



Assemblée générale

Distr. générale
9 septembre 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Points 136 et 137 de l'ordre du jour provisoire*

Gestion des ressources humaines

Corps commun d'inspection

La déontologie dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer à l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La déontologie dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2010/3).

* A/65/150.



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La déontologie dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2010/3) fait suite à un rapport antérieur du Corps commun sur les lacunes des mécanismes de contrôle, visant à faire le point de la mise en place et du fonctionnement des services de déontologie dans tous les organismes des Nations Unies, des enseignements tirés de cette expérience et des meilleures pratiques à retenir. On y examinait les effectifs, le financement et les responsabilités des services de déontologie créés dans tout le système.

On trouve dans le présent rapport un exposé des vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations faites dans le rapport antérieur du Corps commun. Y sont synthétisés les apports des organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui ont accueilli avec intérêt l'étude exhaustive de la fonction déontologie présentée dans le rapport du Corps commun, et dont la plupart des observations étaient axées sur telle ou telle recommandation. Les observations générales portaient principalement sur les normes proposées, la définition détaillée, d'un organisme à l'autre, de la fonction déontologie et le rôle d'un service de déontologie. Tout en acceptant généralement les recommandations, les organismes ont émis des réserves sur certaines d'entre elles, notamment en ce qui concerne l'idée d'un service de déontologie commun pour les petits organismes.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La déontologie dans le système des Nations Unies » fait suite à un rapport antérieur du Corps commun sur les lacunes des mécanismes de contrôle, le but étant de faire le point de la mise en place et du fonctionnement des services de déontologie dans tous les organismes des Nations Unies, des enseignements tirés de cette expérience et des meilleures pratiques à retenir. On y examine les effectifs, le financement et les responsabilités des bureaux de la déontologie créés dans tout le système.

II. Observations d'ordre général sur le rapport précédent

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont accueilli avec intérêt l'étude exhaustive de la fonction déontologie présentée dans le rapport du Corps commun, et la plupart de leurs observations étaient axées sur telle ou telle recommandation. Leurs observations générales portaient principalement sur les normes proposées, la définition détaillée, d'un organisme à l'autre, de la fonction déontologie et le rôle d'un service de déontologie.

3. Les organismes ont noté que le Corps commun avait « proposé » des normes de fonctionnement des services de déontologie. Ils ont été reconnaissants au Corps commun du mal qu'il s'était donné pour définir ces normes à partir d'informations reçues d'une multitude de sources. Ils ont cependant précisé que lesdites normes ne devaient pas être considérées comme les normes établies de la pratique professionnelle de la déontologie dans les organismes des Nations Unies. Les normes professionnelles devaient être établies par les déontologues eux-mêmes, éventuellement en faisant appel aux mécanismes de plus en plus développés du Comité de déontologie des Nations Unies et du réseau déontologie de l'ensemble des organismes des Nations Unies, qui représente des réseaux interinstitutions de déontologues de différents pays.

4. Les organismes ont constaté que le Corps commun avait voulu faire un recensement complet des pratiques actuelles des organismes interrogés, qui étaient exposées dans les annexes. Dans la plupart des cas, le Corps commun avait corrigé toutes les erreurs relevées dans le projet de rapport, et les organismes ont observé qu'en général leurs commentaires avaient été pris en compte. Il restait cependant plusieurs cas d'organismes indiquant que leurs observations n'avaient pas été intégrées en totalité dans le texte final du rapport. Par exemple, dans une énumération de points figurant dans le résumé concernant les responsabilités du bureau de la déontologie, on lisait que les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique n'avaient guère de politique de protection des sonneurs d'alarme, ou commençaient à peine à en élaborer une. Il se pouvait que ce soit exact au niveau des faits, mais certains organismes ont fait observer que la lecture de ce genre d'affirmation générale pouvait laisser supposer que certains des organismes n'étaient pas dotés de politiques de cette sorte. On pouvait certes trouver les détails dans les annexes du rapport, mais les institutions spécialisées qui avaient effectivement déjà mis en place de telles politiques ont trouvé à redire à cette formulation peu nuancée. De plus, bien que le Corps commun ait corrigé les erreurs connues avant la publication du rapport, plusieurs organismes avaient relevé des inexactitudes dans les tableaux des annexes, et ils demandaient au Corps commun

de publier les rectificatifs voulus pour faire en sorte que l'information qui subsiste ne soit pas entachée d'erreurs.

