



# Assemblée générale

Distr. générale  
3 mars 1999  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-troisième session

Points 112 et 119 de l'ordre du jour

**Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif  
et financier de l'Organisation des Nations Unies**

**Gestion des ressources humaines**

## **Irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation**

### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le présent rapport est établi pour donner suite à l'alinéa b) de la décision 51/469 B de l'Assemblée générale, par lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui soumettre, à sa cinquante-troisième session, un rapport sur «la suite donnée aux irrégularités de gestion signalées par le Bureau des services de contrôle interne qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation».

Le rapport donne une description générale de la notion d'irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation, distingue entre les différentes catégories d'irrégularités de ce type et décrit les procédures applicables pour prendre des mesures disciplinaires et obtenir réparation des pertes.

## I. Introduction

1. Le Secrétaire général interprète la notion d'«irrégularités de gestion» qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation, mentionnée à l'alinéa b) de la résolution 51/469 B de l'Assemblée générale, comme englobant les irrégularités qui résultent d'un comportement frauduleux, de la négligence lourde et de la violation intentionnelle des règles, réglementations et politiques établies de l'Organisation. Dans ces cas, l'Organisation fait tout son possible pour obtenir réparation des pertes subies en conséquence de tels faits. D'autre part, la définition inclut les faits commis par tout fonctionnaire et non pas seulement par le personnel d'encadrement.

## II. Dispositions réglementaires applicables

2. Tous les fonctionnaires, qu'ils exercent ou n'exercent pas des fonctions d'encadrement, sont soumis à la règle de gestion financière 114.1 et à la disposition 112.3 du Règlement du personnel qui établissent le régime réglementaire de la réparation des pertes financières causées à l'Organisation, ainsi qu'à l'article 10.2 du Statut du personnel, en vertu duquel le Secrétaire général peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction.

- La règle de gestion financière 114.1 dispose : «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.»
- La disposition 112.3 du Règlement du personnel déclare : «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 personnel, du Règlement du personnel ou d'une instruction administrative.»
- L'article 10.2 du Statut du personnel dispose : «Le Secrétaire général peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction.»

3. Dans le cadre de la réforme qu'il a entreprise, le Secrétaire général a également publié la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1998/19, intitulée «Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies», pour mieux guider les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

## III. Faits susceptibles de provoquer des pertes financières

4. Les faits qui entraînent des pertes financières peuvent être classés en trois grandes catégories :

a) Les cas où des pertes résultent d'une erreur involontaire, d'une omission ou d'une simple négligence, ou de l'incapacité de prévoir les conséquences négatives de la ligne de conduite choisie (ci-après dénommés «erreurs»);

b) Les cas où les pertes résultent d'une négligence lourde ou d'une infraction intentionnelle des réglementations, règles, instructions administratives ou politique établies pertinentes, ou d'une contravention délibérée aux normes de conduite établies (ci-après dénommés «négligences lourdes»);

c) Les cas où les pertes sont attribuables à la fraude.

### A. Pertes dues aux erreurs

5. Au sujet des pertes qui se produisent dans les cas visés au paragraphe a), le Secrétaire général considère qu'il ne serait pas réaliste d'attendre des responsables de la gestion qu'ils fassent preuve d'un jugement parfait en toutes circonstances, particulièrement dans un environnement instable et stressant. Il est évident que le personnel d'exécution et d'encadrement commet inévitablement des erreurs et il ne serait pas normal qu'il devienne l'assureur de l'Organisation contre ces erreurs. Les décisions prises sous la pression des délais ou d'autres contraintes ne peuvent pas toujours être optimales et sont toujours exposées rétrospectivement à la critique. En dernière analyse, il est toujours possible de trouver une meilleure ligne de conduite, d'échafauder des options plus économiques et de proposer des dispositions moins coûteuses en ressources. Il faut admettre que, dans la plupart des circonstances, le fonctionnaire responsable n'a pas toujours eu la possibilité d'envisager et d'analyser toutes les options imaginables. En outre, des erreurs peuvent se produire, même si la personne agit de bonne foi et fait preuve d'une diligence raisonnable.

6. Le Secrétaire général estime que, dans ces cas, il serait contraire à l'intérêt bien compris de chercher réparation des

pertes financières qui se sont produites, que ces pertes soient effectives ou fictives, c'est-à-dire correspondent à des économies non réalisées. La crainte d'être tenu pécuniairement responsable de réparer la moindre erreur de gestion paralyserait l'initiative, détournerait les gestionnaires de toute prise de risques calculés quand les situations l'exigent et instaurerait un environnement où l'attente serait jugée plus sage qu'une décision énergique prise à temps. Ce n'est donc probablement pas en se polarisant essentiellement sur les sanctions ou la réparation en cas de perte due à des erreurs de gestion en l'absence d'une négligence lourde ou d'un manquement délibéré aux règles que l'on peut favoriser l'efficacité générale des programmes. Une telle attitude risque, au contraire, de donner des résultats indésirables en étouffant le dynamisme et l'initiative à bon escient.

