

**EXAMEN DES MÉCANISMES ET POLITIQUES
VISANT À REMÉDIER AUX CONFLITS
D'INTÉRÊTS DANS LE SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Rajab M. Sukayri

**Corps commun d'inspection
Genève 2017**



Nations Unies

**EXAMEN DES MÉCANISMES ET POLITIQUES
VISANT À REMÉDIER AUX CONFLITS
D'INTÉRÊTS DANS LE SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Rajab M. Sukayri

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2017

Résumé

Examen des mécanismes et politiques visant à remédier aux conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies JIU/REP/2017/9

Les objectifs du présent examen à l'échelle du système sont les suivants : évaluer dans quelle mesure les organismes des Nations Unies ont mis en place des cadres réglementaires adéquats pour éviter les conflits d'intérêts ; évaluer les mécanismes et pratiques en vigueur pour remédier aux conflits d'intérêts existants ou éventuels ; identifier les lacunes et les difficultés et proposer des solutions appropriées pour les organismes des Nations Unies ; examiner les synergies internes et interinstitutions, et leur incidence sur la résolution des conflits d'intérêts à l'échelle du système, et faire des propositions en vue de les améliorer ou de les renforcer ; recenser et diffuser les bonnes pratiques et les pratiques optimales en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, à tous les stades : prévention, neutralisation, résolution et/ou sanction.

Étant donné qu'un parti pris invisible et inconscient, susceptible de fausser le jugement des fonctionnaires, risque de leur faire croire que leur comportement est correct, la plupart des organismes des Nations Unies ont confié aux bureaux de la déontologie le rôle d'interprète des comportements. Il revient à la fonction de déontologie de déterminer d'une manière objective si une situation constitue ou non un conflit d'intérêt. Cette tâche est exécutée à la demande de n'importe quel fonctionnaire, qu'il soit chef de secrétariat ou occupe le poste le plus subalterne.

Le Bureau de la déontologie de l'Organisation des Nations Unies collabore étroitement avec les bureaux de déontologie des fonds et programmes des Nations Unies dans le cadre du Groupe de la déontologie des Nations Unies en vue de garantir une application uniforme des normes éthiques dans les organismes membres. Il s'agit notamment de remédier aux conflits d'intérêts en fournissant des conseils et en assurant des activités de formation et de sensibilisation en matière de déontologie, et en appliquant le dispositif de transparence financière dans les divers organismes. Les responsables de la déontologie des institutions spécialisées des Nations Unies préconisent d'élargir la composition du Groupe pour y admettre tous les organismes du système. Les échanges organisés dans le cadre du Groupe aideraient les organismes à éviter de réinventer la roue en adoptant les pratiques optimales du système qui auraient déjà été recensées. L'Inspecteur suggère que les bureaux de la déontologie qui sont membres du Groupe y admettent les institutions spécialisées et créent une autre instance de collaboration et d'échange au sein du système des Nations Unies.

Principales constatations et conclusions

Un cadre solide pour les conflits d'intérêts personnels

C'est sur la Charte des Nations Unies que repose la reconnaissance du fait que l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies est le seul que tous ses fonctionnaires et les fonctionnaires des fonds, programmes et institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) devraient avoir à cœur dans l'exercice de leurs fonctions.

Les Normes de conduite de la fonction publique internationale édictées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et les instruments juridiques et les politiques respectifs des différentes organisations qui ont été examinés montrent que le sujet des conflits d'intérêts personnels est bien couvert en théorie, mais que le conflit d'intérêts institutionnel demeure un domaine inexploré que le présent examen n'a pas pu traiter de façon approfondie en raison de l'insuffisance des renseignements fournis par les organisations participantes. Il conviendrait de réaliser un inventaire à l'échelle du système et d'élaborer un guide (recommandation 1).

Nécessité de rappeler aux membres du personnel les obligations qu'ils doivent respecter dans leurs activités courantes

Le système des Nations Unies doit renforcer le matériel d'orientation utilisé en faisant établir aussi bien par les fonctionnaires que par le personnel non fonctionnaire, lorsqu'ils prennent leurs fonctions ou leur service dans leurs organisations respectives et à intervalles réguliers par la suite, des déclarations attestant qu'ils saisissent pleinement leurs rôles et la norme de conduite qui doit être la leur tout au long de leur service (recommandation 2). Aucun dispositif n'a été mis en place pour rappeler périodiquement aux personnels des organismes des Nations Unies les obligations qu'ils doivent respecter et la nature de la norme éthique requise, en particulier en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Une fois que les fonctionnaires ont pris leurs fonctions, il ne leur est pas demandé d'attester de la teneur du code de conduite en vigueur dans leurs organisations respectives.

Les dispositions contractuelles appliquées par les organismes des Nations Unies sont muettes en ce qui concerne les futures obligations des fonctionnaires en matière de conflits d'intérêts une fois qu'ils ont quitté l'un d'entre eux. Les organismes doivent prévoir des déclarations relatives à l'absence de conflits d'intérêts dans tous les contrats de travail afin de faire jouer les restrictions applicables aux fonctionnaires après la cessation de service en vigueur (recommandation 4).

La formation des fonctionnaires à la déontologie est un excellent moyen de fixer des normes de conduite et de leur faire comprendre l'importance de l'intégrité dans le système des Nations Unies. Il ressort des données relatives au programme de formation à la déontologie dispensé dans les organismes des Nations Unies dans lesquels les fonctionnaires sont, entre autres obligations, tenus de suivre avec succès cette formation et aux certificats de réussite délivrés par ces organismes que les taux de fréquentation et de respect de cette obligation peuvent être très inégaux et différer sensiblement d'un organisme à l'autre. D'un bout à l'autre de leur carrière, les fonctionnaires devraient, entre autres possibilités d'apprentissage dans le domaine de la déontologie, suivre des programmes de formation obligatoires et satisfaisants qui mettent l'accent sur les conflits d'intérêts et donnent fréquemment lieu à des cours de remise à niveau (recommandation 5).

Examiner le système de déclarations de situation financière en vigueur dans l'optique d'une réforme qu'il est urgent de mener

Le Corps commun d'inspection (CCI) est d'avis que les déclarations de situation financière et de conflit d'intérêts devraient être considérées comme des mesures visant à atténuer les risques pour les organisations et à accroître le risque de devoir rendre des comptes pour les fonctionnaires qui voudraient frauder. C'est la raison pour laquelle, dans deux rapports du CCI – traitant des dispositifs d'application du principe de responsabilité et de la fraude – les Inspecteurs ont suggéré que les organisations participantes qui n'avaient pas encore mis en œuvre de politiques de déclarations de situation financière et de conflit d'intérêts ou qui ne l'avaient fait que partiellement le fassent rapidement. Les spécialistes de la déontologie chargés de suivre et d'appliquer les systèmes de déclarations de situation financière en vigueur ne sont convaincus ni de leur raison d'être, ni de la rentabilité de l'investissement correspondant. Il conviendrait de leur donner les moyens et la liberté d'action nécessaires pour réexaminer ces systèmes dans leurs organisations respectives et trouver des solutions à l'échelle du système, dans le cadre des instances existantes ou de nouvelles instances appropriées, afin de réaliser des économies d'échelle (recommandation 3).

Les organes directeurs devraient suivre de près ces examens, de manière que lorsqu'ils auront été menés à bien, les réformes qui en résulteront puissent présenter des propositions réalistes qui répondent aux besoins actuels des organisations comme à ceux des États Membres (recommandation 3).

Mesures à prendre

Le présent examen contient six recommandations officielles et cinq recommandations informelles (ou souples). Les recommandations formelles comme les recommandations souples visent soit à renforcer la surveillance des mécanismes établis, soit à engager de nouvelles discussions à l'échelle du système, sans incidence financière. Certaines des recommandations souples réaffirment les éléments essentiels des recommandations en instance figurant dans des rapports du CCI sur ces questions. Le conflit d'intérêts étant reconnu comme un élément qui favorise un acte frauduleux ou qui constitue en soi un acte frauduleux, il importait d'établir un lien entre le rapport actuel et d'autres examens se rapportant à l'intégrité effectués précédemment par le Corps commun.

Recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger leurs collaborateurs investis de la fonction de déontologie d'inventorier, d'ici à décembre 2019 au plus tard, les cas les plus courants et de recenser les risques découlant de situations dans lesquelles leurs organismes respectifs sont confrontés à des conflits d'intérêts institutionnels.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient charger leurs services de gestion des ressources humaines d'instaurer un formulaire de déclaration obligatoire de conflit d'intérêts à faire signer par tous les fonctionnaires en même temps que leur serment ou déclaration, et par les autres catégories de personnel entrant au service d'une organisation, quelle que soit la durée de leur mission. Le formulaire devrait être élaboré avec l'aide de la fonction de déontologie de l'organisation concernée et d'autres fonctions, selon que de besoin, et en consultation avec toute instance interorganisations future.

Recommandation 3

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'établir un rapport détaillé sur les programmes de transparence financière existants et proposer d'apporter à la raison d'être et à la portée de ces programmes toutes modifications nécessaires pour en améliorer l'efficacité.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, agissant en consultation avec le réseau juridique des organismes des Nations Unies, prendre les dispositions nécessaires pour incorporer, d'ici à décembre 2019, des clauses appropriées dans les contrats de travail passés avec les membres de leur personnel fonctionnaire et non fonctionnaire, selon le cas, clauses en vertu desquelles il serait interdit à ces derniers, pendant une période fixée au regard de leur fonction, de se livrer, après la cessation de service, à certaines activités clairement définies.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, au plus tard d'ici à la fin décembre 2019, faire le nécessaire pour : a) veiller à ce que tous les fonctionnaires, toutes classes confondues, suivent avec succès le cours obligatoire de formation initiale et périodique à la déontologie et obtienne le certificat correspondant ; b) relier la certification du cours obligatoire de formation à la déontologie au cycle annuel de suivi du comportement professionnel ; c) incorporer la formation à la déontologie dans la formation à l'entrée en service du personnel non fonctionnaire, en prévoyant selon que de besoin des remises à niveau à intervalles périodiques.

Recommandation 6

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient, dans l'exercice de leur fonction de contrôle du dispositif d'application du principe de responsabilité de leurs organismes respectifs, suivre régulièrement les questions relatives aux conflits d'intérêts, en veillant notamment à actualiser les politiques, instruments administratifs et mécanismes pertinents.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations		viii
I. Introduction	1–18	1
A. Objectifs, champ d’application et méthodologie	4–11	1
B. Définitions	12–18	3
II. Cadre réglementaire	19–52	5
A. Charte des Nations Unies.....	19–20	5
B. Statut et Règlement du personnel	21–28	5
C. Normes de conduite	29–45	7
D. Politiques et instruments administratifs	45–52	10
III. L’éventail des programmes	53–90	13
A. Le rôle de la fonction de déontologie	55–61	13
B. Le rôle des autres fonctions ou bureaux	62–80	15
C. Préoccupations et suggestions	81–90	19
IV. Matériel d’orientation.....	91–152	22
A. Codes	92–103	22
B. Formulaires de déclaration.....	104–117	25
C. Déclarations de situation financière.....	118–142	28
D. Information sur les tendances en matière de sanctions	143–152	33
V. Politiques.....	153–179	36
VI. Formation	180–194	42
VII. La voie à suivre	195–201	46
Annexe		
I. Vue d’ensemble des mesures que les organisations participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d’inspection.....		48
Pièces jointes		
publiées uniquement sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) avec le rapport		
I. Définitions des conflits d’intérêts personnels et institutionnels		
II. Programmes de déclarations de situation financière et de déclarations d’intérêts		
III. Formation à la déontologie et/ou au code de conduite, notamment les modules sur les conflits d’intérêts		
IV. Formation à la déontologie en matière d’achats, portant notamment sur les conflits d’intérêts		

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCS	Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
CCI	Centre du commerce international
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2017, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un examen des mécanismes et politiques visant à remédier aux conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies, à la suite d'une proposition interne découlant du constat selon lequel les conflits d'intérêts peuvent, si l'on n'y prend garde, nuire à la réputation et aux biens des organismes des Nations Unies.

2. Avant le présent examen, le CCI n'avait examiné les conflits d'intérêts que de manière partielle, dans le contexte de ses examens relatifs au contrôle, à la déontologie, au principe de responsabilité, aux achats et à la fraude. Le sujet des conflits d'intérêts n'avait fait l'objet d'aucun examen distinct. Dans la section du rapport du CCI sur les dispositifs d'application du principe de responsabilité (JIU/REP/2011/5) consacrée à l'environnement de contrôle et abordant les conditions concernant la déontologie et l'intégrité, la discipline et les récompenses, ainsi que les politiques des ressources humaines, l'une des conditions (n° 5) énoncées énumérait les outils devant permettre de prévenir les conflits d'intérêts ou d'y remédier. En particulier, le CCI avait suggéré aux organismes des Nations Unies qu'outre la mise en place d'une fonction de déontologie, ils aient recours à des outils plus appropriés, tels que l'adoption d'une politique en matière de cadeaux, distinctions honorifiques et rémunérations offertes à l'extérieur, et une politique en matière d'activités extérieures (conflits d'intérêts), ainsi que la formation correspondante.

3. Dans un rapport antérieur sur la fonction de déontologie (JIU/REP/2010/3), le Corps commun a suggéré que le mandat des bureaux de la déontologie comprenne les responsabilités suivantes : élaboration des normes et appui aux politiques, formation, éducation et sensibilisation, et fourniture d'avis et de conseils au personnel sur demande. Le Corps commun a énoncé dans ce rapport les normes qu'il suggérerait pour ces responsabilités, comptant que les bureaux de la déontologie dirigeraient les activités de normalisation et d'appui aux politiques, y compris concernant les éléments suivants : cadeaux, distinctions honorifiques et décorations, conflits d'intérêts et politique de transparence financière.

A. Objectifs, champ d'application et méthodologie

4. Les objectifs de l'examen ont été les suivants :

a) Évaluer dans quelle mesure les organismes des Nations Unies ont mis en place des cadres réglementaires adéquats pour éviter les conflits d'intérêts ;

b) Évaluer les mécanismes et pratiques en vigueur pour remédier aux conflits d'intérêts existants ou éventuels ; identifier les lacunes et les difficultés, et proposer des solutions appropriées pour les organismes des Nations Unies ;

c) Examiner les synergies internes et interinstitutions, et leur incidence sur le règlement des conflits d'intérêts à l'échelle du système, et faire des propositions en vue de les améliorer ou de les renforcer ;

d) Recenser et diffuser les bonnes pratiques et les pratiques optimales en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, à tous les stades : prévention, neutralisation, résolution et/ou sanction.

5. L'examen a porté sur l'ensemble du système, en couvrant l'Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes, ses institutions spécialisées et l'AIEA.

6. Conformément aux directives, normes et procédures internes du CCI, le présent rapport a consisté à établir un mandat, à rédiger un document initial sur la base d'une étude préliminaire de la documentation disponible, de questionnaires et d'entretiens, et à procéder à une analyse approfondie d'informations recueillies par le biais d'une combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives. Des questionnaires détaillés ont été adressés à l'ensemble des 28 organisations participantes qui avaient accepté le statut du CCI. Cinq de ces organisations n'ont pas répondu au questionnaire. Quatre d'entre elles, à savoir la

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), n'ont pas répondu car, étant donné qu'elles suivent les politiques du Secrétariat de l'ONU à ce sujet, elles ont été prises en compte dans la réponse de ce dernier. La cinquième organisation participante à n'avoir pas répondu a été l'Union postale universelle (UPU), à laquelle le CCI a consacré un examen distinct approfondi en 2016 et qui a considéré que les renseignements qu'elle avait fournis à l'occasion de cet examen demeuraient pertinents et suffisants.

7. Sur la base des réponses reçues, l'Inspecteur s'est entretenu avec des fonctionnaires de plusieurs bureaux, notamment ceux de la déontologie, du contrôle, des ressources humaines, des achats et des partenariats, ainsi qu'avec les représentants du personnel de la plupart des organisations participantes à Amman, Copenhague, Genève, Londres, New York, Paris, Rome et Vienne. Il a également demandé l'avis d'experts d'autres organisations multilatérales et organisations appliquant le régime commun des Nations Unies¹. Des avis sur le projet de rapport ont été sollicités auprès des organisations participantes et il en a été tenu compte lors de la finalisation du rapport.

8. L'examen avait pour but d'obtenir des réponses aux principales questions ci-après concernant l'utilité, l'efficacité, l'efficience et l'impact des politiques et mécanismes visant à remédier aux conflits d'intérêts :

a) Les organismes des Nations Unies ont-ils un cadre réglementaire visant à remédier aux conflits d'intérêts tant personnels qu'institutionnels ? Quels bureaux sont chargés de définir, réglementer et suivre la mise en pratique du cadre réglementaire ou de ceux de ses éléments qui sont actuellement en place ? Quelles fonctions et quels postes (catégories et classes de personnel) sont pris en compte par le cadre réglementaire ou ceux de ses éléments qui sont actuellement en place ?

b) Dans quelle mesure les organismes des Nations Unies mettent-ils en œuvre leurs cadres réglementaires et contrôlent-ils les mécanismes et pratiques établis ? Comment envisagent-ils leur suivi et leur évaluation ? Quelles mesures prennent-ils lorsque les règlements et processus applicables ne sont pas respectés ? Quels sont les principaux types de conflits d'intérêts enregistrés par les organismes des Nations Unies ? De quelles données et statistiques chaque organisme du système dispose-t-il à ce sujet ? Quels sont les principaux programmes et outils que ces organismes ont mis en place pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts effectifs ou éventuels, moyennant, par exemple, une action de sensibilisation au problème par le biais de la formation ? Comment encouragent-ils leur personnel à respecter et appliquer les cadres réglementaires et les mécanismes et pratiques établis ?

c) Les mécanismes existants permettent-ils de remédier efficacement aux conflits d'intérêts ? Quels sont les principaux obstacles à un traitement efficace des conflits d'intérêts et comment peuvent-ils être surmontés ? Comment les organismes des Nations Unies assurent-ils la cohérence du traitement des conflits d'intérêts en leur sein ?

d) Existe-t-il des moyens institutionnels de mesurer l'impact des cadres réglementaires ou de certains de leurs éléments adoptés par les organismes des Nations Unies ? Quels résultats concrets peut-on attribuer aux cadres réglementaires ou à certains de leurs éléments, et aux mécanismes et pratiques établis ? Des indicateurs sont-ils utilisés pour évaluer le succès ou l'échec des programmes existant dans ce domaine ? Procède-t-on à la gestion et à l'analyse des risques en ce qui concerne les domaines ou fonctions non pris en compte par les cadres réglementaires en vigueur ou certains de leurs éléments ?

¹ Les autres organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ont été le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ; les organisations multilatérales ont été la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe de la Banque mondiale.

9. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après consultation entre tous les Inspecteurs de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

10. Pour faciliter la lecture du rapport ainsi que la mise en œuvre des recommandations qu'il contient et leur suivi, l'annexe I présente un tableau indiquant si le rapport est soumis aux organismes concernés pour décision ou pour information. Le tableau recense les recommandations adressées à chaque organisme, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de celui-ci ou si elles peuvent être appliquées par son chef de secrétariat.

11. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

B. Définitions

12. Dans les normes de conduite de la fonction publique internationale, la CFPI spécifie que le fonctionnaire international « doit s'acquitter de ses fonctions et gérer ses affaires personnelles de façon que la confiance du public dans son intégrité et dans celle de l'organisation qu'il sert soit préservée et renforcée ». Dans ce document, la Commission considère que, dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires internationaux peuvent être aux prises avec des questions très délicates qui doivent être traitées avec doigté.

13. Le document précise que « lorsque les intérêts personnels d'un fonctionnaire international entrent en concurrence avec l'exercice de ses fonctions ou compromettent l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international », il y a conflit d'intérêts. Les situations de ce type peuvent découler des rapports personnels ou familiaux que le fonctionnaire entretient avec des tierces parties, des particuliers, des bénéficiaires ou des institutions extérieures au système des Nations Unies.

14. De façon plus précise, les normes de la CFPI décrivent les conflits d'intérêts comme désignant :

« les situations où un fonctionnaire international pourrait tirer indûment profit, directement ou indirectement, de son appartenance à l'organisation qu'il sert, ou permettre à un tiers de le faire. »

15. Dans la version de 2002 des normes de conduite, la définition du conflit d'intérêts englobait les situations où un fonctionnaire international « apparaîtrait » tirer indûment profit de son appartenance à l'organisation concernée. La définition figurant dans les normes de conduite révisées ne retient pas le fait pour un fonctionnaire de donner l'impression de tirer un profit indu. Cela étant, il est bien présent dans la citation ci-après :

« Un fonctionnaire international doit éviter d'aider des tiers dans leurs relations avec son organisation lorsque le faire pourrait constituer ou être perçu comme constituant un traitement préférentiel. »

16. Les conflits d'intérêts peuvent être personnels ou institutionnels. Le présent examen se concentre sur les mécanismes et politiques visant à remédier aux conflits d'intérêts personnels dans le système des Nations Unies. La liste des termes clés relatifs aux activités de contrôle établie par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) retient la notion de « perçu comme tel » par opposition à « effectif » dans la définition que le Bureau donne du conflit d'intérêts personnel :

« une situation où les intérêts personnels entrent ou sont perçus comme entrant en concurrence avec l'exercice de ses fonctions². »

17. On trouve dans la même publication une définition du conflit d'intérêts institutionnel :

« une situation où, du fait d'activités ou de relations autres, telle organisation se trouve dans l'incapacité de fournir des services en toute impartialité, son objectivité dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées est ou pourrait être remise en cause, ou elle bénéficie d'un avantage concurrentiel déloyal. »

18. À l'issue de l'examen d'une abondante documentation, l'Inspecteur est d'avis que toutes les définitions existantes sont plus ou moins semblables. Le présent examen utilisera les définitions de la CFPI qui valent pour l'ensemble des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, lequel englobe toutes les organisations participantes du CCI. La pièce jointe 1 au présent rapport présente plusieurs définitions des conflits d'intérêts personnels et institutionnels.

² La publication du BSCI sur les termes relatifs aux activités de contrôle a été établie en consultation avec le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et le CCI.

II. Cadre réglementaire

A. Charte des Nations Unies

19. Les fonctionnaires des organismes des Nations Unies sont des fonctionnaires internationaux et, partant, leurs obligations sont non pas nationales, mais exclusivement internationales. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à remplir leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation des Nations Unies et de l'organisme qu'ils servent.

20. Le cadre réglementaire régissant actuellement les conflits d'intérêts personnels dans l'ensemble du système des Nations Unies découle principalement de la Charte des Nations Unies.

Encadré 1

Charte des Nations Unies, article 100

1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

2. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

B. Statut et Règlement du personnel

21. Dès qu'ils sont recrutés par un organisme des Nations Unies, les fonctionnaires s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'organisme qu'ils servent. Cet engagement se retrouve dans la déclaration ou le serment qu'ils font au début de leur carrière au sein d'un organisme des Nations Unies et qu'ils doivent renouveler en cas de rengagement.

22. Le serment joue un rôle important en obligeant tous les fonctionnaires à observer les limites de leur autorité et à agir conformément aux pouvoirs que leur délègue la Charte. Il sert également à leur rappeler solennellement que le devoir de défendre la Charte n'incombe pas exclusivement ou en dernier ressort au chef de secrétariat, mais est une responsabilité partagée.

23. Au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, la définition du conflit d'intérêts personnel figurant dans le Statut et le Règlement du personnel découle d'une déclaration écrite et signée, faite en présence du Secrétaire général ou de son représentant et appelée serment, que tout fonctionnaire doit souscrire³. Ce serment (cette déclaration) énonce le principe selon lequel les intérêts de l'Organisation non seulement priment sur tous les autres intérêts, mais sont les seuls qu'un fonctionnaire doit avoir en vue lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions. En dehors de l'ONU⁴, ce serment est souscrit par les fonctionnaires de tous les autres fonds et programmes des Nations Unies qui sont des organisations participantes du CCI et appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies⁵.

³ Voir ST/SGB/2017/1.

⁴ Voir ST/SGB/2015/3. Dans cette perspective, l'ONU englobe la CNUCED, le PNUE, ONU-Habitat et l'ONUSUD, qui sont considérés comme des interlocuteurs distincts du CCI, étant donné leur statut d'organisation participante individuelle du Corps commun.

⁵ Centre du commerce international, PNUD, PNUE, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies

24. En vertu d'un règlement analogue régissant le statut des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission, les personnalités au service de l'ONU qui n'appartiennent pas à la catégorie des fonctionnaires signent la même déclaration lors de leur nomination⁶. Étant donné que ce règlement est également applicable au Président et au Vice-Président de la CFPI et aux 11 Inspecteurs du CCI, dont les mandats et fonctions ne sont pas limités à l'Organisation des Nations Unies, les 13 personnalités concernées signent cette déclaration à l'égard de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations appliquant le régime commun des Nations Unies qui acceptent les statuts de ces deux organes⁷. Dans le cas du CCI, les Inspecteurs déclarent qu'ils doivent toujours, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, avoir en vue les intérêts des 28 organisations participantes⁸.

Encadré 2

Déclaration faite en vertu du paragraphe b) de l'article 1.1 du Statut du personnel, également appelée serment

« Je fais la déclaration et la promesse solennelles d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m'ont été confiées en qualité de fonctionnaire international de l'Organisation des Nations Unies, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'Organisation, en ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs. »

25. Tous les fonctionnaires de la plupart des institutions spécialisées des Nations Unies⁹, du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida et de l'AIEA signent un serment ou une déclaration dont le texte est presque identique à celui de l'Organisation des Nations Unies (voir l'encadré 2), en dehors de la référence spécifique au nom et au règlement de l'organisation considérée¹⁰. De même, tous les nouveaux fonctionnaires recrutés par le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), y compris le personnel recruté sur le plan local, doivent signer un serment d'allégeance à la fois à l'Organisation des Nations Unies et à l'organisation qu'ils servent, serment dans lequel ils jurent de régler leur conduite en ayant en vue uniquement les intérêts de leur organisation¹¹. À l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), seuls les fonctionnaires recrutés sur le plan international signent un serment rédigé dans les mêmes termes et font une déclaration concernant la mission que l'Office leur confie¹², tandis que, dans la plupart des organisations, les membres du personnel recrutés sur le plan international ou local signent le même serment.

pour l'enfance (UNICEF), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

⁶ ST/SGB/2002/9, art. premier b).

⁷ Ibid., art. premier f).

⁸ Statut du CCI, art. 6-1, 7 et 11-2.

⁹ Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Union internationale des télécommunications (UIT), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation mondiale du tourisme (OMT), UPU, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et Organisation météorologique mondiale (OMM).

¹⁰ Art. 1.10 du Statut de l'Organisation mondiale de la Santé (2015) associé à une présentation du statut et du règlement du personnel à l'intention des fonctionnaires d'ONUSIDA (éd. 2017) ; art. 1.17 du Code du personnel de l'OACI (Doc. 7350/9, 2011, 9^e éd.) ; art. 1.4 (2017) du Statut de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ; art. 1.9 du Statut du personnel de l'OMI ; art. 1.11 (2014) du Statut de l'UIT ; art. 1.9 du Statut de l'UNESCO (HRM/SRR/1 2010) ; art. 1.8 du Statut de l'ONUDI (DGB/2017/04 modif. 27 du 27 avril 2017) ; art. 6 du Statut du personnel de l'OMT (2015, 2^e éd.) ; art. 1.1 du Statut de l'UPU (2016, cinquième mise à jour).

¹¹ Manuel de la FAO, chap. III, art. 301.1.9 du Statut du personnel (14 juillet 2011) et Manuel des ressources humaines du PAM, chap. I.2.2.

¹² Par exemple, statut du personnel international de l'UNRWA, document cod.i/61/rev.6 (1^{er} janvier 2017).

26. L'Organisation internationale du Travail (OIT) fournit trois versions de la déclaration d'allégeance¹³ établies à partir du même texte de base et ne présentant que des différences légères selon que la déclaration est signée respectivement, lors de leur prise de fonctions dans l'organisation, par le Directeur général du BIT, ses adjoints et assistants, et le Trésorier et Contrôleur financier de l'OIT. Le Code du personnel de l'OACI spécifie que la signature de la déclaration est une condition d'emploi¹⁴.

27. La déclaration signée en vertu du paragraphe b) de l'article 1.1 du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies se poursuit ainsi : « Je fais aussi la déclaration et la promesse solennelles de respecter les obligations qui m'incombent en vertu du Statut et du Règlement du personnel. » Dans chaque organisme des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel constitue la deuxième source du cadre réglementaire régissant la gestion des conflits d'intérêts.

Encadré 3
Paragraphe m) de l'article 1.2 du Statut du personnel

« Il y a conflit d'intérêts lorsque, du fait de quelque action ou omission de sa part, l'intérêt personnel du fonctionnaire vient nuire à l'exercice de ses fonctions ou à l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international. Le fonctionnaire concerné signale tout conflit d'intérêts, ou risque de conflit d'intérêts, au chef du bureau dont il relève, l'Organisation devant neutraliser ce conflit et le résoudre au mieux de ses intérêts propres. »

28. Le Statut et le Règlement du personnel et les autres textes administratifs sont les sources impératives des obligations des fonctionnaires et le non-respect de ces obligations, qu'il résulte d'une faute délibérée ou de l'ignorance, peut entraîner des conséquences disciplinaires, qui peuvent aller jusqu'au licenciement. Par exemple, les obligations des fonctionnaires du PNUD sont réglementées par le cadre juridique que le Programme met en œuvre pour traiter les cas de non-conformité aux normes de conduite de l'Organisation des Nations Unies.

C. Normes de conduite

29. Les fonctionnaires des organismes des Nations Unies doivent s'acquitter de leurs fonctions et gérer leurs affaires personnelles de façon que la confiance du public dans leur intégrité et dans celle de l'organisation qu'ils servent soit préservée et renforcée. Dans cette optique, en 1998, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 8 de sa résolution 52/252, le Secrétaire général a, pour la première fois, publié une circulaire sur le statut et les droits et devoirs élémentaires des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies afin de les aider à comprendre leur statut et leurs droits et devoirs essentiels en tant que fonctionnaires internationaux et membres du personnel de l'Organisation.

30. Cette version révisée de la circulaire a été publiée en 2016 pour rappeler aux fonctionnaires des Nations Unies leurs droits et devoirs essentiels en tant que fonctionnaires internationaux et a incorporé les dispositions relatives aux normes de conduite de la fonction publique internationale que l'Assemblée générale avait adoptées dans sa résolution 67/257 et qui étaient entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013¹⁵. En outre, cette circulaire faisait suivre chaque disposition d'un commentaire explicatif qui avait pour objet de guider les fonctionnaires et de leur expliquer le contenu de chaque disposition en replaçant celle-ci dans son contexte.

31. Le texte intégral des Normes de conduite, qui figurait à la section IV de l'annexe à la circulaire, était destiné à aider les fonctionnaires et les chefs de secrétariat des organisations

¹³ Article 1.4 du Statut du personnel de l'OIT (2017).

¹⁴ Code du personnel de l'OACI.

¹⁵ Voir ST/SGB/2016/9 (qui a actualisé la circulaire ST/SGB/2002/13).

appliquant le régime commun des Nations Unies à mieux comprendre les règles de conduite auxquelles tout fonctionnaire est astreint en vertu de la Charte, ainsi que du Statut et du Règlement du personnel. Complétant ces deux derniers textes, celui de la CFPI est une réflexion sur les normes que le personnel doit respecter et vise à l'aider à bien comprendre le rôle des fonctionnaires internationaux. Pour ce qui est de se conformer au Statut et au Règlement du personnel actualisés que l'Organisation a publiés en 2017¹⁶, s'agissant en particulier des obligations du fonctionnaire (art. 1.2 du Statut du personnel) qui se rapportent aux normes de conduite de la fonction publique internationale fixées, les fonctionnaires des Nations Unies peuvent toujours se référer au document officiel figurant dans la circulaire de 2016 sur le statut et les droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies¹⁷.

32. À l'OIT, les fonctionnaires sont tenus de signer une déclaration confirmant qu'ils ont lu et acceptent de respecter les normes de conduite édictées par la CFPI, qui comportent des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. La publication de la CFPI est *ipso facto* applicable aux fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), mais tous les nouveaux fonctionnaires doivent signer le code de conduite du HCR, compte tenu du fait que certains aspects des activités du Haut-Commissariat exigent d'appeler l'attention sur des types de comportement supplémentaires qui sont spécifiques à cette organisation¹⁸.

Déontologie par thèmes : conflit d'intérêts

33. Le fait d'éviter d'être impliqué dans des conflits d'intérêts ou d'apprendre à ne pas les dissimuler une fois qu'ils apparaissent est l'un des fondements philosophiques de la fonction publique internationale. Selon la CFPI, un conflit d'intérêt constitue ainsi un thème central dans les normes de conduite de la fonction publique internationale.

Encadré 4

Normes de conduite de la fonction publique internationale édictées par la CFPI, paragraphe 23

« Il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts personnels d'un fonctionnaire international entrent en concurrence avec l'exercice de ses fonctions ou compromettent l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international. »

34. Le paragraphe 23 des normes de conduite édictées par la CFPI explique les situations générales qui constituent des conflits d'intérêts, et d'autres normes définissent et décrivent un certain nombre de situations plus spécifiques susceptibles de déboucher sur un conflit d'intérêts. Le contenu des paragraphes décrivant ces situations est indiqué ci-après à titre de rappel de situations qui sont universelles et auxquelles l'ensemble des personnels des organismes des Nations Unies pourront être confrontés à un moment ou un autre de leur carrière.

a) Emploi et activités à l'extérieur de l'organisation

35. Aux paragraphes 45 à 49, il est rappelé aux fonctionnaires que l'image et la réputation des organismes des Nations Unies dépendent de la conduite de leur personnel. On attend, en particulier, d'un fonctionnaire qu'il consacre son temps et son énergie à servir son organisation. Or, le fait d'exercer un emploi ou une activité, rémunérée ou non, à l'extérieur de l'organisation peut l'empêcher de répondre à cette attente. Un fonctionnaire ne peut se livrer à une activité de ce type que s'il a obtenu au préalable l'autorisation de l'administrateur ou d'un représentant désigné, sauf dans le cas d'activités à caractère civique ou caritatif, pour lesquelles une autorisation n'est pas nécessaire.

¹⁶ ST/SGB/2017/1.

¹⁷ Voir ST/SGB/2016/9, par. 4, sur la raison d'être du commentaire.

¹⁸ Voir « Code de conduite et commentaires sur le Code » (juin 2004).

36. De plus, si les fonctionnaires peuvent exercer des activités à l'échelon local, ils doivent veiller à ne pas s'impliquer dans des activités susceptibles d'avoir des conséquences négatives pour l'organisation ou de porter atteinte à leur statut de fonctionnaires internationaux. En revanche, les activités exercées à l'extérieur de l'organisation qui sont bénéfiques tant pour celle-ci que pour les fonctionnaires, telles que le perfectionnement de compétences professionnelles et techniques, sont non seulement autorisées, mais aussi encouragées, sous réserve des considérations qui précèdent. En tant que personne privée, un fonctionnaire peut voter et être membre d'un parti politique ; il doit toutefois éviter toute activité politique sensible.

b) Acceptation d'une source extérieure à l'organisation de cadeaux, distinctions honorifiques, récompenses, faveurs ou rémunérations

37. Aux paragraphes 50 et 51, il est expliqué que l'acceptation par un fonctionnaire d'une distinction honorifique, d'une décoration, d'une faveur, d'un cadeau ou d'une rémunération dans l'exercice de ses fonctions officielles peut déboucher sur un conflit d'intérêts effectif ou éventuel en donnant l'impression de créer une obligation. En principe, les fonctionnaires ne peuvent pas accepter d'une source gouvernementale quelconque des avantages de cette nature. Toutefois, lorsque le refus d'un cadeau pourrait mettre le Gouvernement concerné dans l'embarras, il leur est permis de l'accepter, mais ils doivent le remettre au chef de secrétariat de l'organisation qu'ils servent ou à un représentant désigné. De même, les fonctionnaires ne peuvent pas sans autorisation préalable recevoir des distinctions honorifiques, des cadeaux ou des avantages de sources non gouvernementales. Les cadeaux de faible valeur relevant de l'usage peuvent en principe être acceptés de ces sources, à condition d'être signalés au représentant désigné.

c) Restrictions applicables aux activités exercées après la cessation de service

38. Le paragraphe 26 stipule que lorsqu'ils cessent d'être au service du système des Nations Unies, les fonctionnaires internationaux doivent se garder de tirer indûment parti des fonctions ou de la position qui étaient auparavant les leurs, notamment en utilisant ou divulguant sans autorisation des informations exclusives ou confidentielles ; les fonctionnaires internationaux, en particulier les agents des services d'achats et les fonctionnaires chargés des demandes de biens et services, ne doivent pas non plus tenter d'influencer indûment les organisations dans leur prise de décisions, pour les besoins ou sur les instances d'un tiers et afin de se procurer un emploi auprès de celui-ci.

d) Indépendance des fonctionnaires, favoritisme et népotisme

39. Comme indiqué au paragraphe 29, il est inadmissible qu'un fonctionnaire international exerce des pressions sur des représentants d'un gouvernement ou des membres d'un organe délibérant ou sollicite leur concours en vue d'obtenir de l'avancement pour lui-même ou pour autrui ou pour empêcher ou faire rapporter une décision qui lui est défavorable. En adhérant à la Charte et aux instruments constitutifs des organisations du système des Nations Unies, les gouvernements se sont engagés à préserver l'indépendance de la fonction publique internationale ; il est donc entendu que les représentants des gouvernements et les membres des organes délibérants n'accéderont pas à de telles demandes et s'abstiendront d'intervenir dans des questions de ce genre.