5. Enfin, des organismes ont appelé l'attention sur le paragraphe 16, où il était écrit que ce qu'espéraient les déontologues, c'était que leur travail puisse empêcher de simples problèmes de se transformer en affaires relevant des techniques de règlement des conflits. Ils ont noté que la fonction déontologie protégeait les plus hautes qualités d'intégrité et, en prévenant les conflits d'intérêts et en préservant l'intégrité de l'organisation, nourrissait un esprit empreint de sens éthique, de transparence et de responsabilité. Dans les organismes des Nations Unies, les déontologues ne s'occupaient pas directement des différends survenant sur le lieu de travail, et ils ne remplaçaient pas ceux qui en étaient chargés – les médiateurs, par exemple. Les organismes ont fait valoir qu'une fonction déontologie forte sensibilisait à la déontologie, favorisait la prise de décisions conformes à la déontologie, poussait à agir de façon déontologique et favorisait un style de direction déontologique. Le succès d'une fonction déontologie ne se mesurait pas à la réduction du nombre de conflits, de différends ou de doléances sur le lieu de travail.

III. Observations portant sur des recommandations particulières

Recommandation 1 : Il conviendrait que les organes directeurs des petites organisations prient le chef de leur administration de présenter des propositions concernant les moyens d'assurer la fonction déontologie, soit en créant un bureau de la déontologie commun à plusieurs organismes et financé par répartition des charges, soit en sous-traitant cette fonction au bureau de la déontologie d'une autre organisation, avec financement par répartition des charges ou par recouvrement des coûts.

6. Notant que cette recommandation s'adressait aux organes directeurs, les organismes ont dit qu'elle posait plusieurs problèmes, et qu'il faudrait une forte coopération entre des organismes relevant de systèmes de gouvernance indépendants et différents, et qu'elle risquait a priori d'être impossible à mettre en œuvre. Néanmoins, même si certains organismes doutaient de sa viabilité et de sa faisabilité, plusieurs autres ont indiqué que cette possibilité avait été étudiée par leur direction, que cela avait donné des résultats positifs et qu'ils s'acheminaient vers sa mise en œuvre. Donc, cette démarche pouvait se révéler valable pour certains organismes, en même temps que d'autres pouvaient avoir du mal à participer, en raison des particularités de leur mandat et de leurs impératifs.

Recommandation 2 : Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que des qualifications et une expérience dans le domaine de la déontologie soient nécessaires pour occuper le poste de chef du service de déontologie de leur organisation, et cette condition devrait figurer dans la définition de fonctions et dans l'avis de vacance de poste.

7. Les organismes ont été en général favorables à cette recommandation et ils acceptaient le principe selon lequel il convenait que les chefs de secrétariat veillent à ce que leur responsable de la fonction déontologie possède les qualifications et l'expérience professionnelle voulues dans le domaine de la déontologie d'organisation, et à ce que cette condition figure dans la définition de fonction.

Recommandation 3 : Il faut que les chefs de secrétariat veillent à ce qu'en cas de vacance du poste de chef du bureau de la déontologie de leur organisation, les candidatures internes et externes soient également acceptées et l'avis de vacance soit largement diffusé.

8. C'est avec quelques réserves que les organismes ont approuvé cette recommandation, surtout si le poste de déontologue est un poste à plein temps, créé dans une organisation ou partagé par plusieurs petits organismes. En revanche, s'il s'agissait d'une fonction exercée à temps partiel en même temps que d'autres dans la même organisation, il pourrait être difficile de définir les conditions à remplir pour le déontologue sans y adjoindre celles nécessaires pour les autres fonctions exercées à temps partiel, qui pourraient avoir une incidence sur l'ensemble des qualifications et compétences recherchées, ce qui pourrait handicaper les candidats externes. D'autre part, cette recommandation pourrait être contraire au règlement du personnel de tel ou tel organisme, qui peut prévoir que la préférence soit donnée aux candidats internes.

