 3 février 1982, intitulée "Procédures de recours interne au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies".