40. Le paragraphe 34 rappelle que le fonctionnaire international n'est pas le représentant de son pays. Il s'ensuit que, pour leur part, les gouvernements et les organisations ne doivent pas placer un fonctionnaire dans une situation telle que son loyalisme international puisse entrer en conflit avec son loyalisme à l'égard de son pays.

41. Au paragraphe 17, il est indiqué que les cadres et supérieurs hiérarchiques étant censés donner l'exemple, ils ont l'obligation particulière d'observer eux-mêmes les normes de conduite les plus élevées. Il est inadmissible qu'ils sollicitent des faveurs, des cadeaux ou des prêts de leurs subordonnés ; ils doivent agir impartialement, en se gardant du favoritisme ou de l'intimidation. En matière de recrutement ou de carrière, un fonctionnaire international ne doit pas chercher à influencer ses collègues pour des motifs personnels.

42. Le paragraphe 24 dispose qu'un fonctionnaire international doit éviter d'aider des tiers dans leurs relations avec son organisation lorsque le faire pourrait constituer ou être perçu comme constituant un traitement préférentiel. Cette règle est particulièrement importante pour un fonctionnaire qui s'occupe de la passation de marchés ou négocie des recrutements.

43. Le même paragraphe indique que, dans le but de prévenir les conflits d'intérêts, une organisation peut édicter des règles, en conformité avec sa politique, imposant aux fonctionnaires, selon leur niveau hiérarchique ou les fonctions qu'ils exercent, de déclarer certains éléments de leur situation financière. Le fonctionnaire international doit également signaler tout conflit d'intérêts susceptible de surgir dans l'exercice de ses fonctions et solliciter des conseils quant à la marche à suivre pour atténuer ce risque ou y parer.

44. La jurisprudence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies¹⁹ contient des jugements rendus dans des affaires de conflits d'intérêts, notamment celles qui ont trait à des facteurs susceptibles de porter atteinte ou d'être raisonnablement perçus comme portant atteinte à la capacité d'un juge de statuer en toute indépendance et impartialité dans une affaire qui lui a été affectée.

45. La neutralité doit être l'un des principes déontologiques régissant certaines fonctions et l'activité de certaines catégories de fonctionnaires du système des Nations Unies. En d'autres termes, ces fonctionnaires doivent se garder d'intervenir dans toute situation pouvant être source d'un conflit d'intérêts²⁰. Par exemple, dans le rapport du CCI sur la mobilisation des ressources, l'Inspecteur a considéré que le fait que le processus de diligence raisonnable ait été confié aux personnes mêmes qui recueillaient des fonds auprès des entités assujetties à la diligence raisonnable représentait un conflit d'intérêts et que les organismes devraient s'assurer notamment que l'exécution de la diligence raisonnable n'est pas confiée aux responsables de la levée de fonds²¹.

D. Politiques et instruments administratifs

46. Afin de prévenir tous les risques en la matière et neutraliser les situations de ce genre lorsqu'elles surviennent effectivement, tous les organismes ont élaboré des politiques et des instruments administratifs. Le degré de réglementation des situations décrites et énumérées dans les normes de la CFPI dépend également de la fréquence à laquelle elles surviennent et des spécificités qui tiennent à la diversité des missions et de la nature des organismes concernés.

47. La plupart des organismes des Nations Unies regroupent généralement de la même manière les situations pouvant être sources de conflits d'intérêts. Cette catégorisation est illustrée dans le rapport sur le conflit d'intérêts personnel établi en 2011 par le Secrétaire général, dans lequel celui-ci a donné un aperçu des principaux types de conflits d'intérêts auxquels les organismes des Nations Unies étaient confrontés, en s'appuyant sur la pratique du Secrétariat et de certains fonds et programmes des Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales publiques²².

Activités réglementées en tant que conflits d'intérêts personnel

48. Le rapport du Secrétaire général reste très pertinent pour avoir dégagé et catégorisé les situations ci-après comme pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts :

a) Abus par le fonctionnaire de sa qualité à l'occasion de ses rapports avec telle entreprise ou entité à laquelle il est affilié ;

¹⁹ Il s'agit des tribunaux suivants : Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Tribunal d'appel des Nations Unies, Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA.

²⁰ Par exemple les ombudsmans, les enquêteurs et les agents des services d'achats.

²¹ Voir JIU/REP/2014/1, par. 79 et 80, et recommandation 4.

²² A/66/98.

- b) Perception de revenus supplémentaires (versements d'allocations logement, indemnités journalières de subsistance, remboursement de frais de voyage ou de représentation, rémunération, etc.) d'une source extérieure ;
- c) Acceptation de cadeaux, faveurs ou libéralités de sources extérieures (gouvernement, organisation non gouvernementale, fournisseur, entreprise, etc.) ;
- d) Échange de cadeaux, faveurs, transactions financières ou libéralités entre fonctionnaires (y compris entre différents niveaux hiérarchiques) ;
- e) Acceptation de distinctions honorifiques, décorations ou récompenses de sources extérieures (gouvernement, organisation non gouvernementale, instituts universitaires, clubs et associations, etc.) ;
- f) Recrutement du conjoint, de l'enfant ou de tout autre membre de sa famille ou de son ami personnel proche par toute entité associée à l'Organisation des Nations Unies ;
- g) Lien de subordination avec un membre de sa famille ou un ami personnel proche ;
- h) Acceptation d'instructions de sources extérieures à l'Organisation (gouvernement ou organisation non gouvernementale, fournisseur, etc.) ;
- i) Exercice de la qualité de dirigeant, de décideur ou de conseiller dans toute entité extérieure (gouvernement ou entité politique, membre du conseil d'administration de toute entreprise commerciale ou à but lucratif, membre du conseil d'administration de toute entreprise à but non lucratif, comité consultatif, etc.) ;
- j) Qualité de membre d'un comité ou jury universitaire ou scientifique ;
- k) Détournement d'informations privilégiées ou pouvant influencer le marché ;
- l) Divulgence d'informations confidentielles de l'Organisation des Nations Unies ;
- m) Détournement d'informations appartenant à l'Organisation des Nations Unies (par exemple aux fins d'avantages personnels) ;
- n) Abus de sa qualité officielle à des fins personnelles ;
- o) Offre d'emploi par toute autre entité affiliée à l'Organisation (fournisseur, partenaire d'exécution, y compris toute organisation non gouvernementale, autorité gouvernementale, etc.) ;
- p) Détournement de ressources ou de biens de l'Organisation des Nations Unies (par exemple, utilisation des biens de l'Organisation à des fins personnelles) ;
- q) Rapports locatifs entre deux fonctionnaires de rangs hiérarchiques différents dans le cadre d'un même rattachement hiérarchique ;
- r) Recrutement de membres de sa famille ou de proches ;
- s) Acceptation de pots-de-vin en échange de l'exécution ou de la non-exécution d'actes de sa fonction ;
- t) Offre ou versement de pots-de-vin à tout fonctionnaire en échange de l'exécution ou de la non-exécution d'actes de sa fonction.

49. Cette liste, établie à partir de situations de la vie quotidienne, est très instructive et utile, dans la mesure où certaines des situations évoquées, qui se produisent fréquemment dans l'ensemble du système, ne sont pas abordées directement ni décrites en détail dans les normes de conduite édictées par la CFPI. En particulier, en ce qui concerne les situations décrites au paragraphe 48 f), q) et r), qui supposent des rapports étroits entre un fonctionnaire international et autrui, à savoir des membres de sa famille et des amis proches, on ne trouve dans les normes de la CFPI que deux cas qui impliquent des situations de ce genre, à savoir : a) l'expression « rapports familiaux », au paragraphe 23, qui décrit un conflit d'intérêts en général ; et b) le membre de phrase « influencer ... pour

des motifs personnels » en matière de recrutement ou de carrière, sur lequel s'achève le paragraphe 17.

Cas spécifiques

50. Selon le rapport du Secrétaire général, le cadre réglementaire du Secrétariat alors en vigueur prenait en compte les cas spécifiques ci-après de conflits d'intérêts personnels qui correspondent à des sections des normes de conduite de la CFPI :

- a) Profession ou emploi en dehors de l'Organisation et activités extérieures, y compris de caractère politique ;
- b) Dons, distinctions honorifiques, prix, faveurs ou rémunérations ;
- c) Relations personnelles ;
- d) Conflit d'intérêts d'ordre général ou financier (y compris le dispositif de transparence financière).

51. Depuis septembre 2016, le cadre réglementaire en vigueur a été renforcé et élargi par la mise en place du dispositif de lutte contre la fraude et la corruption du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies²³. Ce dispositif inclut, perçoit et représente les cas de conflits d'intérêts personnels comme des actes constitutifs de fraude ou de corruption.

52. Ces formes de conflits d'intérêts potentiels sont également réglementés dans tous les organismes des Nations Unies. Comme indiqué dans l'introduction au présent rapport, dans la section consacrée à l'environnement de contrôle du rapport du CCI sur les dispositifs d'application du principe de responsabilité, l'Inspecteur a proposé des outils pour prévenir les situations de conflits d'intérêts ou y remédier²⁴. En particulier, le Corps commun a suggéré que les organismes des Nations Unies, en même temps qu'ils établiraient une fonction de déontologie, mettent en œuvre des outils plus appropriés, tels que l'adoption d'une politique en matière de cadeaux, faveurs et libéralités, et d'une politique en matière d'activités extérieures (conflit d'intérêts), ainsi que la formation correspondante. Dans les chapitres III à VI du présent rapport, l'Inspecteur examine la situation actuelle dans l'ensemble du système.

²³ ST/IC/2016/25.

²⁴ JIU/REP/2011/5.

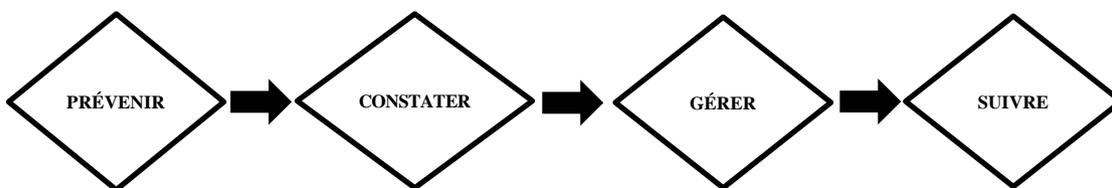
III. L'éventail des programmes

53. Les fonctionnaires des organismes des Nations Unies s'engagent à se comporter d'une manière conforme aux valeurs et principes de l'Organisation des Nations Unies. Leurs actions et leur comportement général dans tous les aspects de leur vie professionnelle et personnelle, au sein et à l'extérieur des organismes qui les emploient, doivent refléter l'esprit et l'intégrité que la Charte des Nations Unies attend d'eux. S'il incombe aux fonctionnaires eux-mêmes de respecter ces normes éthiques, les organismes des Nations Unies, de leur côté, s'emploient parallèlement à créer un cadre de travail qui invite leurs fonctionnaires et leurs agents non fonctionnaires et, dans une certaine mesure, les tiers auxquels ils ont affaire à respecter les règles de déontologie. À cet égard, les fonctionnaires et les autres acteurs du système reçoivent des directives sur la manière de se comporter comme ils sont censés le faire. Ces directives, qui portent sur toutes les activités et questions susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts, sont fournies par le biais de programmes, de matériels d'orientation, de politiques, de formations et d'autres mécanismes.

54. La corruption étant universellement reconnue comme le comportement de fonctionnaires qui, à des fins personnelles, s'écartent des normes acceptées²⁵, la plupart des mesures prévues pour inspirer un comportement conforme à la déontologie et gérer le risque de conflits d'intérêts au sein d'un organisme constituent simultanément des mesures de contrôle interne liées à la gestion des risques de fraude et contribuent à atténuer ces risques²⁶. Il est largement admis que les conflits d'intérêts sont inévitables ; toutefois, ils ne représentent pas toujours en eux-mêmes des manquements à la déontologie. Dans un monde en mutation rapide, les organismes des Nations Unies doivent également adapter leur position au sujet des questions de déontologie en fonction des évolutions contemporaines, telles que l'omniprésence de la technologie, de la connectivité et des médias sociaux.

Encadré 5

Mesures prises pour éviter un conflit d'intérêts et y remédier²⁷



A. Le rôle de la fonction de déontologie

55. Les bureaux de la déontologie ou les responsables de la déontologie jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la gestion par chaque organisme des conflits d'intérêts auxquels les fonctionnaires sont confrontés. Selon le Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur l'administration, l'intégrité au niveau individuel est généralement encouragée par le biais de « programmes de déontologie qui visent à prévenir et à gérer les conflits d'intérêts individuels »²⁸. Dans son rapport sur la fonction de déontologie, le CCI a suggéré que le mandat des bureaux de la déontologie inclue l'élaboration de normes déontologiques et l'appui aux politiques, la formation, l'éducation et la sensibilisation, ainsi

²⁵ Voir Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, "Public service ethics global practices and tools" (2003), p. 9, disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010812.pdf>.

²⁶ Voir JIU/REP/2016/4, chap. VII.

²⁷ Voir Global Social Observatory, "The SUN Movement toolkit for preventing and managing conflicts of interest", (2014).

²⁸ Voir Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, "Public service ethics global practices and tools".

que la fourniture d'avis et de conseils au personnel sur demande²⁹. Conformément aux normes énoncées par le CCI dans ce rapport, les bureaux de la déontologie devraient prendre la direction de la mise en pratique des divers aspects de ce mandat dans chaque organisme.

56. En 2015, le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) a recommandé à ses membres, « afin de prévenir les conflits d'intérêts, d'en atténuer le risque et d'y remédier, et d'aider le personnel à avoir un comportement conforme aux attentes de leurs organismes respectifs en matière de déontologie », de donner accès à leur personnel à des services de conseils de déontologie fournis de manière indépendante et confidentielle³⁰. Cette recommandation a été insérée dans le rapport publié dans le cadre de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle lancée en 2012, dont la mise en œuvre était dirigée par l'ONUSC et qui visait à déterminer comment les règles des membres du CCS en matière d'intégrité pourraient être alignées sur les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption³¹, les organismes des Nations Unies faisant ainsi savoir qu'ils s'attachent tous à respecter les mêmes règles que celles que les États Membres ont fixées pour eux-mêmes.

57. En ce qui concerne plus particulièrement les conflits d'intérêts, le rapport a conclu qu'au cours des années récentes, les membres du CCS avaient déployé des efforts considérables pour mettre en place les mesures de caractère législatif et pratique pouvant aider les fonctionnaires à éviter ou à résoudre les conflits d'intérêts personnels. Il a vu dans les conflits d'intérêts un domaine dans lequel tous les bureaux de la déontologie avaient acquis une grande expérience à l'échelle du système, tandis que le succès et la popularité de la fourniture aux fonctionnaires de services en la matière montraient que tous les organismes des Nations Unies devraient poursuivre leurs efforts dans cette direction. De plus, le rapport a considéré que le Groupe de la déontologie des Nations Unies était un mécanisme qui avait sensibilisé aux questions liées à l'intégrité individuelle et institutionnelle au sein de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds et programmes, notamment aux risques de conflits d'intérêts susceptibles de porter atteinte à la réputation³². Il a principalement contribué au renforcement de politiques harmonisées en matière de déontologie et d'intégrité.

58. Ce Groupe est présidé par le Directeur du Bureau de la déontologie de l'ONU, organe indépendant que le Secrétaire général a créé en 2006 au sein du Secrétariat. Le Bureau a pour vocation d'aider le Secrétaire général à veiller à ce que tous les fonctionnaires de l'Organisation se conforment à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions en satisfaisant aux plus hautes qualités d'intégrité prescrites par la Charte des Nations Unies³³. Donner confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les conflits d'intérêts, dans le cadre des avis et conseils sur les règles de déontologie, est l'une des principales attributions confiées au Bureau de la déontologie, que les Inspecteurs du CCI ont, à l'occasion de leur examen de la fonction de déontologie, en 2010, considéré comme devant servir de modèle pour l'ensemble du système³⁴.

59. Le modèle de bureau de la déontologie et les normes proposées par le CCI pour la fourniture confidentielle d'avis et de conseils ont été repris par tous les organismes ayant établi une fonction de déontologie. Le Bureau de la déontologie du PAM, par exemple, fournit confidentiellement au personnel et à la direction des avis et des conseils sur les conflits d'intérêts institutionnels et personnels, et fournit confidentiellement ou non des avis

²⁹ JIU/REP/2010/3, encadré 1.

³⁰ Voir ONUSC, "The institutional integrity initiative. Practising what we preach: the relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System" (2015).

³¹ Ibid.

³² Le Groupe est composé des praticiens chevronnés de la déontologie du Secrétariat et de chacun des sept fonds et programmes des Nations Unies qui ont établi leur propre fonction de déontologie : FNUAP, HCR, PAM, PNUD, UNICEF, UNOPS et UNRWA. Voir www.un.org/fr/ethics/member.shtml.

³³ ST/SGB/2005/22.

³⁴ JIU/REP/2010/3, par. 18.

sur les cas dans lesquels le PAM et/ou ses fonctionnaires peuvent se trouver confrontés à des conflits d'intérêts institutionnels et personnels.

60. Les avis sont donnés de vive voix ou par courriel. La plupart des bureaux de la déontologie y consacrent, sur le site officiel de l'organisme ou son Intranet, une page distincte qui explique le mandat et les services fournis, en indiquant une adresse électronique pouvant servir à envoyer confidentiellement des demandes d'avis. Dans le cas des bureaux de la déontologie de dimensions assez modestes et aux ressources humaines limitées, il est entendu que seules les personnes en poste au siège de l'organisme concerné peuvent avoir le privilège de rencontrer en personne les fonctionnaires chargés de la déontologie. Des représentants de ces bureaux peuvent effectuer périodiquement des visites dans les bureaux extérieurs, qu'il s'agisse de missions ou de lieux d'affectation permanents. Le nombre des fonctionnaires pouvant rencontrer directement des membres du bureau de la déontologie est donc très limité, contrairement aux possibilités offertes par la visioconférence ou d'autres moyens de communication analogues.