Recommandation 4 : Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que l'avis de vacance du poste de chef du bureau de la déontologie de leur organisation soit établi en étroite concertation avec les représentants du personnel.

9. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont souscrit à cette recommandation, tout en notant qu'elle manquait de précision quant aux compétences nécessaires du côté du syndicat pour garantir l'apport d'une valeur ajoutée à la formulation de l'avis de vacance de poste.

Recommandation 5 : Les chefs de secrétariat doivent veiller à ce qu'un représentant du personnel siège au comité des nominations chargé de choisir le chef du bureau de la déontologie.

10. Les organismes ont accepté le principe selon lequel la fonction déontologie devait bénéficier du soutien et de la participation des fonctionnaires de l'organisation, et trouvé utile qu'un représentant du personnel soit dûment consulté lors du choix du titulaire du poste, comme le prévoyait cette recommandation. Ils ont cependant noté que cela pourrait ne pas être possible en pratique, dans le cas où, comme il était envisagé dans la recommandation 1, le poste serait partagé entre plusieurs organismes, car il pourrait falloir que les organisations passent des accords avec leur syndicat.

Recommandation 6 : Les organes directeurs devraient prier leur chef de secrétariat de limiter la durée de la nomination du chef du service de déontologie, auquel serait confié soit un mandat non renouvelable de sept ans, soit au maximum deux mandats consécutifs de quatre ou de cinq ans, sans possibilité de retravailler dans la même organisation.

11. Les organismes ont bien compris que la limitation des mandats (ou les nominations non renouvelables) assurait l'indépendance opérationnelle et la sécurité de l'emploi des chefs de service de déontologie, surtout s'ils étaient appelés à trancher des cas difficiles. Ils étaient donc en général favorables à la limitation du nombre de mandats d'un chef de bureau de la déontologie, mais ils ont signalé qu'il fallait appliquer cette règle avec souplesse et donné plusieurs exemples de cas où l'application de cette recommandation pourrait s'avérer problématique. Au moins un d'entre eux a cité le cas d'un fonctionnaire recruté sans que la moindre limite soit fixée à sa nomination, pensant qu'il serait donc difficile d'appliquer cette

recommandation rétroactivement; un autre organisme a fait état de politiques de rotation du personnel qui semblaient être en contradiction avec la recommandation. En outre, des organismes ont noté que certaines fonctions de déontologue pouvaient être exercées par un fonctionnaire qui en exercerait aussi d'autres sans limitation de durée, ce qui compliquerait l'application de restrictions à apporter à sa nomination. D'autre part, des organismes ont fait observer que cette recommandation prévoyait plusieurs possibilités en ce qui concerne la durée de la nomination, s'étendant au total de 7 à 10 ans, et se sont interrogés sur les points de comparaison qu'il faudrait retenir pour choisir la meilleure solution. Enfin, certains ont fait valoir que la limitation des mandats pourrait être contraire au statut et au règlement du personnel pour ce qui est de la nomination des fonctionnaires, ce qui nécessiterait l'intervention de leur organe directeur.

Recommandation 7 : Il faudrait que les organes directeurs donnent pour instruction à leur chef de l'administration de veiller à ce que le chef du service de déontologie leur présente, une fois par an et sans intervention du chef de l'administration, un rapport, ou un condensé de rapport, accompagné des observations du chef de l'administration.

12. Les organismes ont souscrit à cette recommandation et ils étaient favorables au principe selon lequel les services de déontologie devraient rendre compte directement aux organes directeurs. Certains ont fait valoir que demander que cette sorte de rapport soit présentée était une prérogative des organes directeurs, limitée sur le fond aux questions systémiques et aux statistiques de travail.