7. Dans ces conditions, les mesures de redressement à prendre dans ces cas relèvent du suivi du comportement professionnel. La préoccupation principale doit être de former le personnel et de lui fournir les moyens nécessaires pour qu'il soit mieux outillé à l'avenir pour agir dans des situations similaires. Les erreurs commises ou l'incapacité d'exercer une gestion efficace doivent être mentionnées dans les rapports d'évaluation du comportement professionnel et produire les effets qui conviennent sur le déroulement de la carrière des fonctionnaires. Un bon suivi du comportement professionnel servira les intérêts de l'Organisation car les fonctionnaires auront la certitude de ne pas être indûment pénalisés pour avoir pris des décisions dans ce qu'ils estiment être le meilleur intérêt de l'Organisation. De ce point de vue, l'application du système d'évaluation du comportement professionnel, qui prévoit une évaluation permanente et ponctuelle du comportement professionnel de chaque fonctionnaire, constitue un outil de gestion efficace. De l'avis du Secrétaire général, toute mesure qui irait au-delà nuirait à l'application d'un mode de gestion favorable à la conduite efficace des opérations.

### **B. Pertes dues à la négligence lourde**

8. En cas de pertes causées par une négligence lourde ou par une infraction intentionnelle des réglementations, règles ou instructions administratives pertinentes ou par une contravention délibérée aux normes de conduite établies, comme indiqué ci-dessus au paragraphe 4, alinéa b), des mesures disciplinaires peuvent être appliquées en vertu de l'article X du Statut du personnel et du chapitre X du Règlement du personnel, outre les actions entreprises pour obtenir réparation des pertes. À ce sujet, il faut établir des procédures pour déterminer i) s'il y a eu «négligence lourde» dans un cas

d'espèce et ii) quelle responsabilité pécuniaire éventuelle doit incomber aux auteurs de la «négligence lourde».

### **C. Pertes dues à la fraude**

9. Enfin, en cas de pertes dues à la fraude, laquelle constitue une violation grave des normes d'intégrité qui s'imposent à un fonctionnaire international, le fonctionnaire peut être renvoyé sans préavis si la faute est évidente ou peut faire l'objet d'autres mesures disciplinaires, outre l'action entreprise par l'Organisation pour obtenir le remboursement intégral des fonds détournés frauduleusement. Telle est la pratique disciplinaire constante de l'Organisation dans les cas de fraude. En outre, une décision est prise quant à savoir si les circonstances justifient que l'Organisation sollicite l'aide des services de répression à l'échelon national. Selon les faits de la cause, l'Organisation apprécie la nature de la faute et la nature et l'étendue du rôle qui reviendrait à l'Organisation pour aider lesdits services répressifs à poursuivre la cause, compte dûment tenu des privilèges et immunités de l'Organisation. Il convient de noter à ce propos que la faute retenue contre le fonctionnaire ne correspond pas nécessairement aux définitions des infractions qui figurent dans les différents systèmes juridiques nationaux. Même si les faits provoquent le renvoi sans préavis d'un fonctionnaire, les preuves ne sont pas nécessairement suffisantes pour satisfaire au critère de la preuve exigé en matière pénale devant les tribunaux nationaux. En outre, le Secrétaire général doit décider si les sommes que l'Organisation peut raisonnablement espérer recouvrer sont suffisamment élevées par rapport aux dépenses qu'entraînerait la participation de l'Organisation à une action judiciaire devant les juridictions nationales.

## **IV. Résumé des procédures disciplinaires applicables**

10. Les cas d'actes entraînant des pertes financières peuvent être révélés par un département, une mission, le Comité des commissaires aux comptes ou encore le Bureau des services de contrôle interne à l'occasion de vérifications des comptes, de contrôles de la gestion et autres activités d'inspection. Lorsque l'on dispose de commencements de preuves suffisants et lorsque les faits ont été signalés au Contrôleur, le chef de département ou un autre superviseur peut saisir le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines afin que des mesures disciplinaires soient prises conformément à l'instruction administrative ST/AI/371. Une fois le Bureau de la gestion des ressources humaines saisi,

l'affaire est traitée conformément aux dispositions de ladite instruction dont l'objet est de fixer la procédure à suivre et d'assurer au fonctionnaire auquel une faute est reprochée les garanties d'une procédure régulière.