61. Certaines organisations, comme le HCR et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), insistent de plus en plus sur le rôle actif que les fonctionnaires eux-mêmes devraient jouer afin de s'acquitter de leurs obligations d'une façon conforme à ce que l'on attend d'eux. Le HCR vise à équilibrer le rôle consultatif du bureau de la déontologie et la responsabilisation de plus en plus active du personnel. Les fonctionnaires cessent d'être des destinataires passifs d'instructions à partir du moment où ils prennent connaissance par la lecture et la recherche d'informations des normes et règles concernant leur comportement. Cela étant, il est entendu qu'ils ne peuvent être laissés entièrement à eux-mêmes s'agissant de juger leur comportement et de déterminer s'il est bien conforme aux exigences fixées. Une détermination est un processus qui peut être faussé. La recherche a établi que l'individu part du principe que ses propres vues sont objectives et « que la subjectivité (liée, par exemple, à l'idéologie personnelle) est l'explication la plus probable des avis contraires de leurs adversaires »³⁵. La littérature spécialisée donne à penser que « les nombreuses difficultés que pose la détermination d'intérêts concurrents sont notamment les différences d'interprétations de la notion de conflit »³⁶. Étant donné qu'un parti pris invisible et inconscient susceptible de fausser le jugement des fonctionnaires risque de leur faire croire que leur comportement est correct, la plupart des organismes des Nations Unies ont confié aux bureaux de la déontologie le rôle d'interprète des comportements. Il revient à la fonction de déontologie de déterminer d'une manière objective si une situation constitue ou non un conflit d'intérêt. Cette tâche est exécutée à la demande de n'importe quel fonctionnaire, qu'il soit chef de secrétariat ou occupe le poste le plus subalterne.

B. Le rôle des autres fonctions ou bureaux

62. Dans l'ensemble du système des Nations Unies, les fonctions de déontologie dialoguent avec un grand nombre d'autres acteurs au sein des différents organismes. Tous les fonctionnaires ayant l'obligation de constater et de divulguer les conflits d'intérêts, les organismes du système ont établi des mécanismes pour gérer les situations auxquelles les fonctionnaires sont confrontés.

63. Au Secrétariat de l'ONU, le Bureau des affaires juridiques fournit au Cabinet du Secrétaire général des avis juridiques pour l'aider à constater, prévenir, neutraliser et résoudre les conflits d'intérêts potentiels, découlant principalement d'invitations à des mondanités reçues par le Secrétaire général et de prix qui lui sont décernés. Le Bureau des affaires juridiques fournit à d'autres bureaux de l'ONU, notamment au Bureau de la

³⁵ Voir Simon N. Young, "Bias in the research literature and conflict of interest: an issue for publishers, editors, reviewers and authors, and it is not just about the money", *Journal of Psychiatry and Neuroscience*, vol. 34, n° 6 (novembre 2009).

³⁶ Voir le résumé des travaux d'un atelier tenu à l'occasion d'une table ronde sur les sciences d'hygiène du milieu, la recherche environnementale et la salubrité de l'environnement, intitulée "Environmental health sciences decision making: risk management, evidence, and ethics", disponible à l'adresse www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK50715/.

déontologie et au Bureau de la gestion des ressources humaines, sur leur demande, des avis sur le cadre réglementaire régissant la constatation, la prévention, la neutralisation, la résolution et la sanction des conflits d'intérêts et d'autres aspects de leur gestion.

64. Comme le prévoient le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, « le fonctionnaire concerné signale tout conflit d'intérêts, ou risque de conflit d'intérêts, au chef du bureau dont il relève »³⁷. Il s'ensuit qu'un chef de bureau contribue de manière importante à neutraliser et à résoudre les conflits d'intérêts signalés par le personnel. Pour remédier à ces conflits, les chefs de bureau peuvent solliciter à titre confidentiel l'avis du Bureau de la déontologie de l'ONU.

65. À l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), la Division des ressources humaines et la Division des programmes sont chargées de fournir des conseils en matière de prévention, de signalement et de résolution des conflits d'intérêts.

66. Au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), en ce qui concerne les achats, la question des conflits d'intérêts est prise en compte au moyen d'une séparation des tâches au cours des différentes phases de la procédure d'achats et d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts faite par les fonctionnaires lors des phases critiques de cette procédure (comme, par exemple, l'évaluation des soumissions ou le contrôle par le Comité de contrôle des marchés), et de la publication d'instructions claires sur l'interdiction absolue de l'acceptation de cadeaux et de libéralités émanant de fournisseurs. En ce qui concerne les appels d'offres locaux dont la valeur dépasse un certain montant, la prévention est assurée par les fonctionnaires chargés des achats au siège, qui examinent le dossier de sollicitation avant sa publication pour s'assurer que le cahier des charges est suffisamment général. Les fonctionnaires sont sensibilisés à ces questions par l'établissement de procédures d'achats claires (comportant une section spécifique sur la déontologie et les conflits d'intérêts) et par la formation. Chaque bureau de pays peut compter, au Service des achats (situé à Copenhague), sur un responsable des achats qui est notamment chargé de conseiller ce bureau sur les questions relatives aux achats, notamment celle des conflits d'intérêts. Au HCR, la surveillance des activités d'achat (d'approvisionnement) et des risques associés est confiée, au nombre d'autres activités visant à renforcer la prévention de la fraude, à une équipe spécialisée, le Groupe de contrôle de la conformité et de la gestion des risques, dont les cinq fonctionnaires tiennent les registres des risques en question.

67. À ONU-Femmes, le cadre de contrôle interne et le cadre de délégation de pouvoirs établissent une séparation des tâches qui aide l'Entité à se prémunir contre les conflits d'intérêts. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) a introduit un nouveau dispositif de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle de la conformité qui s'articule autour de six composantes principales : la gouvernance, la gestion des risques, la gestion de la conformité, la gestion de la performance, l'intégrité et la culture institutionnelle, et le contrôle interne. Le dispositif de l'UNOPS comprend un modèle de gouvernance révisé sur la base du modèle dit des « trois lignes de défense », qui a pour objectif de clarifier les rôles et les attributions des services de l'UNOPS à tous les niveaux et de positionner ces derniers le long de ces lignes de défense. Selon les fonctionnaires consultés, ce modèle permet notamment, entre autres avantages, de séparer comme il convient les tâches pour prévenir le risque de conflits, d'erreurs et de fraude. Au moment où le présent rapport a été établi, un réexamen d'autres instruments législatifs en vigueur, concomitant des changements structurels arrêtés en novembre 2017, était en cours.

68. Le rapport du CCI sur la mobilisation des ressources a considéré que le fait que le processus de diligence raisonnable ait été confié aux personnes mêmes qui recueillaient des fonds auprès des entités assujetties à ce processus représentait un conflit d'intérêts³⁸. Selon la recommandation formulée dans ce rapport, ce conflit d'intérêts pourrait être évité par la création d'unités administratives séparées qui seraient chargées du processus de diligence raisonnable avec la participation d'autres services³⁹.

³⁷ ST/SGB/2017/1.

³⁸ JIU/REP/2014/1, par. 79.

³⁹ Ibid., recommandation 4.

69. Le nouveau Service des partenariats stratégiques du FNUAP, créé en 2016, vise à établir des « cloisonnements étanches » entre les partenariats et les activités d'achat. Les parraineurs souhaitant offrir de l'argent en espèces, des services ou des parrainages, en nature ou à titre gratuit, pourraient être des fournisseurs entrant dans la sphère des achats en qualité d'interlocuteurs réguliers du Service des achats. Les mêmes possibilités sont offertes à tous les partenaires auxquels il est expliqué que le FNUAP n'applique aucun traitement préférentiel. Lorsque des produits sont offerts gratuitement, l'organisation s'assure que l'acceptation de cette offre ne crée pas de situation de dépendance dans laquelle elle pourrait se trouver enfermée, ce afin d'écarter tous risques associés. L'assujettissement des partenaires à un processus de diligence raisonnable permet également d'éviter des risques de ce genre.

70. Le FNUAP applique les mêmes principes que le Pacte mondial des Nations Unies. Il est toutefois difficile de soumettre des parraineurs individuels à un processus de diligence raisonnable et il n'existe aucune procédure consolidée applicable aux riches particuliers qui disposent de vastes réseaux d'affaires et investissent largement dans différents pays.

71. Un fonctionnaire de la Division des partenariats du FNUAP a indiqué que l'organisation avait pris toutes les mesures possibles d'atténuation visant à éviter les conflits d'intérêts tant institutionnels que personnels. La Division assurant son propre financement, les traitements de ses fonctionnaires ne sont pas financés par les contributions des pays donateurs. D'une façon générale, la Division ne retire jamais aucun bénéfice direct de la négociation des accords passés avec les donateurs et tous les accords contiennent une clause relative aux conflits d'intérêts.

Enquêtes sur les conflits d'intérêts

72. Dans le système des Nations Unies, la plupart des fonctionnaires chargés des enquêtes considèrent généralement les conflits d'intérêts comme le germe ou le fruit d'affaires de fraude et de corruption. C'est la raison pour laquelle très peu de cas sont véritablement détectés et enregistrés uniquement en tant que conflits d'intérêts, ce bien qu'ils relèvent d'une catégorie de faute différente de la fraude ou de la corruption. Un grand nombre de cas qui donnent lieu à des enquêtes dans le système des Nations Unies peuvent ne pas être classés comme des conflits d'intérêts, mais la plupart d'entre eux comportent de solides éléments de conflits de ce type. En particulier, le conflit d'intérêts est un élément secondaire caractéristique de la plupart des cas de fraude. On le retrouve dans les cas de fraude et de corruption en tant que précurseur ou symptôme.

73. Le BSCI de l'ONU enquête sur les affaires de conflit d'intérêts. Il les répertorie comme une catégorie distincte et établit les statistiques pertinentes. En ce qui concerne ONU-Femmes, c'est le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD qui est chargé d'enquêter sur les cas de conflit d'intérêts, au prix coûtant, comme pour n'importe quel autre type de cas⁴⁰. Toutefois, aucun cas de ce type n'a été mis au jour. Au PNUD, sur 66 enquêtes, 3 seulement portaient uniquement sur un conflit d'intérêts. Comme il n'existe pas de catégorie distincte pour les conflits d'intérêts, ces 3 cas sont classés sous la rubrique « autres manquements ». Selon toute vraisemblance, il y a eu d'autres cas où le conflit d'intérêts était un élément d'un autre type de faute, comme la fraude dans la passation de marchés, le recrutement abusif ou une activité extérieure non autorisée, et qui ont été classés sous l'une de ces catégories. Les fonctionnaires du Bureau des services de contrôle interne de l'AIEA ont indiqué que les allégations de conflit d'intérêts portées à leur attention concernaient le plus souvent la passation de marchés, les activités extérieures et le recrutement ; il s'était agi pour la plupart d'allégations de relations étroites qui n'avaient pas été signalées.

74. Au FNUAP, les enquêtes portent parfois sur des conflits d'intérêts, mais il a été indiqué que le conflit d'intérêts ne représentait, dans la plupart des cas, que l'un des éléments d'un acte de fraude ou de corruption ou d'un autre type de faute plus grave. Ces cas s'expliquent également par le fait que le FNUAP est non seulement un organisme

⁴⁰ Au 1^{er} janvier 2018, le BSCI prendra en charge les enquêtes à ONU-Femmes en application d'un nouvel accord relatif au recouvrement des coûts.

œuvrant dans le domaine de la santé, mais aussi un important acheteur de produits pharmaceutiques. Tout fonctionnaire d'une organisation associé à la chaîne et au processus de passation des marchés est puissant. Des personnes extérieures à cette organisation peuvent vouloir amener ce fonctionnaire à acheter certains produits ; à concevoir des programmes donnant la vedette à des produits pharmaceutiques spécifiques ; à participer à des conférences financées par une compagnie pharmaceutique ; ou à choisir un secteur de recherche-développement spécifique.

75. À l'UNESCO, les enquêteurs cherchent à savoir si l'existence d'un conflit d'intérêt a été dissimulée ou non signalée. Par exemple, s'agissant d'une activité extérieure, ils vérifient si une autorisation a été sollicitée au préalable. La plupart des cas de conflit d'intérêt portent sur la passation de marchés, souvent au stade de l'établissement du cahier des charges, et concernent des violations de la politique de séparation des tâches. La survenance de ce type d'incidents n'est en quelque sorte guère surprenante au vu des compétences spécialisées requises et des domaines scientifiques ciblés, l'UNESCO devant répondre à ses besoins sur un marché restreint.

76. Les fonctionnaires du Bureau de l'audit interne et des investigations du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont signalé que l'organisation avait évolué : comme il lui était de plus en plus demandé d'intervenir dans des situations d'urgence humanitaires et en zones à risques, il lui fallait établir de nouvelles règles pour s'adapter à des environnements de ce type, qui pouvaient varier même à l'intérieur d'une même région. Le sujet des conflits d'intérêts était difficile à appréhender pour le personnel, en particulier dans les zones les plus isolées et reculées. Le Bureau de l'audit interne et des investigations employait 7 enquêteurs à plein temps pour enquêter sur des conflits d'intérêts et 16 autres types d'infractions.

77. Le Groupe de la Banque mondiale adopte une approche globale des enquêtes. Les conflits d'intérêts ne constituent pas toujours une faute. S'ils constatent qu'une faute n'a pas d'incidence financière, les enquêteurs la considèrent comme un comportement inapproprié qui ne représente pas un cas de conflit d'intérêts. Ils s'efforcent d'être les moins intrusifs possibles et de trouver des solutions au conflit. Par exemple, lorsqu'un investissement fait problème, ils demandent au fonctionnaire de le supprimer. Mais s'ils sont convaincus que l'investissement n'est pas contraire à l'intérêt de la Banque, le fonctionnaire est autorisé à le conserver. Ils interviennent en qualité de médiateurs et aident les fonctionnaires à éviter les conflits. Ils s'emploient d'une façon coordonnée à atténuer et à neutraliser un risque de conflit d'intérêts. La responsabilité du Groupe de la Banque s'étend aux partenaires des groupes des fonds d'affectation spéciale dans la mesure où ils abritent le fiduciaire.

78. La Banque interaméricaine de développement (BID) est signataire d'un accord d'exclusion multiple conclu entre les banques multilatérales de développement, dont le Groupe de la Banque mondiale ; il s'agit d'une initiative coordonnée au niveau mondial pour réprimer tous actes frauduleux et actes de corruption. Le conflit d'intérêts n'est pas interdit en soi, mais pourrait être révélateur de l'un des cinq actes prohibés : obstruction, collusion, extorsion/contrainte, fraude and corruption. Le non-signalement d'un conflit d'intérêts pourrait également constituer une pratique frauduleuse par omission.

79. Selon le rapport du CCI sur la prévention, la détection et la répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies, un système central de réception des allégations offre la possibilité d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, étant donné que l'évaluation préliminaire et la décision d'ouvrir ou non une enquête relèvent d'une entité indépendante, et non d'une entité pouvant être étroitement liée à une partie impliquée dans l'affaire⁴¹. En outre, un mécanisme centralisé facilite la présentation aux vérificateurs externes de rapports complets sur les cas de fraude avérée ou présumée⁴². Toutefois, le conflit d'intérêts éventuel au sein des entités décentralisées de réception est l'un des inconvénients d'un mécanisme de réception décentralisé.

⁴¹ Voir JIU/REP/2016/4, par. 242 et 247.

⁴² Voir également A/70/284, par. 89.

80. Certains des organismes des Nations Unies examinés ont pris des dispositions visant à atténuer les risques de conflit d'intérêts qui surviennent lorsque les dénonciations portent sur des irrégularités commises par un bureau de la déontologie ou un responsable de la fonction d'investigation, mais la plupart d'entre eux ne l'ont pas fait. Par exemple, au cours de la période 2010-2011, le Bureau de la déontologie de l'ONU a été saisi d'un dossier dans lequel une présomption de représailles susceptibles d'être exercées par des responsables de la fonction d'investigation avait été déterminée ; cette affaire a été traitée par une autre commission d'enquête spécialement créée à cette fin. Certains organismes ont tenté de résoudre les problèmes de ce genre en modifiant les politiques qu'ils appliquent à cet effet ; cela signifie que dans les cas où il pourrait y avoir conflit d'intérêts, le chef du bureau de la déontologie en cause peut confier l'examen du dossier à un autre organe d'enquête⁴³.

C. Préoccupations et suggestions

81. Si la vie sociale des fonctionnaires du système des Nations Unies implique qu'ils aient des centres d'intérêt en dehors de leur travail, il reste difficile d'obtenir des conseils sur les conflits d'intérêts. C'est la raison pour laquelle les responsables de la déontologie sont chargés de conseiller le personnel sur les situations auxquelles il est confronté et sur les moyens de résoudre un conflit d'intérêts ou d'en atténuer les risques.

82. Dans quelques organismes des Nations Unies, les responsables de la déontologie non seulement s'acquittent de la fonction de déontologie, mais consacrent chacun la moitié de leur temps de travail à remplir une autre fonction dans leurs organismes respectifs (agent de sécurité, juriste et ombudsman). Dans un organisme, le conseiller principal en déontologie s'acquitte de ses fonctions principalement par télétravail à partir d'un autre pays, tandis que deux organismes, parce qu'ils sont de taille modeste, partagent la fonction de déontologie en vertu d'un accord de partage des coûts.

83. Le regroupement de la fonction de déontologie au sein des bureaux de contrôle est un autre obstacle, car même s'il est conçu avec les meilleures intentions et assorti d'une séparation des tâches, il peut donner l'impression que le conseiller en déontologie n'est pas indépendant, car ce dernier partage des locaux avec des fonctionnaires investis d'une fonction d'enquête dans les affaires de fautes commises dans le contexte d'un conflit d'intérêts. Par ailleurs, l'absence d'un déontologue attitré empêche le personnel de contrôle qui s'acquitte de la fonction de déontologie de participer aux réunions du réseau professionnel concerné et de suivre comme il convient les évolutions de la déontologie, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts. **En conséquence, l'Inspecteur réitère une recommandation déjà ancienne du CCI selon laquelle il y a lieu d'éviter les arrangements de double compétence en matière de déontologie et le regroupement de la fonction de déontologie avec d'autres fonctions de contrôle ou de gestion⁴⁴.**

84. Dans le cas du PAM, étant donné que l'Ombudsman a une mission complémentaire de celle de la fonction de déontologie, il était naturel que le conseiller en déontologie ait recours aux « conseillers pour les relations professionnelles fondées sur le respect », qui sont des agents de terrain spécialement formés par le Bureau de l'Ombudsman. Assurant la liaison entre l'Ombudsman et les zones géographiques reculées, ces fonctionnaires sont également utilisés par le Bureau de la déontologie du PAM en qualité d'ambassadeurs de la déontologie chargés de promouvoir l'action à mener dans le domaine de la déontologie, de fournir des conseils sur les politiques et de renseigner le personnel sur les sources d'informations liées à la déontologie, notamment aux questions relatives aux conflits d'intérêts. Comme le PAM, le HCR utilise des conseillers pour les relations professionnelles fondées sur le respect qui sont eux aussi chargés de promouvoir l'action menée par le Haut-Commissariat dans le domaine de la déontologie et ses valeurs institutionnelles, et qui servent également de facilitateurs pour le programme de remise à niveau sur le code de conduite. **L'Inspecteur suggère que les bureaux de déontologie peu présents sur le terrain adoptent cette pratique et aient recours aux services de**

⁴³ Voir JIU/REP/2016/4, par. 236, et, par exemple, ST/SGB/2017/2, par. 7.7.