Recommandation 8 : Les organes directeurs devraient prier leur chef de l'administration de faire en sorte que le chef du bureau de la déontologie ait accès sans formalités auxdits organes, et que ce soit consigné par écrit.

13. Les organisations ont noté que les services de déontologie avaient déjà accès aux organes directeurs à travers des mécanismes officiels, comme le demandait la recommandation 7, et ils comprenaient qu'un accès sans formalité permettrait aux chefs de ces services de soulever des questions extrêmement graves ou délicates. Néanmoins, ils ont également noté que ce genre d'accès devait être manié avec un soin et un doigté et dans des conditions de confidentialité extrêmes, si l'on voulait éviter que l'affaire se politise, qu'une influence anormale soit exercée ou que le chef du service de déontologie paraisse recevoir des ordres d'un État membre. Les organismes étaient donc généralement favorables à l'esprit de la recommandation, sauf en ce qui concerne l'idée de la consigner par écrit, dont la logique leur échappait quelque peu.

Recommandation 9 : Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient demander sans tarder que leur organisme siège au Comité de déontologie des Nations Unies.

14. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat, en particulier les institutions spécialisées, voyaient en la participation active à un réseau regroupant tous les déontologues du système un bon moyen de parvenir à ce que les normes et politiques déontologiques soient appliquées de manière cohérente dans tous les organismes. C'est à cette fin que le réseau de déontologie étendu à tous les organismes du système a été créé, pour permettre aux praticiens de la déontologie d'avoir des rapports professionnels. Les objectifs de ce réseau étaient le partage des pratiques qui donnent de bons résultats, la publication d'orientations types,

l'établissement des points de référence internes, l'évaluation par les pairs et l'évaluation des programmes et l'organisation des carrières. Les institutions spécialisées ne pensaient donc pas que la participation au Comité de déontologie s'impose. Ce comité continuait d'apporter son appui aux déontologues des fonds et programmes des Nations Unies, par l'intermédiaire desquels le Directeur du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU continuait d'apporter aux services de déontologie locaux des orientations fonctionnelles et des services de supervision.

Recommandation 10 : Il conviendrait que les chefs de secrétariat veillent à ce que tout le personnel de leur organisation reçoive une formation obligatoire en matière de déontologie et qu'ils donnent l'exemple en participant à cette formation, y compris les séances de rappel qui devraient avoir lieu tous les trois ans.

15. Les organismes ont constaté que la formation périodique, considérée comme la meilleure pratique, était une des principales responsabilités de tout service de déontologie. Ils ont cependant noté que le cycle proposé dans la recommandation (un cycle de trois ans) pouvait ne pas convenir à tous les organismes, particulièrement pour des raisons de restrictions budgétaires, et ils n'étaient donc favorables à l'application de la recommandation que dans le cas où l'organisme a les moyens budgétaires de l'appliquer. Au-delà des contraintes financières, ils ont fait observer que la formation en matière de déontologie devait être permanente, tout au long de la carrière, avec des rappels à intervalles réguliers – qui pouvaient être annuels ou avoir lieu tous les deux ou trois ans, ou au moment d'un changement de poste important, par exemple à l'occasion d'une promotion. Ils ont souligné que, dans le domaine de la déontologie, les bonnes pratiques semblaient indiquer que ce qui était souhaitable, c'était un dosage de formation obligatoire et de formation volontaire, axées sur les centres d'intérêt et la discipline du fonctionnaire, avec la participation du chef de secrétariat.

16. Les organismes ont proposé plusieurs autres façons de s'y prendre pour renforcer la formation, notamment en incorporant les rappels sur la déontologie dans d'autres séries de stages, par exemple ceux qui portent sur le droit ou les achats, ce qui aurait pour effet de « transversaliser » la formation en matière de déontologie. Cette solution pourrait être plus économique et permettre d'organiser moins souvent des cours de rappel complets sur la déontologie. Une autre solution serait de prévoir des échanges en tête-à-tête, dirigés par les supérieurs hiérarchiques directs, ce qui garantirait que les fonctionnaires abordent avec leurs directeurs les questions des normes déontologiques et de la conduite sur le lieu de travail. L'idéal serait que les organismes organisent la formation en matière de déontologie en cascade, chaque niveau hiérarchique formant celui qui est directement en dessous de lui.