11. Dans les cas flagrants d'irrégularité, lorsqu'il n'y a aucun doute quant à la gravité de la faute ou de l'acte frauduleux (par exemple lorsque l'auteur de la faute admet sa culpabilité), le fonctionnaire est renvoyé sans préavis. En ce cas, il ne touche pas l'indemnité de licenciement ni la prime de rapatriement auxquelles il aurait normalement eu droit au moment de sa cessation de service.

12. Si l'affaire est soumise à un comité paritaire de discipline et que le comité conclut qu'il y a bien eu irrégularité, l'application des mesures disciplinaires énoncées au chapitre X du Règlement du personnel peut être recommandée. Ces mesures, énoncées dans la disposition 110.3 du Règlement du personnel, peuvent consister à prendre une ou plusieurs des dispositions suivantes : blâme écrit; perte d'un ou plusieurs échelons de classe; suspension, pendant une période déterminée, du droit aux augmentations périodiques de traitement; suspension sans traitement; amende; rétrogradation; cessation de service, avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu; renvoi sans préavis. Le Secrétaire général adjoint à la gestion peut alors décider, au nom du Secrétaire général, des mesures disciplinaires à imposer.

## V. Résumé des procédures de recouvrement applicables

13. Dans tous les cas où le Secrétaire général estime que les pertes encourues par l'Organisation peuvent être recouvrées auprès du fonctionnaire, des mesures sont prises immédiatement, conformément au sous-alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 103.18 du Règlement du personnel – qui autorise les retenues sur les traitements au titre du remboursement «de dettes contractées envers l'Organisation» – afin d'obtenir dans toute la mesure possible le remboursement du montant visé, par prélèvement sur les traitements et autres émoluments dus au fonctionnaire, y compris l'indemnité de licenciement. C'est ainsi que l'on procède dans presque tous les cas où une somme doit être recouvrée.

14. En outre, lorsque l'on introduit une instance disciplinaire, le fonctionnaire peut être suspendu sans traitement pendant l'enquête et en attendant la fin de l'instance, conformément au chapitre X du Règlement du personnel. La suspension peut offrir une garantie efficace contre le risque de perte supplémentaire encouru par l'Organisation, qui, à

un stade ultérieur, pourrait ne pas être en mesure de recouvrer les fonds détournés.

15. La décision de recouvrer des fonds est une décision administrative dont le fonctionnaire peut faire appel dans le cadre de la procédure de recours interne. Après examen de l'affaire par la Commission paritaire de recours, le Secrétaire général revoit sa décision à la lumière des recommandations de la Commission et décide s'il convient de la maintenir ou de la modifier. Si le fonctionnaire n'est pas satisfait de la décision du Secrétaire général, il peut alors saisir le Tribunal administratif. Si les montants recouverts au moyen d'une retenue sur les traitements et autres émoluments ne suffisent pas à indemniser entièrement l'Organisation des Nations Unies des pertes encourues par suite d'une faute commise par un fonctionnaire, l'Organisation ne dispose pas d'autres moyens internes pour obtenir le recouvrement complet de la dette contractée par le fonctionnaire à son égard.

16. Lorsque cette situation se présente, l'Organisation peut envisager, en plus de la procédure interne de recouvrement, de porter l'affaire devant les autorités nationales en vue d'obtenir le recouvrement de la totalité de la dette ou une indemnité au titre du préjudice subi. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été signalé dans un autre rapport<sup>1</sup>, l'Organisation des Nations Unies doit alors s'attacher les services d'avocats de l'extérieur et la procédure intentée en son nom est notamment soumise aux règles nationales en matière de procédure. Il convient aussi de noter qu'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 procédures.

## VI. Procédures de diffusion de l'information

17. En ce qui concerne la période la plus récente sur laquelle des informations ont été rassemblées, le Bureau des services de contrôle interne rapporte<sup>2</sup> que du 1er juillet 1997 au 30 juin 1998, sur un montant total à recouvrer de 10,3 millions de dollars, 6 millions de dollars ont été récupérés (soit 58 % du total). Sur le total à recouvrer, 0,1 million de dollars correspondait à des montants détournés (qui ont été recouverts à 100 %). Le Bureau des services de contrôle interne donne le détail de chaque affaire dans le cadre de ses rapports d'activité réguliers. Le Comité des commissaires aux comptes, dans ses rapports financiers et états financiers

vérifiés<sup>3</sup>, rend également compte des cas de fraude et de présomption de fraude en précisant notamment le montant des pertes, le montant des sommes recouvrées et les mesures disciplinaires prises à l'encontre des auteurs.

#### *Notes*

<sup>1</sup> Voir la note de synthèse du Secrétariat sur les mécanismes juridictionnels et les procédures dont dispose l'Organisation des Nations Unies pour traiter les cas présumés de fraude (A/AC.243/1994/L.3), par. 57.

<sup>2</sup> A/53/428, annexe.

<sup>3</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 5 (A/53/5), vol. I.*

---