⁴⁴ Voir JIU/REP/2010/3, par. 25, et recommandation 1.

coordonnateurs remplissant des fonctions similaires afin d'assurer une présence physique sur le terrain, où celle-ci est la plus nécessaire.

85. Le Bureau de la déontologie de l'ONU collabore étroitement avec les bureaux de déontologie des fonds et programmes des Nations Unies dans le cadre du Groupe de la déontologie des Nations Unies en vue de garantir une application uniforme des normes éthiques dans les organismes membres. Il s'agit notamment de remédier aux conflits d'intérêts en fournissant des conseils et en assurant des activités de formation et de communication en matière de déontologie, et en appliquant le dispositif de transparence financière dans les divers organismes.

86. Le Réseau Déontologie des organisations multilatérales est le réseau professionnel qui regroupe tous les spécialistes de déontologie de toutes les organisations internationales qui satisfont à des critères d'adhésion rigoureux, ce qui est notamment le cas des organismes des Nations Unies⁴⁵. À l'occasion de la session annuelle du Réseau tenue en 2015, les responsables de la déontologie du Secrétariat, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque islamique de développement ont fait un exposé intitulé « Conflits d'intérêts : l'approche des études de cas », dans lequel ils ont comparé les différentes approches appliquées aux conflits d'intérêts par les trois organisations. De même, les responsables de la déontologie et du contrôle de conformité de l'Union européenne ont pu échanger des informations et des savoir-faire dans le domaine de la déontologie avec leurs pairs lors de la table ronde annuelle des spécialistes en chef de la conformité, dans la mesure où les différences de réglementation constatées entre les États membres de l'Union européenne ne change rien au fait qu'en matière de déontologie, ces derniers semblent tous du même avis.

87. Pendant l'examen, il a été indiqué que ni le Groupe de la déontologie des Nations Unies ni le Réseau Déontologie des organisations multilatérales n'avaient jusqu'alors eu à traiter des conflits d'intérêts institutionnels. Très peu de déontologues et de fonctionnaires des organismes ayant répondu au questionnaire et ayant été interviewés ont fourni des informations concrètes sur ce type de conflit d'intérêts. Les fonctionnaires du FNUAP ont expliqué qu'un conflit d'intérêts fonctionnel pourrait survenir lorsque la même entité était associée à la procédure disciplinaire à la fois en exerçant une fonction de supervision concernant les personnes visées par des allégations et en étant chargée d'inculper ces personnes et de proposer les sanctions à leur infliger. Les représentants du FNUAP ont indiqué qu'ils devaient quotidiennement faire face à des conflits d'intérêts dans leur secteur d'activité, car ils donnaient des avis sur les politiques qu'ils auraient à appliquer, ce qui revenait à créer leur propre domaine de compétence.

88. Sur la base des entretiens qu'il a eus avec des représentants des organismes des Nations Unies, le CCI relève qu'un organisme peut être exposé à un conflit d'intérêts institutionnel pendant l'examen et la sélection d'un projet si les fonctionnaires, en l'absence de tout intérêt personnel, choisissent un projet qui, en principe, ne relève pas de leur mandat ou, au lieu de le rejeter (par exemple en le considérant comme non viable ou d'un coût trop élevé) le choisissent pour faire plaisir au coordonnateur régional d'une équipe de pays des Nations Unies. Des conflits d'intérêts institutionnels peuvent également apparaître lorsque des organismes des Nations Unies rivalisent entre eux pour attirer des projets. Par exemple, les responsables d'un organisme pourraient – de façon contraire au règlement – décider de démarrer un projet sans avoir reçu au préalable les fonds correspondants, pour s'assurer de remporter un éventuel appel d'offres.

89. L'application de la recommandation ci-après devrait contribuer à diffuser les bonnes pratiques et à renforcer la cohérence et l'harmonisation.

⁴⁵ Conformément à l'article 3.1 (2017) des méthodes de travail du Réseau Déontologie, « (1) *le Réseau Déontologie des organisations multilatérales, dont les membres sont des institutions, est ouvert aux organisations intergouvernementales multilatérales, notamment mais pas uniquement aux organisations qui sont membres du système des Nations Unies et aux organisations apparentées, aux institutions financières internationales et régionales, ainsi qu'aux organisations intergouvernementales dotées du statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations Unies ou entretenant des rapports institutionnels avec celle-ci* ».

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger leurs collaborateurs investis de la fonction de déontologie d'inventorier, d'ici au mois de décembre 2019 au plus tard, les cas les plus courants et de recenser les risques découlant de situations dans lesquelles leurs organismes respectifs sont confrontés à des conflits d'intérêts institutionnels.

90. Les responsables de la déontologie des institutions spécialisées des Nations Unies préconisent d'élargir la composition du Groupe de la déontologie des Nations Unies pour y admettre tous les organismes du système. Les échanges organisés dans le cadre du Groupe aideraient les organismes à éviter de réinventer la roue en adoptant les pratiques du système qui sont tenues pour les meilleures. À l'heure actuelle, ces échanges entre organismes membres du Groupe et les autres organismes des Nations Unies ne se déroulent que dans le cadre du Réseau Déontologie, en dehors du système des Nations Unies. **L'Inspecteur suggère que les bureaux de la déontologie qui sont membres du Groupe y admettent les institutions spécialisées des Nations Unies et créent une autre instance de collaboration et d'échange au sein du système des Nations Unies. Une fois que la recommandation 1 aura été appliquée, l'inventaire devrait être examiné dans le cadre à la fois du CCS et de la nouvelle instance interorganisations sur la déontologie proposée, le cas échéant, afin d'élaborer un guide de la gestion des conflits d'intérêts institutionnels utilisable à l'échelle du système.**

IV. Matériel d'orientation

91. Selon le rapport du CCI sur la fraude, « (u)n code de conduite écrit est l'un des moyens les plus importants permettant aux membres du personnel de se familiariser avec les principales normes précisant en quoi un comportement est jugé acceptable ou interdit »⁴⁶. Le Statut et le Règlement du personnel et autres textes administratifs demeurent le premier point de référence pour tous les personnels, et un code a pour objet d'en faciliter la compréhension ; le matériel d'orientation publié par les organismes ne contient ni ne crée d'obligations supplémentaires. Les codes de déontologie ne se veulent pas juridiquement contraignants, pas plus qu'ils ne prévoient de sanctions en cas d'infraction. Toutefois, certains codes de conduite mentionnent des manquements pouvant donner lieu à des mesures correctives ou disciplinaires⁴⁷. Les codes ont pour finalité de protéger les membres du personnel tandis qu'ils s'acquittent de leurs tâches de fonctionnaires internationaux. La Convention des Nations Unies contre la corruption, par exemple, qui exige l'adoption de codes de conduite dans les administrations publiques nationales, est considérée comme un code de conduite international dont les signataires sont tenus de le mettre en pratique.

Encadré 6

Les codes de déontologie et codes de conduite vus par l'Organisation de coopération et de développements économiques⁴⁸

Afin d'appliquer les valeurs, les organisations établiront par écrit des codes formels de normes de conduite. Elles peuvent énoncer en termes généraux dans un code de déontologie (ou code de conduite) les valeurs et principes qui définissent le rôle professionnel des fonctionnaires – intégrité, transparence, etc. – ou elles peuvent se concentrer sur la concrétisation de ces principes – par exemple dans les situations de conflit d'intérêts, comme l'utilisation d'informations officielles et de ressources publiques, le fait de recevoir des cadeaux ou des avantages, les activités extérieures à la fonction publique et les activités exercées après la cessation de service. Les codes doivent si possible combiner valeurs ambitieuses et normes plus détaillées concernant le moyen de les mettre en pratique.

A. Codes

92. La circulaire de 2016 sur le statut et les droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies⁴⁹ ainsi que son annexe s'adressent à tous les fonctionnaires auxquels s'appliquent le Statut et le Règlement du personnel, y compris les fonctionnaires d'organes et de programmes administrés séparément. Il convient de noter que cette circulaire est considérée comme leur code de conduite de facto.

93. La publication conjointe du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Bureau de la déontologie intitulée « Mettre l'éthique en pratique : guide à l'intention des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » est un guide pratique destiné à aider les fonctionnaires des Nations Unies à comprendre et à appliquer les dispositions du Code de conduite des Nations Unies⁵⁰. Ce guide vise également à encourager le personnel et la direction à s'entretenir des moyens par lesquels ils pourraient guider leur comportement

⁴⁶ JIU/REP/2016/4, par. 151.

⁴⁷ Voir, par exemple, le code de conduite du FIDA (octobre 2015).

⁴⁸ Autre exemple d'organisation internationale extérieure au système des Nations Unies, page d'accueil de l'OCDE, Direction de la gouvernance publique, Anti-corruption et intégrité dans le secteur public, Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries (Codes de déontologie et Codes de conduite dans les pays de l'OCDE). Voir : http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductin_oecdcountries.htm.

⁴⁹ Voir ST/SGB/2016/9, par. 4.

⁵⁰ Ce guide a été publié pour la première fois en 2012 et révisé en janvier 2017. Il ne remplace pas le Statut et le Règlement du personnel, les circulaires du Secrétaire général ni les instructions administratives. Voir également ST/SGB/2016/9.

professionnel et personnel. Il met en évidence les principales difficultés que pose le respect des règles de comportement professionnel et de déontologie, et explique les principales raisons des normes adoptées par l'Organisation des Nations Unies pour gérer ces difficultés, en indiquant les sources d'informations qui peuvent aider les fonctionnaires à résoudre les problèmes découlant des conflits d'intérêts. Le Bureau de la déontologie y voit un important outil de communication pour promouvoir les valeurs de l'Organisation, faire une place privilégiée à l'éthique professionnelle et aider les fonctionnaires à mettre les principes en pratique.

94. Nombre d'organismes des Nations Unies ont élaboré des codes similaires qui jouent le même rôle promotionnel. La publication du PNUD intitulée "Code of ethics: operating with unwavering integrity", qui est le premier code de déontologie officiel du PNUD, est un guide qui a pour objet d'aider les fonctionnaires à comprendre et à résoudre les problèmes d'éthique. La manière dont ces codes ont été rédigés et leurs source d'inspiration varient selon l'organisme considéré. Le guide de déontologie d'ONUSIDA est une adaptation d'une publication de l'Organisation mondiale de la Santé intitulée "Ethical principles and conduct of Staff: Compilation of World Health Organization (WHO) policies and practices" et de "Putting Ethics to Work: A guide to UN Staff", publié par le Bureau de la déontologie de l'ONU. Le code de déontologie de l'OMPI se présente sous la forme d'un énoncé bref et concis des valeurs et principes fondamentaux de l'organisation – notamment l'indépendance, la loyauté, l'impartialité et l'intégrité –, sur lesquels le personnel de l'OMPI doit régler sa conduite et son comportement. Il est l'expression d'un ensemble d'aspirations découlant de ces valeurs, et non de disciplines reposant sur des règles. Les exemples donnés dans les deux paragraphes qui suivent proviennent d'organisations internationales extérieures au système des Nations Unies.

95. À l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le cadre déontologique est principalement défini par le code de conduite qui complète le statut et le règlement du personnel. Ce code est accessible en ligne et, sans être impératif, est lié à la prise de fonctions des nouveaux fonctionnaires et apparaît dans leur compte de messagerie électronique dès que l'organisation leur en attribue un. Les agents de la BID respectent les normes éthiques rigoureuses énoncées dans le code de déontologie et de comportement professionnel de 2012. Le Conseil d'administration doit observer son propre code de conduite.

96. La Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui est une banque multilatérale de développement investie d'une mission exclusivement sociale, a adopté trois codes de conduite. Ils sont tous entrés en vigueur en 2010 en remplacement du code de conduite antérieur, qui datait de 2001. Le premier code de conduite s'applique à la fois au Gouverneur, aux Vice-Gouverneurs, aux membres du personnel, aux collaborateurs contractuels et aux prestataires de services. Les deux autres codes s'appliquent aux membres des conseils d'administration d'un certain nombre de banques. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui compte quelque 3 000 fonctionnaires en poste dans 35 bureaux, a adopté deux codes de conduite parallèles en 2012. L'un s'applique au personnel de la BERD, y compris ses cadres supérieurs et son Président, tandis que l'autre s'applique aux membres de son Conseil d'administration. Une disposition « générique » décrivant ce qui est à la base d'un conflit d'intérêts et la manière dont il est perçu est commune aux deux codes.

97. Dans le cadre du processus d'engagement, les agents du PAM sont tenus d'attester du code de conduite du PAM, cette attestation faisant partie intégrante du serment d'allégeance qu'ils signent. De même, tous les nouveaux fonctionnaires du HCR doivent signer le code de conduite, encore qu'il soit considéré davantage comme un « code moral n'ayant pas force de loi, conçu pour aider le personnel à mieux comprendre ce que l'on attend de lui », selon des représentants du HCR. À l'inverse, au FIDA, la signature du code de conduite est considérée comme une sorte de moyen de pression qui permet à l'organisation de prendre des mesures contre les fonctionnaires qui ne le respecteraient pas. La signature du code de conduite est annuelle et électronique, afin de certifier que tous les fonctionnaires l'ont relu et que son contenu a une fois de plus été porté à leur attention. **L'Inspecteur suggère que tous les organismes des Nations Unies adoptent le système simple du FIDA, qui, sans frais, rappelle aux fonctionnaires leurs obligations et ce qui**

constitue le comportement éthique exigé d'eux, en particulier en ce qui concerne les conflits d'intérêts, dans la mesure où ils doivent attester du code chaque année en le signant électroniquement.

Codes de conduite et guides professionnels spécifiques

98. Des codes de conduite spécifiques s'appliquent aux représentants de différentes catégories professionnelles employés par les organismes des Nations Unies, tels que les enseignants, les avocats, les médecins, les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux, les conseillers psychosociaux, les commissaires aux comptes et les responsables des achats. L'application de normes professionnelles de conduite spécifiques qui ont été publiées par des organisations professionnelles est mentionnée dans les directives organisationnelles, les instructions techniques, les descriptions d'emploi et autres textes de l'UNRWA⁵¹. La plupart des organismes utilisent des manuels et guides des achats. Ces dernières années, les organismes des Nations Unies se sont dotés de codes de conduite qui s'appliquent à leurs fournisseurs. Par exemple, les fonctionnaires de l'OMPI associés aux opérations d'achats se reportent à un ordre de service qui actualise et regroupe les règles de conduite qui leur sont spécifiquement applicables.

99. Dans le système de justice interne de l'ONU, les parties règlent leur conduite sur des codes différents : un code de conduite est applicable aux juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies ; un autre code de conduite s'adresse aux conseils et aux justiciables plaidant leur cause ; et il existe un code de conduite à l'intention des juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel. Les trois codes décrivent ce qui constitue un conflit d'intérêts pour chaque partie.

100. Dans le système des Nations Unies, la plupart des services s'acquittant de fonctions de contrôle assurent respecter toutes les normes professionnelles internationales applicables à chacune de ces fonctions. À titre indicatif, l'UNRWA fait expressément savoir que ses activités de contrôle « sont remplies conformément aux normes internationales d'audit, d'évaluation et d'investigation » et énumère a) les normes internationales et codes de déontologie définis dans le cadre de référence des pratiques professionnelles de l'Institut des auditeurs internes, tels qu'adoptés en juin 2002 par les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales, b) les normes et règles d'évaluation en vigueur dans le système des Nations Unies qui ont été publiées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en avril 2005 et c) les directives uniformes en matière d'enquêtes adoptées par la dixième Conférence des enquêteurs internationaux, tenue du 10 au 12 juin 2009.

101. De l'avis des personnes interrogées au Bureau du contrôle interne de l'UNESCO, l'existence d'un code de conduite est très utile dans le contexte des enquêtes, car il aide à détecter les entorses faites aux règles applicables au comportement normalement attendu de la part du personnel, et chaque norme y contribue. En ce qui concerne leurs propres conflits d'intérêts, les fonctionnaires de ce Bureau suivent et appliquent les normes fixées par la charte du groupe professionnel de chaque fonction de contrôle.

Matériel de sensibilisation du public

102. D'une façon générale, les déontologues du Groupe de la Banque mondiale utilisent des outils de communication, tels que des brochures expliquant les questions d'éthique et, en particulier, les conflits d'intérêts, aux parties extérieures et à leurs autres clients, de façon qu'ils appuient leurs collègues dans le cadre des opérations du Groupe. Le PNUD et

⁵¹ Le personnel enseignant de l'UNRWA règle sa conduite sur la recommandation UNESCO/OIT intitulée "Recommandation concernant le statut des enseignants" (1966) et sur la recommandation de l'UNESCO intitulée "Recommandation concernant le statut des professeurs de l'enseignement supérieur" (1997). Entre autres exemples de normes de conduite professionnelle, on peut citer le code de déontologie des conseillers psychosociaux de l'UNRWA, adopté par le programme communautaire de soins de santé mentale du Bureau de l'UNRWA en Cisjordanie, et le projet de code de déontologie des travailleurs sociaux, actuellement examiné par le Département des secours et des services sociaux.

le PAM disposent également de toute une panoplie de matériels publicitaires destinés à faire connaître le travail mené par leurs bureaux de la déontologie respectifs, s'agissant notamment des conflits d'intérêts.

103. Les représentants du personnel d'une organisation participante se sont plaints que l'existence et le rôle de la fonction de déontologie n'étaient guère connus. Ils souhaiteraient voir cette fonction publier régulièrement un bulletin d'information sur les questions d'éthique. Ils ont fait valoir que le règlement du personnel était trop aride pour être compris du personnel sans que des spécialistes du sujet en donnent une interprétation.

B. Formulaires de déclaration

104. Il y a conflit d'intérêts potentiel ou effectif lorsque des engagements et des obligations risquent fort de ne pas pouvoir être honorés du fait de l'existence d'autres intérêts ou relations – en particulier économiques – des fonctionnaires, notamment si ces intérêts ou engagements ne sont pas signalés. Les publications spécialisées montrent que le fait d'indiquer ces intérêts sur les formulaires pertinents sert tout à la fois un objectif de sensibilisation et un objectif de sanction, et aide à gérer d'entrée de jeu d'éventuels conflits d'intérêts. En anglais, les organismes utilisent de façon interchangeable les termes de "statements" et de "declarations" lorsqu'ils font référence aux déclarations d'intérêts.