Recommandation 11 : Les chefs de secrétariat devraient réaliser tous les deux ans une enquête sur le degré de sensibilisation des fonctionnaires aux questions relatives à l'intégrité, et en publier les résultats sur le site intranet de leur organisation.

17. Les organismes n'avaient rien à redire aux enquêtes prévues dans cette recommandation, et ils estimaient que des enquêtes sur la sensibilisation à la question de l'intégrité pouvaient faciliter la mesure de l'effet de l'action menée dans le domaine de la déontologie sur la culture de l'organisation, les impressions des fonctionnaires et leurs attitudes vis-à-vis de l'institution. Cependant, vu les efforts et les dépenses qu'exigent de telles activités, les organismes auraient aimé trouver

dans le rapport du Corps commun une analyse plus détaillée de leurs coûts et avantages. Mais ils n'en acceptaient pas moins d'entreprendre cette activité, dans la mesure du possible et dans la limite des ressources budgétaires disponibles.

Recommandation 12 : Lorsque le bureau de la déontologie d'une organisation constate qu'il y a matière à plainte pour représailles ou menace de représailles et que le bureau des services de contrôle interne refuse d'ouvrir une enquête, le chef de secrétariat ou le chef du bureau de la déontologie devrait porter l'affaire devant le Corps commun d'inspection, pour enquête.

18. Les organismes étaient favorables à la recommandation selon laquelle il devrait exister d'autres mécanismes d'enquête pour les cas où le bureau du contrôle interne ne peut (en cas de conflit d'intérêt, par exemple) ou ne veut pas (en raison de ses priorités et du manque de ressources, par exemple) enquêter. Ils pensaient que le Corps commun pourrait effectivement apporter une solution dans les rares cas de ce genre, mais ils indiquaient fermement que l'intervention du Corps commun ne devrait pas figurer explicitement dans la recommandation. Ils ont aussi noté que la solution, pour la sorte d'affaires visée par cette recommandation, n'était pas de faire intervenir une entité supplémentaire, telle que le Corps commun, en plus des mécanismes d'investigation interne déjà en place, mais plutôt de garantir l'indépendance des services d'investigation internes.

Recommandation 13 : Il faut que les chefs de secrétariat des organismes qui ne l'ont pas encore fait mettent en place, d'urgence, une politique détaillée en matière de déclaration de situation financière, prévoyant notamment un examen annuel et des vérifications par sondage effectués par les services de déontologie et portant sur les déclarations de tous les hauts fonctionnaires concernés.

19. Les organismes des Nations Unies se sont dits favorables à cette recommandation, tout en notant que le rapport aurait pu être plus convaincant s'il avait comporté une information plus fournie sur la nature et la portée des procédures nécessaires pour appliquer les pratiques les meilleures en matière de déclaration de situation financière. À cet égard, ils ont noté, en particulier, que les liens susceptibles d'être à l'origine de conflits d'intérêt réels ou apparents n'étaient pas toujours clairs. Ils ont fait valoir que des renseignements supplémentaires sur la rentabilité des services sous-traités auraient pu les aider à voir si cette option pourrait leur servir, compte tenu des ressources nécessaires, surtout qu'en général ils considéraient que la déclaration de situation financière était un des éléments d'un programme général de détection et de règlement des conflits d'intérêt.

Recommandation 14 : Les chefs de secrétariat devraient faire le nécessaire pour que le chef du service de déontologie de leur organisme fasse partie de la direction et participe à toutes ses réunions, et promulguer un texte administratif à cet effet.

20. Les organismes ont généralement approuvé cette recommandation tendant à ce que le bureau de la déontologie participe aux réunions de la direction. Ils ont cependant noté que le terme « direction » pouvait avoir des acceptions différentes suivant l'organisation, et que cette recommandation aurait été plus solide si le Corps commun avait été plus précis quant au niveau visé de la participation. Néanmoins, nombre d'organismes pensaient que son application pouvait se faire utilement de manière pragmatique, c'est-à-dire qu'il fallait que le déontologue participe aux

réunions les plus intéressantes pour lui, plutôt qu'à celles qui réunissent les plus hauts fonctionnaires. De plus, il pouvait dans certains cas ne pas convenir que le service de déontologie participe à une réunion de la direction, car son représentant participerait alors à la prise de décisions et ne pourrait plus voir d'un œil neutre une plainte découlant d'une des décisions prises.

Recommandation 15 : Il faudrait que les chefs de secrétariat tiennent annuellement une réunion-débat avec leur personnel, à l'ordre du jour de laquelle soit inscrit un point consacré à la déontologie.

21. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont appuyé cette recommandation, et nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils tenaient déjà des réunions-débats, qui portaient notamment sur les questions de déontologie. Certains, dont la structure était particulièrement décentralisée, ont dit que la solution choisie consistait à inscrire les questions relatives à la déontologie à l'ordre du jour des réunions et séances de travail régionales.

Recommandation 16 : Les organes directeurs devraient prier leur chef de secrétariat de présenter une déclaration de situation financière, qui serait examinée de la même manière que celles de tous les autres fonctionnaires qui sont tenus d'en présenter une.

22. Tout en notant que cette recommandation s'adressait aux organes directeurs, les organismes en ont approuvé l'esprit, c'est-à-dire le principe selon lequel les chefs de secrétariat devraient présenter une déclaration de situation financière. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont cependant noté que, telle qu'elle était formulée, cette recommandation allégeait le contrôle de la déclaration de situation financière des chefs de secrétariat des fonds et programmes. Comme il était indiqué dans le rapport, ceux-ci présentaient actuellement leur déclaration au Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU, et c'était un organisme extérieur qui les examinait. Les autres fonctionnaires de ces organisations qui devaient présenter une déclaration la présentaient à un organe qui faisait partie de l'organisation, par qui elle était examinée par la suite. Si les organes de direction priaient leur chef de secrétariat de « présenter une déclaration de situation financière, qui serait examinée de la même manière que celles de tous les autres fonctionnaires qui sont tenus d'en présenter une », cette déclaration serait présentée à un organe interne et examinée par lui, contrairement à la pratique actuelle selon laquelle les déclarations étaient présentées au bureau de la déontologie et examinées par un organe externe.

Recommandation 17 : Il conviendrait que les organes directeurs demandent à leur chef de secrétariat de faire des propositions concernant la création d'un mécanisme interne définissant les modalités selon lesquelles un service de déontologie ou de contrôle interne pourrait enquêter sur des accusations portées contre le chef de secrétariat de l'organisation, ou simplement les examiner, et rendre compte du résultat de ce travail directement à l'organe directeur de l'organisation.

23. Tout en notant que cette recommandation s'adressait aux organes directeurs, les organismes se sont déclarés favorables à l'élaboration de modalités appropriées d'investigation des accusations portées contre un chef de secrétariat, et nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils s'étaient déjà dotés de procédures de la sorte. Les organismes sont convenus que d'élaborer les normes et procédures appropriées

avant qu'une situation grave se produise était l'occasion de réfléchir sérieusement à la question.

24. Les organismes ont aussi fait observer que toute enquête de ce genre devrait se dérouler dans le respect du droit du chef de secrétariat à une procédure régulière, y compris en ce qui concerne la confidentialité, droit qui devrait être dûment garanti, et que le renvoi devant un organe d'investigation externe ne devrait être envisagé qu'après que le besoin en eut été constaté par l'organe interne, ce qui empêcherait que ne se produise une situation dans laquelle des accusations futiles ou manifestement sans fondement seraient automatiquement renvoyées à un tiers pour enquête.