105. Le recours aux déclarations de conflit d'intérêts et aux déclarations de situation financière a été recommandé dans le rapport du CCI sur les dispositifs d'application du principe de responsabilité comme devant concourir à réaliser une condition fixée par le Corps commun s'agissant de renforcer les activités de contrôle et le contrôle interne en dissuadant de commettre des actes de fraude et des irrégularités financières⁵². L'auteur de ce rapport a reconnu que les déclarations de situation financière et déclarations d'intérêts ne pouvaient totalement empêcher la fraude, puisqu'une déclaration, si elle n'était pas pleinement vérifiée, n'avait de valeur que si son auteur était honnête. Le CCI est toutefois d'avis que les déclarations de situation financière et déclarations de conflit d'intérêts devraient être considérées comme réduisant les risques pour les organisations et accroissant, pour les fonctionnaires qui voudraient frauder, le risque de devoir rendre des comptes. Aussi le CCI a-t-il suggéré, dans son rapport sur la prévention, la détection et la répression de la fraude dans les organismes des Nations Unies, que les organisations participantes qui n'avaient pas encore mis en œuvre de politiques de déclarations de situation financière et de conflit d'intérêts ou qui ne l'avaient fait que partiellement le fassent rapidement⁵³.

106. Dans le cadre de la procédure de fin d'exercice, le chef de chaque service du FNUAP doit confirmer par écrit (entre autres) que le règlement financier, les règles de gestion financière, et les procédures et processus financiers du FNUAP ont été respectés et que les éventuels cas de non-respect des règles ou de carence (de conflit d'intérêts, notamment) en matière de contrôle interne ont été portés à l'attention de la Division des services de gestion ou du Bureau des services d'audit et d'investigation.

Types de déclarations

107. De même que les parties à la procédure formelle d'administration de la justice interne – juges, conseils des justiciables et conseil du Bureau de l'aide juridique au personnel – respectent les codes et principes directeurs les obligeant à déclarer des conflits d'intérêts, les fonctionnaires du BSCI du Secrétariat de l'ONU se conforment aux normes prescrites par leurs professions. En plus de devoir se conformer aux normes professionnelles applicables à chaque fonction de contrôle, les administrateurs du BSCI chargés de l'audit interne signent des déclarations d'intérêts chaque année et avant d'entreprendre une nouvelle mission d'audit, tandis que les administrateurs chargés des enquêtes signent des déclarations de ce type avant d'ouvrir une nouvelle enquête. Ce processus de signature de déclarations a été sensiblement renforcé en 2017 par les

⁵² Voir JIU/REP/2011/5, condition 11.

⁵³ Voir JIU/REP/2016/4.

directives concernant le maintien de l'indépendance opérationnelle du BSCI pendant qu'il s'acquitte de ses fonctions, qui fournissent les informations pertinentes et sont applicables à tous les fonctionnaires de ce Bureau. La « déclaration d'objectivité » existe depuis dix ans à l'OMS. Les responsables de cette organisation qui ont été interrogés aux fins du présent rapport se sont félicités de cette déclaration, par laquelle les fonctionnaires chargés du contrôle confirment chaque année qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts direct dans les missions qui leur sont assignées.

108. Nouvelle mesure adoptée en 2016, l'examen préalable à la nomination pour déterminer s'il y a un conflit d'intérêts concerne les candidats aux postes les plus élevés de l'Organisation des Nations Unies, à savoir les postes de sous-secrétaire général et de fonctionnaire de rang supérieur, et les postes de direction des missions, tels que ceux de commandant des forces et de commandant de la police. Les candidats remplissent un formulaire de déclaration d'intérêts, qui est examiné par le Bureau de la déontologie de l'ONU. Ce formulaire a été établi par le PNUD, qui l'a partagé avec le Secrétariat. Cette vérification vise principalement à mettre au jour et à neutraliser les conflits d'intérêts effectifs ou perçus comme tels avant la nomination des hauts responsables en question. Cette mesure s'applique également aux responsables des fonds et programmes des Nations Unies, qui reçoivent des lettres de nomination du Secrétaire général, mais pas à ceux des institutions spécialisées, où tel n'est pas le cas.

109. Certains services chargés du contrôle envisagent d'instaurer une déclaration d'intérêts annuelle. Il n'est pas certain que la signature d'une telle déclaration fasse avancer les aspects ayant trait à la responsabilisation. L'intégrité étant au cœur de leur travail, les fonctionnaires chargés du contrôle sont déjà censés régler leur conduite sur les normes professionnelles applicables à chaque fonction de contrôle.

110. En ce qui concerne les conflits d'intérêts liés aux missions d'audit et aux enquêtes, qui peuvent altérer le jugement, les fonctionnaires du Bureau des services d'audit et d'investigation du FNUAP sont tenus de se conformer à des normes professionnelles, qu'il s'agisse de l'audit ou des enquêtes. La politique de contrôle, ainsi que la charte de ce Bureau, traite de la situation spécifique de celui-ci. Au FNUAP, les évaluateurs sont tenus de respecter les règles et les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, qui comprennent une section sur la déontologie et des éléments concernant spécifiquement les conflits d'intérêts, applicables tant à la conduite des évaluations qu'aux aspects liés au comportement de chaque évaluateur (comme dans le cas de l'audit et des enquêtes). Les fonctionnaires du Bureau des services d'audit et d'investigation qui ont été interrogés aux fins du présent rapport ont souligné que l'excellence professionnelle et l'obligation permanente faite aux fonctionnaires chargés du contrôle de se conformer à différents codes professionnels, à la charte du Bureau et à la déclaration signée au moment de leur engagement suffisent : ils jugent inutile d'y ajouter d'autres documents en leur faisant signer et resigner des déclarations d'intérêts pour chaque mission. À l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), les membres du personnel de contrôle interne signent également des déclarations de conflit d'intérêts correspondant aux normes applicables à chaque fonction de contrôle et à la charte du contrôle de l'ONUDI.

111. Par ailleurs, des mesures spécifiques sont en place pour les membres du Comité consultatif pour les questions d'audit du FNUAP. Une section de leur mandat traite des critères auxquels ils doivent satisfaire pour être réputés indépendants et comporte des dispositions concernant spécifiquement les conflits d'intérêts. Les personnes interrogées ont affirmé que ces critères exigeants visaient à éviter les conflits d'intérêts pouvant survenir principalement sur l'échiquier new-yorkais. Chaque membre doit également remplir un formulaire de déclaration annuelle d'absence de conflit d'intérêts, à soumettre au Directeur exécutif, qui prend directement connaissance des questions soulevées par ces déclarations.

112. Même si les règles et les procédures de gestion des ressources humaines en vigueur à l'AIEA ne mentionnent aucune obligation pour les membres des jurys de recrutement de signaler une relation avec un candidat, un audit interne de la procédure de recrutement a recommandé qu'une relation de ce type soit divulguée à l'avance dans une déclaration explicite. On attend des fonctionnaires d'ONU-Femmes qui sont membres de divers organes d'examen et d'approbation (tels que les comités d'examen des projets, les comités d'examen des marchés ou les jurys de recrutement) qu'ils fassent une déclaration selon

laquelle il n'existe, en ce qui les concerne, aucun conflit d'intérêts s'agissant d'une affaire à l'examen, dans la mesure où celle-ci relève du cadre de délégation de pouvoirs d'ONU-Femmes.

113. L'UNOPS exige de tous les membres d'un comité d'évaluation de subventions qu'ils aient signé le formulaire de déclaration d'« absence de conflit d'intérêts », tandis que, « pour éviter tout conflit d'intérêts, au cas où le fonctionnaire d'origine serait en même temps l'autorité compétente ci-après (par exemple serait également le directeur du centre de projets), le pouvoir d'accorder la subvention en question reviendra à une personne occupant un poste d'un niveau hiérarchique immédiatement supérieur, sans préjudice du seuil monétaire⁵⁴ ».

114. Les services d'achats appliquent des dispositions régissant strictement les conflits d'intérêts, et tous les dossiers de soumission ou documents d'appel d'offres contiennent des clauses à cet effet. Des déclarations d'intérêts doivent être signées dans plusieurs phases de la procédure d'achat, bien que la conception de tous les projets tienne compte de la séparation des tâches. À titre indicatif, en ce qui concerne les achats effectués au FNUAP et à l'UNOPS, la question des conflits d'intérêts est prise en compte au moyen d'une séparation des tâches au cours des différentes phases de la procédure d'achats et d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts faite par les fonctionnaires lors des phases critiques de cette procédure (comme, par exemple, l'évaluation des soumissions ou le contrôle par le Comité de contrôle des marchés), et de la publication d'instructions claires sur l'interdiction absolue de l'acceptation de cadeaux et de libéralités émanant de fournisseurs.

La signature d'un formulaire de déclaration de conflit d'intérêts comme condition de nomination ou d'emploi

115. Le PNUD demande à tous les fonctionnaires nouvellement nommés de remplir et de signer un formulaire de déclaration de conflit d'intérêts, qui explique la nature des conflits éventuels et effectifs et impose l'obligation d'actualiser l'état de leurs relations en cas de changement. Ce formulaire est communiqué au responsable du recrutement de façon que les fonctions assignées ne placent pas involontairement une personne dans une situation où un conflit pourrait être impliqué ou causé. D'autres organisations envisagent de suivre l'exemple du PNUD en créant un formulaire de déclaration obligatoire préalable au recrutement. À l'UNOPS, les textes types et les modifications apportées aux offres d'engagement, aux lettres de nomination et aux contrats de vacataire incluent des déclarations obligatoires de conflit d'intérêts⁵⁵.

116. L'Inspecteur a examiné le formulaire de déclaration obligatoire de conflit d'intérêts du PNUD, qui, à son avis, est une excellente initiative qui complète le serment (la déclaration) que tous les fonctionnaires du système des Nations Unies doivent signer au moment de leur engagement et lui donne toute sa signification. L'offre d'engagement du PNUD elle-même précise que les conflits d'intérêts doivent être signalés par les candidats avant qu'ils ne soient engagés. Les règles relatives aux conflits d'intérêts qui s'appliquent au personnel engagé au titre de contrats de louage de services, aux personnes physiques, aux consultants et aux fournisseurs sont indiquées dans leurs contrats respectifs sous la rubrique « normes de conduite ».

117. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer, sans incidence financière, la supervision, le respect des obligations et la responsabilité individuelle des membres du personnel fonctionnaire et non fonctionnaire dans l'ensemble du système.

⁵⁴ Voir UNOPS AI/SPMPG/2013/01 sur le soutien sous la forme de subventions – instructions, sect. 6.1 vi) et sect. 12.

⁵⁵ Système de gestion des pratiques et de la qualité de l'UNOPS.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient charger leurs services de gestion des ressources humaines d'instaurer un formulaire de déclaration obligatoire de conflit d'intérêts à faire signer par tous les fonctionnaires en même temps que leur serment ou déclaration, et par les autres catégories de personnel entrant au service d'une organisation, quelle que soit la durée de leur mission. Le formulaire devrait être élaboré avec l'aide de la fonction de déontologie de l'organisation concernée et d'autres fonctions, selon que de besoin, et en consultation avec toute instance interorganisations future.

C. Déclarations de situation financière

118. Les normes suggérées par le CCI concernant les attributions des entités de déontologie à travers le système, qui figurent dans son rapport sur la fonction de déontologie, confèrent aux bureaux de la déontologie la responsabilité de diriger la mise en œuvre de la politique de transparence financière dans chaque organisme des Nations Unies⁵⁶. Les programmes de transparence financière ont été mis en place pour maintenir et renforcer la confiance du public dans l'intégrité des organismes des Nations Unies. Pour le déontologue du PNUD interrogé aux fins du présent rapport, le programme de transparence financière et la protection contre les représailles des fonctionnaires qui dénoncent des manquements sont des fonctions clefs d'un bureau de la déontologie.

119. Tous les programmes de transparence financière visent principalement, comme l'a indiqué le Bureau de la déontologie de l'ONU pour ce qui est de son propre programme, à gérer le risque de conflits d'intérêts. Un programme de ce type s'emploie à détecter, résoudre et neutraliser les situations de conflit d'intérêts imputables aux avoirs (sous forme d'investissements, par exemple) et/ou aux activités de fonctionnaires. Il peut notamment s'agir de conseiller à ces derniers de renoncer à ces avoirs ou de se récuser d'une activité donnée ou d'un aspect de leurs fonctions officielles. Tous ces programmes protègent les organisations contre les risques liés aux conflits d'intérêts et divers autres risques découlant des activités extérieures et des engagements financiers de membres du personnel.

120. Lancé en 2006 afin d'appliquer les différents statuts du personnel et conformément aux normes de conduite de la CFPI, le programme de transparence financière administré par le Bureau de la déontologie de l'ONU couvre le Secrétariat et 13 autres entités et organisations des Nations Unies⁵⁷. Dans le cadre de ce programme, il est demandé à certains fonctionnaires de déclarer chaque année leurs avoirs et leurs dettes, leurs activités extérieures et leurs affiliations. Doivent souscrire une déclaration de situation financière annuelle les fonctionnaires suivants : tout fonctionnaire des classes D-1 ou L-6 ou de rang supérieur ; tout fonctionnaire chargé des achats ou ayant pour fonction principale d'acheter des biens et services pour le compte de l'Organisation des Nations Unies ; tout fonctionnaire ayant pour fonction principale de placer des avoirs de l'Organisation des Nations Unies, de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ou des fonds provenant de tout compte dont l'Organisation a la garde ou la responsabilité fiduciaire ; tout fonctionnaire qui a directement accès, de par ses fonctions, à des informations confidentielles sur la passation des marchés ou les placements dont l'importance justifie qu'il souscrive une telle déclaration; et tout fonctionnaire affecté au Bureau de la déontologie de l'ONU.

121. Le Secrétaire général actuel a bien entamé sa mission en étant dans l'histoire de l'ONU le premier titulaire de ce poste à avoir rempli une déclaration d'intérêts préalable à sa nomination, déclaration qui a été vérifiée avant qu'il ne prenne ses fonctions. Il a

⁵⁶ Voir JIU/REP/2010/3, encadré 1.

⁵⁷ Sont ainsi couvertes les organisations participantes du CCI ci-après : CNUCED, PNUE, ONU-Habitat, ONUDC, CCI, HCR, UNOPS, UNRWA et ONU-Femmes.

également rendu public, à titre volontaire, une déclaration de situation financière au cours de la première année de son mandat, alors qu'il n'était pas tenu de le faire. Le Bureau de la déontologie y voit un exemple donné au plus haut niveau, qui atteste l'importance que le Secrétaire général attache à la déontologie et à l'intégrité. Pendant les réunions d'initiation qu'il organise à l'intention des hauts fonctionnaires au moment de leur prise de fonctions et durant chaque cycle, le Bureau de la déontologie donne des conseils à ces fonctionnaires et les invite à rendre eux aussi publique, à titre volontaire, leur déclaration de situation financière. De même, le Secrétaire général invite ces hauts fonctionnaires (ayant rang de secrétaire général adjoint ou de sous-secrétaire général) à rendre public, à titre volontaire, un résumé de leur déclaration confidentielle de situation financière ou d'intérêts. Cette tradition remonte à 2007, lorsque le Secrétaire général et la Vice-Secrétaire générale d'alors ont rendu public un résumé de leurs déclarations de situation financière respectives.

122. Les déclarations de situation financière – comme les déclarations présentées dans la plupart des organisations dans le cadre des programmes de transparence financière – sont soumises en ligne. Tous les participants de l'ONUDI présentent leurs déclarations de situation financière et leurs déclarations d'intérêts au spécialiste hors classe de la déontologie sous pli scellé. La pièce jointe II au présent rapport donne des informations sur la présentation des déclarations, en particulier sa fréquence et ses méthodes au titre des programmes de transparence financière du Secrétariat de l'ONU et des autres organismes des Nations Unies.

123. La plupart des organisations désignent comme participants à leurs programmes de transparence financière respectifs des personnes qui satisfont à des critères analogues à ceux qu'énonce la politique de transparence financière de l'ONU et qui sont tenues de déclarer chaque année, à titre confidentiel, leurs avoirs, relations, activités extérieures, etc., dans le but de détecter des conflits d'intérêts éventuels ou effectifs et de prendre des mesures de contrôle pour remédier à la situation, ou de demander aux intéressés de se soustraire à un scénario incompatible avec leurs fonctions. L'Inspecteur a noté que le PNUD avait, en 2002, étendu son programme au personnel non fonctionnaire en y faisant participer le personnel engagé au titre de contrats de louage de services et que le Bureau de la déontologie suivait de près ce programme, avec l'appui de la fonction de gestion des ressources humaines, afin de déterminer qui devrait y participer.

124. À l'UNICEF, le programme de déclaration des conflits d'intérêts et de transparence financière existe depuis 2009. À l'instar des autres organismes qui gèrent des opérations sur le terrain, outre les participants types et les fonctions désignées indiqués à titre indicatif dans le programme de transparence financière de l'ONU, le programme de l'UNICEF désigne et inclut, quelle que soit la catégorie et la classe de leur poste, tous les Représentants et Représentants adjoints, tous les directeurs d'antenne et les responsables des achats occupant les postes les plus élevés dans chaque bureau de pays. Le programme de l'UNESCO, mis en place en 2013, a inclus un éventail plus ouvert de participants, puisqu'il est à présent ouvert à tous les fonctionnaires de la classe P-5 ou de rang supérieur titulaires d'un contrat à durée déterminée⁵⁸. De même, les politiques de transparence financière et de déclaration d'intérêts de l'UNOPS et de l'ONUDI, adoptées en 2010 sur le modèle de celle du Secrétariat de l'ONU, incluent les fonctionnaires de la classe P-5⁵⁹.

125. Le profil de certains organismes des Nations Unies et les sommes importantes qu'ils sont amenés à dépenser pour acheter des articles tels que les produits pharmaceutiques afin d'exécuter leur mandat imposent d'accorder une attention particulière aux intentions des demandeurs ou des administrateurs de programme. Les organismes sont tenus de vérifier si un nouveau produit est adopté à des fins d'innovation ou par intérêt, notamment parce que, dans bien des cas, un produit peut n'être fabriqué que par une seule société disposant d'une situation de monopole sur le marché mondial.

126. Pour prendre l'exemple du FNUAP, les administrateurs des programmes techniques et les autres membres du personnel chargé de l'évaluation technique devraient, aux fins de la vérification des intérêts en jeu, être astreints à une déclaration de situation financière, de

⁵⁸ Circulaire administrative de l'UNESCO AC/HR/20 du 19 avril 2013.

⁵⁹ Voir, par exemple, UNIDO/DGB/(M).118.

façon à réduire le risque pour l'organisation d'employer des actionnaires de sociétés commerciales qui feraient inscrire leurs produits au catalogue du FNUAP. Le Bureau de la déontologie du Fonds étudie, entre autres changements, la possibilité de modifier la liste des personnes concernées afin d'y inclure tous les administrateurs de programme. Le programme de transparence financière de l'Organisation maritime internationale, créé en 2015, a été étendu aux fonctionnaires de la Division de la coopération technique car ils peuvent être amenés à exercer une fonction d'achat ou financière. À l'OMS, le secrétariat exige non seulement des fonctionnaires occupant des catégories d'emploi désignées, mais aussi des experts ou conseillers externes, qui sont invités par les départements techniques à participer à des groupes de travail ou à fournir des avis d'expert sur des questions liées à la santé publique, qu'ils signent des déclarations d'intérêts.

127. Dans certains autres organismes, comme le Groupe de la BID, tous les fonctionnaires, soit environ 2 000 personnes dans le cas de ce Groupe, participent au programme de transparence financière qui est géré par le Bureau de la déontologie. Les consultants exerçant des fonctions bien délimitées sont également tenus d'y participer. Le programme de transparence financière de la BID existe en deux versions, la haute administration devant présenter des déclarations plus détaillées. Le Groupe de la Banque mondiale, lui, administre quatre programmes de transparence financière distincts, adaptés à leurs participants respectifs.

128. Le PNUD a signalé, à la fin mars 2017, avoir atteint un taux d'application du programme de 100 %, car les 1 311 participants avaient tous présenté leur déclaration. Si les participants devaient tarder à le faire, le Bureau de la déontologie en aviserait les chefs des bureaux où sont affectés les participants, repousserait la date limite et ferait le point de la situation. Une dispense de déclaration est prévue pour les fonctionnaires en congé de longue durée, notamment pour des raisons liées au handicap. Le Bureau de la déontologie n'a que deux fonctionnaires et est épaulé occasionnellement par un troisième⁶⁰, mais il réussit à examiner plus de 1 300 déclarations de situation financière sans avoir recours à des ressources extérieures. Le Bureau de la déontologie du Groupe de la Banque mondiale a indiqué avoir obtenu des résultats analogues en gérant la charge de travail avec des ressources minimales : trois fonctionnaires examinent les déclarations annuelles présentées dans le cadre des quatre programmes de transparence financière gérés parallèlement par le Groupe. Chaque fonctionnaire du Bureau de la déontologie examine environ 1 000 déclarations par an.

129. Le Bureau de la déontologie de l'ONU a entièrement externalisé l'examen des déclarations présentées au titre du programme de transparence financière qu'il administre pour le Secrétariat de l'ONU et 13 autres entités. Le prestataire extérieur⁶¹ examine près de 5 500 déclarations de situation financière présentées au titre de ce programme et en vérifie 5 % pour chaque cycle de présentation. Par exemple, le HCR, qui relève du programme de transparence financière de l'ONU, dépense plus de 500 000 dollars au titre de sa participation au programme, car il requiert l'examen des déclarations de situation financière de 1 500 participants. Il a indiqué que le pourcentage de participants dont la déclaration faisait problème était inférieur à 1 %, et ce, uniquement en ce qui concernait les conflits d'intérêts (et non la partie financière du formulaire).

130. Les participants aux programmes de transparence financière de l'ONU peuvent représenter jusqu'à 25 % du nombre total de fonctionnaires, comme c'est le cas pour l'UNICEF. À l'UNESCO, quelque 400 questionnaires remplis pour le 15 mars de chaque année correspondent à la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente. Toute personne affectée pour une durée d'au moins douze mois à un poste auquel le programme s'applique doit remplir un questionnaire initial dans les trois premiers mois de son affectation, au titre de la période de douze mois immédiatement antérieure. Le Bureau de la déontologie de l'UNESCO examine à titre confidentiel tous les questionnaires, à l'exception de ceux qui sont remplis par son propre personnel, qui sont examinés par le Service de contrôle interne. S'agissant de la déclaration présentée par le

⁶⁰ Un administrateur auxiliaire jusqu'à la prise de fonctions d'un Volontaire des Nations Unies en juillet 2017.

⁶¹ KPMG.

Directeur général, ce Bureau est chargé d'examiner et d'analyser les informations qu'elle contient et de faire des recommandations tendant à remédier en conséquence à tout conflit d'intérêts. Si le conflit d'intérêt n'a pas été résolu au mieux des intérêts de l'organisation, le Bureau de la déontologie fait rapport au Conseil exécutif.

131. Le Bureau de la déontologie du FNUAP a indiqué qu'au cours des trois années écoulées, il avait complété l'examen des déclarations de situation financière par une vérification, qui a concerné un échantillon aléatoire des fonctionnaires ayant soumis une déclaration et dont les résultats ont été ventilés par lieu d'affectation, classe du poste et fonction exercée. En 2016, sur 384 questionnaires remplis, 84 réponses ont été signalées comme « conflit d'intérêts éventuel » et revérifiées par le conseiller en déontologie de l'UNESCO. Toutefois, aucune procédure de vérification n'est prévue. À l'ONUDI, le Bureau de la déontologie examine les déclarations de situation financière sur une base sélective, de manière à pouvoir examiner au moins une fois tous les cinq ans la déclaration présentée par chaque fonctionnaire tenu de le faire. La politique de l'ONUDI en matière de transparence financière et de présentation de déclarations d'intérêts ne prévoit pas de procédure de vérification.

132. À l'AIEA, la Division des ressources humaines et le conseiller en déontologie sont chargés d'examiner les déclarations d'intérêts annuelles. L'examen des déclarations remplies vise à garantir le respect des obligations relatives aux conflits d'intérêts et à l'acceptation de distinctions honorifiques et de cadeaux, ainsi qu'à d'autres questions susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. L'organisation n'utilisant pas les déclarations de situation financière détaillées, il n'est procédé à aucune vérification externe.

Prescription de la norme IPSAS 20 en matière d'information relative aux parties liées⁶²

133. Étant donné qu'ONU-Femmes participe au programme de transparence financière administré par le Bureau de la déontologie de l'ONU, tous ses fonctionnaires qui participent à ce programme et sont tenus de déclarer chaque année leurs avoirs et leurs dettes, leurs activités extérieures et leurs affiliations le font en présentant leur déclaration directement au prestataire extérieur. En vertu de la norme IPSAS 20, tous les membres du personnel d'encadrement de cet organisme doivent, à l'occasion de leur déclaration annuelle de situation financière, indiquer le(s) nom(s) de tou(s) proches(s) parent(s) recevant une rémunération quelconque d'ONU-Femmes⁶³. Ces déclarations sont adressées au Chef de la comptabilité, Section des finances, et examinées par lui, et conservées pour être examinées par le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies. L'OMPI utilise un formulaire de déclaration de situation financière qui reprend également les prescriptions de la norme IPSAS 20. ONUSIDA et le FNUAP ont dit faire de même. Ces déclarations ne doivent être présentées que par les membres du personnel d'encadrement.

134. Au FMI, en revanche, le programme de transparence financière compte plus de 800 participants, s'applique de la même manière à tous, y compris aux responsables élus, et n'est pas public. Confiée à un prestataire extérieur⁶⁴, son exécution met en œuvre un outil en ligne. Le prestataire examine les passages des déclarations annuelles mis en évidence, à savoir ceux qui concernent les avoirs dans les pays et les périodes visées. Il s'agit d'éviter que le personnel ait des activités dans des lieux où le FMI a des participations. Pendant un cycle complet, il n'a été fait état que de 10 affaires sur 800 déclarations.

135. De l'avis de la plupart des responsables de la déontologie du système des Nations Unies interrogés aux fins du présent rapport, le programme de transparence financière présente deux défauts principaux. En premier lieu, on ignore dans quelle mesure il permet de détecter les déclarations incomplètes et, en second lieu, il devrait cibler un groupe de participants moins nombreux. De plus, les vérifications de l'exactitude des informations

⁶² Les Normes comptables internationales pour le secteur public (Normes IPSAS) émanent du Conseil des normes comptables internationales pour le secteur public.

⁶³ Les fonctionnaires concernés sont ceux ayant le rang de secrétaire général adjoint/directeur exécutif, ou sous-secrétaire général/ directeur exécutif adjoint et tous les fonctionnaires de la classe D-2.

⁶⁴ KPMG.

fournies sont au mieux rares et aléatoires. D'une façon générale, les organismes qui utilisent des programmes de ce type tablent sur l'intégrité des fonctionnaires, qui doivent attester que les renseignements fournis sont, à leur connaissance, véridiques, exacts et complets, et prendre note que le fait de répondre de façon incomplète ou erronée au questionnaire pourrait être considéré comme un comportement répréhensible. Il conviendrait à l'avenir de faire remplir par tous les candidats une déclaration de conflit d'intérêts préalablement à leur recrutement et de leur demander de présenter par la suite une autodéclaration annuelle. Les responsables de la déontologie se contenteraient d'examiner ces déclarations pour les confronter à certaines activités, procédure qui a son importance avant un recrutement.

136. Les participants aux programmes de transparence financière se voient appliquer le principe de la présomption de bonne foi et sont censés fournir des renseignements véridiques et complets. Les responsables de la déontologie du PNUD et de l'UNESCO ont souligné que leurs programmes de transparence financière étaient fondés sur ce principe. Tout en privilégiant l'aspect financier, ces programmes ne ciblent l'enrichissement inique et illicite que si le participant visé est soupçonné d'avoir commis un acte répréhensible. L'ONUDI y voit un moyen d'atténuer le risque pour les organisations et d'accroître le risque de devoir rendre des comptes pour les fonctionnaires qui voudraient commettre un acte de fraude ou un autre acte répréhensible. Le responsable de la déontologie du FMI estime également que l'organisation doit veiller à ce que le programme de transparence financière conserve son utilité. Il a pour objet de repérer les conflits d'intérêts afin de les résoudre. Il n'a pas été conçu comme un détecteur de fraude. Dans un monde en évolution rapide, les bureaux de la déontologie devraient faire en sorte que les questions posées soient suffisamment pertinentes pour permettre de repérer les conflits d'intérêts.

137. En tant qu'il est basé sur la transparence, le système de transparence financière du Groupe de la Banque mondiale repose sur la confiance. Il peut être efficace au regard d'un objectif et inefficace au regard d'un autre. Lorsqu'ils omettent de le faire, la Banque rappelle chaque année à ses fonctionnaires qu'ils doivent déclarer les conflits d'intérêts. Selon la Banque, le système est efficace si on le considère comme une « activité pédagogique ». Il est toutefois inefficace en tant qu'outil de lutte anticorruption, car il n'existe pas de procédure de vérification. Il peut contribuer à prévenir la corruption, mais il ne peut servir à la détecter puisqu'il est aujourd'hui facile de ne pas déclarer un avoir, car les avoirs peuvent être invisibles⁶⁵. Les scénarios de fraude ne peuvent pas être repérés à l'aide de déclarations d'intérêts. Seuls des virements bancaires pourraient révéler l'existence de comptes bancaires cachés. L'identification des conflits d'intérêts est difficile, car il faut poser les bonnes questions. Le spécialiste principal de la conformité de la BERD reconnaît que le programme s'en remet à l'honnêteté et à la responsabilité des participants. Même si le fait de mentir en remplissant le formulaire constitue une infraction pouvant déboucher sur une mesure disciplinaire, l'opération n'a pas pour but de confondre les menteurs. De l'avis des personnes interrogées, les renseignements sur les comptes bancaires et les avoirs que les fonctionnaires consignent dans leurs déclarations ne sont d'aucun secours, même dans le cadre d'une enquête.

138. Opérationnel depuis huit ans, le programme de transparence financière de l'UNICEF reste un outil important de promotion d'une culture de l'intégrité. Toutefois, le Bureau de l'audit interne et des investigations a indiqué qu'il conviendrait d'apporter des aménagements à ce programme et, à ce sujet, de revoir la question de savoir quels fonctionnaires devraient y participer et quelles classes de poste devraient être prises en compte, et de se demander comment en tirer les meilleurs résultats. Le programme en vigueur au FNUAP est influencé par celui de la BID, dans lequel les examens sont conçus de manière à divulguer les avoirs relevant de son mandat.

139. Dans certains organismes des Nations Unies, une déclaration souscrite à titre confidentiel ne peut être communiquée à un tiers qu'avec l'accord du participant. De l'avis d'un responsable de la déontologie, il serait plus utile pour l'organisation de laisser la fonction de déontologie juger par elle-même de l'existence d'un besoin légitime de

⁶⁵ Ils peuvent, par exemple, être enregistrés dans des paradis fiscaux en tant que biens de sociétés offshore.

communication d'une déclaration. À l'UNESCO, les déclarations, qui sont considérées comme des documents officiels, peuvent être mises à disposition sur demande aux fins d'une enquête. Les membres du Bureau du contrôle interne interrogés ont décrit le programme en vigueur comme étant non intrusif, étant donné la nature de l'organisation. Les participants au programme de l'UNESCO ne doivent déclarer que les avoirs liés à un conflit d'intérêts, alors que dans les organisations financières multilatérales, telles que la Banque mondiale, les aspects financiers occupent une place plus grande dans les déclarations de ce type et exigent la consignation de renseignement beaucoup plus détaillés.

140. La conseillère en matière de déontologie de l'UNESCO a indiqué que l'approche circonscrite adoptée par d'autres institutions spécialisées des Nations Unies ne pouvait pas être retenue à l'UNESCO, car elle nécessitait un suivi que le manque de ressources empêchait l'organisation d'assurer. De plus, à sa connaissance, l'externalisation de la vérification de ces déclarations coûte en moyenne 300 dollars pièce et environ 3 % seulement des déclarations sont vérifiées. À son avis, il s'agit à la fois d'une question de proportionnalité et d'une question de coût, car les dépenses afférentes au programme dépassent les limites du raisonnable. Les résultats de la vérification ne justifient pas pareille dépense, car l'examen fait apparaître un conflit d'intérêts éventuel dans seulement 25 % des cas examinés. Le Bureau de la déontologie du FNUAP réexamine actuellement le programme et la politique de transparence financière pour s'assurer qu'ils restent adaptés.

141. Il a été indiqué qu'il importait d'obtenir des recommandations sur le programme, car beaucoup de questions se posaient sur le mode de fonctionnement du processus et sur d'autres aspects techniques, mais le présent examen a une portée beaucoup plus vaste en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Le programme de transparence financière est en discussion au niveau du Groupe de la déontologie des Nations Unies et du Réseau Déontologie des organisations multilatérales. Ces deux instances accueillent les meilleurs spécialistes de la question et devraient prendre des décisions en fonction des résultats et conclusions tirées de leurs observations. L'Inspecteur a pris note de la recommandation souple figurant dans le rapport du CCI de 2016 sur la fraude et tendant à ce que le programme fasse l'objet d'un réexamen⁶⁶.

142. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de gagner en efficacité.

Recommandation 3

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'établir un rapport détaillé sur les programmes de transparence financière existants et proposer d'apporter à la raison d'être et à la portée de ces programmes toutes modifications nécessaires pour en améliorer l'efficacité.

D. Information sur les tendances en matière de sanctions

143. Le Bureau des affaires juridiques représente le Secrétaire général dans toutes les affaires portées devant le Tribunal d'appel des Nations Unies, notamment celles dans lesquelles les sanctions disciplinaires imposées par le Secrétaire général pour comportement répréhensible lié à un conflit d'intérêts sont contestées. Dans ce Bureau, l'unité administrative chargée, pour l'essentiel, de fournir des services juridiques en matière de conflits d'intérêts est la Division des questions juridiques générales. Elle donne également des conseils sur les affaires complexes dans lesquelles la limite entre le juridique et le déontologique est difficile à déterminer et dont le Bureau de la déontologie de l'ONU ne peut s'occuper par lui-même.

144. La jurisprudence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies sur les conflits d'intérêts étant par trop incertaine, elle

⁶⁶ JIU/REP/2016/4.

ne permet pas de retrouver systématiquement les affaires de conflit d'intérêts en tant que catégorie distincte d'affaires. Toutefois, lorsqu'il enquête sur des affaires de ce type, le BSCI de l'ONU les répertorie comme une catégorie distincte et établit les statistiques pertinentes. L'administration de l'ONU s'attache à suivre les questions systémiques, parmi lesquelles les conflits d'intérêts. Le Groupe du contrôle hiérarchique, qui est chargé des contrôles hiérarchiques en tant qu'entité autonome relevant du Département de la gestion de l'ONU, étudie les caractéristiques et les tendances des mauvaises décisions en matière de gestion, en rassemblant et en publiant un recueil d'enseignements tirés de l'expérience qui suit également les conflits d'intérêts et les affaires qui leur sont liées. La Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines s'occupe d'établir le rapport du Secrétaire général sur la pratique du Secrétariat en matière disciplinaire, qui est considéré comme un moyen de dissuasion, car il rend compte de façon très explicite des sanctions qui sont imposées pour certains types de comportement. Son Groupe des appels est chargé de mettre en l'état et de gérer les affaires disciplinaires opposant le personnel et le Secrétaire général qui sont portées devant le Tribunal du contentieux administratif. D'une façon générale, tous les responsables considèrent les conflits d'intérêts comme le germe ou le fruit d'affaires de fraude et de corruption.

145. Nombre d'organismes des Nations Unies publient un rapport annuel sur la manière dont ils sanctionnent les actes répréhensibles et, sans traiter spécifiquement des conflits d'intérêts, présentent des affaires et des allégations pertinentes ayant donné lieu à des enquêtes et à des sanctions. La circulaire du FNUAP portant sur cette question est mise à disposition en interne et également publiée sur le site Web du Fonds⁶⁷. La circulaire annuelle publiée par l'Administrateur du PNUD sur les allégations de faute professionnelle inclut les conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires, des membres du personnel non fonctionnaire, des fournisseurs et des partenaires. Selon le responsable de la déontologie, en matière de conflits d'intérêts, des faits incontestables passent inaperçus. Les conflits d'intérêts peuvent survenir dans d'innombrables situations : ils peuvent concerner des honoraires, des libéralités, des publications, un enseignement, etc.

146. Au HCR comme dans beaucoup d'autres organisations, la fonction de gestion des ressources humaines publie un rapport annuel informant tous les fonctionnaires du siège et sur le terrain des derniers développements de la situation concernant les questions disciplinaires, notamment les cas de conflit d'intérêts. Selon une responsable de la déontologie interrogée, beaucoup de fonctionnaires ne déclarent pas leurs intérêts. Sur les 237 demandes de conseils reçues par son service en 2016, plus de la moitié (141 demandes) concernaient un conflit d'intérêts. Le PAM a indiqué que les cas de faute professionnelle liés à un conflit d'intérêts ont représenté, en 2016, 20 % des dossiers et ont donné lieu à des sanctions disciplinaires.

147. Le Bureau des affaires juridiques de l'ONUDI a traité quelques affaires disciplinaires impliquant des membres du personnel des achats. Le juriste interrogé aux fins du présent rapport s'est référé à un jugement du Tribunal administratif de l'OIT dans lequel il a vu un bon exemple de la manière dont l'ONUDI décide des projets et des arguments juridiques qu'elle utilise lorsque des fonctionnaires ne déclarent pas certaines relations étroites. En l'espèce, un fonctionnaire a été renvoyé pour avoir omis de déclarer à l'avance une relation dans une affaire d'achat.

148. L'OMPI fournit à son personnel des informations sur les questions disciplinaires. Elle publie chaque année une circulaire qui indique les mesures disciplinaires ayant été prises à l'égard de membres du personnel au cours de l'année écoulée et présente un résumé de chaque affaire. En outre, elle publie un rapport général sur l'ensemble des affaires traitées par le système de justice interne, rapport qui renseigne sur le nombre de dossiers disciplinaires ouverts et clos l'année précédente.

Autres initiatives

149. La recommandation du CCS tendant à instaurer des services de conseils de déontologie fournis de manière indépendante et confidentielle, dont il est question au paragraphe 56 du présent rapport, a été formulée après l'achèvement du rapport publié dans

⁶⁷ Voir www.unfpa.org/admin-resource/practice-unfpa-cases-allegations-misconduct.

le cadre de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle lancée en 2012, dont la mise en œuvre était dirigée par l'ONUDC et qui visait à déterminer comment les règles des membres du CCS en matière d'intégrité pourraient être alignées sur les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption⁶⁸, les organismes des Nations Unies faisant ainsi savoir qu'ils s'attachent tous à respecter les mêmes règles que celles que les États Membres ont fixées pour eux-mêmes. En réponse, l'Organisation des Nations Unies a mis en place le dispositif de lutte contre la fraude et la corruption⁶⁹.

150. Lorsque le dispositif de lutte contre la fraude et la corruption a été mis en place⁷⁰, une synergie créée entre le Bureau de la déontologie et le BSCI, avec la collaboration du Département de la gestion, a débouché sur l'élaboration d'un guide sur la sensibilisation à la fraude et à sa prévention intitulé « Guide pour le dialogue en cascade de 2016 »⁷¹. Cette publication fournit des indications et une documentation préparatoire tant pour les responsables que pour les participants qui engagent un dialogue sur le thème « Vigilance et prévention en matière de fraude : Que puis-je faire ? » Le guide explique l'importance, pour la prévention de la fraude, de la déclaration d'un conflit d'intérêts, en tant que l'une des six mesures de prévention des faits de fraude prévues par le nouveau dispositif.

151. Au HCR, il y a également un dialogue interactif mondial sur l'éthique dans le cadre d'un stage annuel obligatoire sur le code de conduite ; les membres du personnel font une retraite pour examiner le code avec des animateurs. Un thème est choisi chaque année en collaboration avec différents acteurs. Le thème de 2016 a été la fraude et a également couvert les conflits d'intérêts. L'atelier annuel est une activité collective : le Bureau de la déontologie du HCR se concerta avec le Centre de formation du Haut-Commissariat à Budapest, ainsi qu'avec le conseiller à la diversité, la Section de l'action sociale et les conseillers pour les relations professionnelles menant une action dans le domaine de la déontologie. Le code de conduite du HCR est entré en vigueur en 2004 et le Bureau de la déontologie a été créé en 2008 ; le Service des affaires juridiques participait déjà à l'organisation de stages de remise à niveau concernant le code de conduite. Il est demandé par voie d'enquêtes aux fonctionnaires ce qu'ils pensent des devis-programmes et thèmes annuels. Il ne s'agit pas simplement pour les participants de cocher des cases pour répondre à un questionnaire : il leur est demandé de s'impliquer activement dans le choix de la question de déontologie qui sera examinée lors du stage suivant.

152. À l'AIEA, le bureau du contrôle a commencé à insérer des questions sur la déontologie, notamment sur les conflits d'intérêts, dans le cadre de l'évaluation des candidats aux postes à pourvoir. Les réponses à ces questions jouent un rôle important dans le processus de sélection des candidats. Le Bureau des services d'audit et d'investigation du FNUAP fait de même depuis 2012.

⁶⁸ The Institutional Integrity Initiative: Practicing what we preach: The relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System (2015).

⁶⁹ Voir l'exemple du référentiel d'aide de l'Australian Independent Commission against Corruption, "Managing conflicts of interest in the public sector" (2004), accessible à l'adresse www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf.

⁷⁰ Voir ST/IC/2016/25.

⁷¹ Le programme de « dialogue en cascade » est une discussion d'une heure dirigée par un responsable sur les questions d'éthique et d'intégrité, organisée chaque année depuis 2013 dans tous les lieux d'affectation relevant du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

V. Politiques

153. Comme il a été expliqué au chapitre III relatif à l'éventail des programmes, des politiques sont publiées pour donner aux fonctionnaires des informations détaillées sur les règles à observer lorsqu'ils se livrent à certaines activités. Ces politiques visent à leur permettre de détecter et d'éviter par eux-mêmes les situations de conflit d'intérêts les plus courantes et le plus facilement repérables, ou à leur indiquer où obtenir de l'aide à cette fin.

Approbation d'un emploi parallèle ou d'activités extérieures

154. Les organismes des Nations Unies encouragent les fonctionnaires à acquérir de nouvelles connaissances et compétences qui aient des retombées bénéfiques tant pour eux-mêmes que pour l'organisme qui les emploie. Toutefois, s'ils prennent des engagements parallèlement à celui qu'ils ont pris à l'égard de cet organisme, les fonctionnaires risquent de devoir faire face à un conflit d'engagements qui peut ensuite se transformer en un conflit d'intérêts. Toutes les politiques élaborées dans ce domaine qui ont été examinées reprennent les dispositions spécifiques des Normes de conduite de la fonction publique internationale édictées par la CFPI.

155. L'image et la réputation des organismes des Nations Unies reposent sur le comportement de leur personnel. On attend, en particulier, d'un fonctionnaire qu'il consacre son temps et son énergie à servir son organisation. Or, le fait d'exercer un emploi ou une activité, rémunérée ou non, à l'extérieur de celle-ci peut l'empêcher de répondre à cette attente. Surtout, l'activité extérieure en question peut être incompatible avec le statut des fonctionnaires du système des Nations Unies ou contraire aux intérêts ou aux objectifs de l'organisation concernée. Un fonctionnaire ne peut donc se livrer à une activité extérieure que s'il a obtenu au préalable l'autorisation de l'administrateur ou d'un représentant désigné.

156. Au PNUD, les fonctionnaires doivent d'abord présenter au Bureau de la déontologie un formulaire de demande d'autorisation d'exercer une activité extérieure, en y consignant autant de détails que possible sur l'activité en question. Le responsable de la déontologie vérifie le formulaire. La demande d'approbation d'une activité extérieure doit être présentée longtemps à l'avance. Ce point est particulièrement important lorsque la demande requiert l'examen d'un texte à publier. Le Bureau de la déontologie pouvant ne pas disposer des compétences nécessaires sur le sujet traité pour procéder à l'examen technique du texte présenté, cet examen peut devoir être confié à un expert du PNUD. Le Bureau de la déontologie vérifie l'existence éventuelle d'un conflit d'intérêts découlant de l'activité extérieure envisagée et recommande l'approbation ou le rejet de la demande, la recommandation étant assortie des conseils et mesures de contrôle applicables. Si le Bureau a recommandé l'approbation de l'activité, le fonctionnaire doit, par l'intermédiaire de son supérieur hiérarchique, soumettre le formulaire, accompagné des instructions du Bureau, au Directeur des ressources humaines. Le supérieur hiérarchique doit toujours être informé de l'activité envisagée et l'approuver. Conformément à l'obligation de ne pas se livrer à une activité incompatible avec leur statut d'agent du PNUD ou susceptible de nuire à la réputation de l'Organisation des Nations Unies, les titulaires de contrats de louage de services, les Volontaires des Nations Unies et les autres membres du personnel non fonctionnaires sont également tenus de solliciter et d'obtenir l'autorisation préalable de se livrer à une activité extérieure.

157. Les décisions prises par la Division des ressources humaines du FNUAP en ce qui concerne les demandes d'autorisation d'une activité extérieure visent en particulier à établir si l'exercice de l'activité en question constituerait un conflit d'intérêts. Selon le juriste du FNUAP, l'examen auquel procède le Directeur des ressources humaines est double : il s'agit de déterminer la légalité de l'activité et de prendre en considération l'intérêt de l'organisation. Aux fins de l'évaluation préalable à l'approbation de l'activité, la Division s'en remet au Bureau de la déontologie, qui examine lui aussi ces demandes. Le conseiller en déontologie est ouvert en matière d'activités extérieures au FNUAP. Pour un fonctionnaire qui exerce une activité extérieure, il est important de ne pas « paraître manquer d'objectivité ». Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire est invité à faire des cours

non rémunérés dans une université, il convient de vérifier si celle-ci s'intéresse au travail du fonctionnaire ou a d'autres préoccupations, ce qui peut être le cas d'une université qui reçoit des fonds du FNUAP en tant que partenaire d'exécution et qui cherche, en adressant une invitation de ce type au fonctionnaire, à l'influencer pour conserver ce financement.

158. Le conseiller en déontologie de l'AIEA examine les demandes de conseils qui lui sont présentées par des fonctionnaires sur la question de l'exercice d'activités extérieures, notamment la participation à des conférences, en particulier celles qui sont organisées par des prestataires de services du secteur privé. En évaluant ces demandes, il est essentiel de réaliser un équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'Agence et ceux des fonctionnaires, compte tenu de la limitation à sept ans de la durée de leur carrière. Le conseiller prend en considération le fait que les fonctionnaires ont besoin de garder le contact avec leur milieu professionnel d'origine de façon à rester employables lorsque leur mandat prend fin et qu'ils quittent l'Agence. Le critère retenu pour autoriser une activité extérieure consiste à déterminer si cette activité sera utile pour l'Agence et si elle permettra aux fonctionnaires de se tenir au courant du progrès des connaissances dans leur domaine⁷².

159. Les représentants du personnel ont indiqué avoir besoin de modèles de respect des règles de déontologie et de non-conflit d'intérêts au niveau de la haute administration. Ils ont évoqué le cas de hauts fonctionnaires faisant campagne pour occuper des postes de responsabilité politique au sein du gouvernement de leurs pays respectifs tout en étant au service d'un organisme des Nations Unies et inversement. Le temps et l'énergie consacrés à faire campagne ne leur permet pas de s'acquitter des fonctions qui leur incombent normalement. Les chefs de secrétariat et les fonctionnaires occupant des postes de direction devraient donc démissionner une fois qu'ils ont décidé de participer à une campagne électorale nationale ou supranationale quelle qu'elle soit. Certains représentants du personnel ont fait valoir que ces activités extérieures ou politiques de membres de la haute administration devraient être poursuivies en justice de la même manière que le sont les activités de fonctionnaires qui, menées parallèlement à leurs fonctions habituelles, risquent de porter préjudice à celles-ci.

Traitement des cadeaux, distinctions honorifiques, prix, faveurs ou rémunérations

160. L'acceptation d'une distinction honorifique, d'une décoration, d'une faveur, d'un cadeau ou d'une rémunération dans l'exercice de ses fonctions officielles peut donner lieu à un conflit d'intérêts effectif ou éventuel en donnant l'impression de créer une obligation. En principe, les fonctionnaires ne peuvent pas accepter d'une source gouvernementale quelconque des avantages de cette nature. Toutefois, lorsque le refus d'un cadeau pourrait mettre le Gouvernement concerné dans l'embarras, il leur est permis de l'accepter, mais ils doivent le remettre à un fonctionnaire désigné par le chef de secrétariat de l'organisation qu'ils servent, de façon qu'il devienne la propriété de celle-ci, à charge pour elle de le conserver ou de s'en défaire. De même, les fonctionnaires ne peuvent pas sans autorisation préalable recevoir des distinctions honorifiques, des cadeaux ou des avantages de sources non gouvernementales. Les cadeaux de faible valeur relevant de l'usage peuvent en principe être acceptés de ces sources, à condition d'être signalés au représentant désigné. Même après avoir reçu l'approbation nécessaire, les fonctionnaires doivent toujours veiller à ne pas donner l'impression qu'un avantage puisse influencer indûment sur leurs actions ou décisions professionnelles. Cela étant, la plupart des organisations ont instauré une interdiction totale des cadeaux, même *de minimis*, faits par des fournisseurs et des partenaires et par les personnes souhaitant devenir des fournisseurs.

161. L'Office des Nations Unies à Vienne a mis en place un registre électronique des cadeaux officiels auquel ont accès tous les fonctionnaires, lesquels peuvent enregistrer immédiatement tous cadeaux reçus par eux. Le chef de la Section des services généraux est le dépositaire de ces cadeaux, qui sont conservés dans une pièce sécurisée, car les fonctionnaires ne sont pas autorisés à les garder. Ces cadeaux sont vendus aux enchères via une loterie et les sommes recueillies sont versées au Fonds de l'ONU pour le souvenir et la reconnaissance, selon une pratique analogue à celle en vigueur du Siège de l'ONU. Le PAM fait tenir un registre des cadeaux par le Bureau de la déontologie depuis 2009.

⁷² Conformément à la disposition 1.05.2 (A) (2) du Règlement du personnel de l'AIEA.

En 2017, l'organisation a créé un registre des cadeaux accessible sur le portail en ligne par tous les membres de son personnel. Elle n'a pas fixé de montant minimal pour la déclaration ou la conservation des cadeaux.

162. Du fait de l'absence de registre des cadeaux ou d'une politique explicite concernant la valeur des cadeaux autorisée, cette question est devenue une source de préoccupation pour l'UNESCO. Les cadeaux dont la valeur nominale dépasse 100 euros ne sont pas autorisés. Le Groupe des ressources humaines est la principale entité s'occupant des cadeaux. Après la mise en place du code de déontologie en 2008-2009, il a constaté une augmentation du nombre de demandes de conseils concernant la réception de cadeaux. Les fonctionnaires n'avaient pas compris que le Statut et le Règlement du personnel les obligeaient à refuser les cadeaux. S'ils en acceptaient, ils devaient le faire au nom de l'organisation, mais s'ils souhaitaient les garder, ils pouvaient les acheter à celle-ci. Le code de conduite et le cours de formation à la déontologie offrent des exemples de réception de cadeaux et de prix, qu'ils aient une valeur monétaire ou honorifique.

163. À l'OMI, la pratique courante de l'acceptation de cadeaux de parties extérieures a amené la fonction de gestion des ressources humaines à tenir un registre des cadeaux. Les personnes interrogées ont indiqué que la nouvelle politique relative aux cadeaux qui a été adoptée en 2016 ne mentionnait aucune valeur concernant ces derniers. Le manuel des achats de 2012 lui-même n'était pas explicite à ce sujet car, lorsqu'il a été élaboré, aucune fonction de déontologie n'existait à l'OMI. Ce point sera pris en considération lors de la révision prochaine du manuel. L'organisation interdit d'accepter des prix à titre personnel.

Favoritisme et népotisme

164. Leur qualité de fonctionnaires internationaux fait aux membres du personnel des organismes des Nations Unies obligation d'exercer leurs fonctions d'une manière impartiale et objective. Ils ne doivent pas utiliser ces fonctions ou les connaissances acquises dans leur travail pour favoriser des membres de leur famille ou des amis. Ils ne doivent pas non plus porter atteinte aux fonctions de collègues ou de clients qui leur déplaisent. Lorsqu'ils recrutent du personnel ou des consultants, ils doivent toujours rechercher les candidats les plus compétents. Ils ne doivent pas recruter ou superviser des membres de leur famille directe, encore que l'Organisation autorise le recrutement de conjoints dans des services distincts. Ils doivent également faire preuve de la plus grande prudence dans tout processus de prise de décisions ou de sélection visant des amis ou d'autres personnes avec lesquelles ils ont noué une relation étroite susceptible d'altérer leur jugement. En pareil cas, la déclaration et la récusation aident l'intéressé à éviter de donner l'impression de pratiquer le favoritisme et le népotisme.

Restrictions applicables après la cessation de service et phénomène du « pantouflage »

165. Les restrictions applicables après la cessation de service concernent certaines catégories ou classes de fonctionnaires. Les responsables de la déontologie, de l'inspection et du contrôle exercent leurs fonctions pendant une durée limitée – au grade de directeur – afin d'éviter les conflits d'intérêts pouvant survenir en liaison avec des promesses de gains futurs faites pendant le mandat des intéressés.

166. À l'UNICEF, le code de conduite relatif aux achats contient une disposition relative aux restrictions applicables après la cessation de service et à la pause de deux ans que les fonctionnaires ayant participé aux activités d'achat sont tenus de faire avant d'entrer au service d'un fournisseur de l'UNICEF. Les fournisseurs ont connaissance de cette restriction, car elle figure au contrat type passé avec eux et la fonction d'achat la met en relief lors de toutes les réunions ou séances d'information qu'elle organise à leur intention. Néanmoins, cette obligation n'est mentionnée ni dans le manuel relatif aux ressources humaines de l'UNICEF ni dans le modèle de contrat utilisé par le Fonds. Il y a eu, dans les bureaux de pays, des cas où des sociétés ont été disqualifiées après qu'il eut été constaté qu'elles avaient recruté d'anciens fonctionnaires de l'UNICEF sans avoir respecté cette restriction.

167. La politique du FNUAP en matière de restrictions applicables après la cessation de service qui lie tous les fonctionnaires participant aux activités d'achat est conforme à celle

du Secrétariat⁷³. Il s'agit de garantir l'indépendance d'action et de jugement du personnel. La restriction qui s'applique spécifiquement aux Directeurs du Bureau de l'évaluation et du Bureau des services d'audit et d'investigation (mandat à durée déterminée et interdiction d'occuper par la suite quelque poste que ce soit à l'organisation) est énoncée dans la politique relative au contrôle, la politique relative à l'évaluation et la charte du Bureau des services d'audit et d'investigation.

168. L'UNESCO applique les normes de conduite édictées par la CFPI pertinentes, selon lesquelles les fonctionnaires internationaux doivent, lorsqu'ils cessent d'être au service d'organismes des Nations Unies, se garder de tirer indûment parti des fonctions ou de la position qui étaient auparavant les leurs ; et ils ne doivent pas non plus tenter d'influencer indûment les organismes dans leur prise de décisions, pour les besoins ou sur les instances d'un tiers. De plus, deux circulaires administratives, publiées en 2009 et en 2017, respectivement, énoncent les conditions générales d'emploi des fonctionnaires retraités et actualisent les dispositions concernant le recrutement et la rémunération des personnes qui perçoivent une pension de retraite de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, en tenant compte des pratiques suivies par les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies⁷⁴.

169. La directrice du Bureau des services d'achats de l'AIEA a indiqué que son bureau et son personnel évitent toute idée de conflit d'intérêts. Par exemple, lorsqu'ils font appel à des consultants, ils n'engagent jamais une personne qui a déjà été employée par un fournisseur pour évaluer ce fournisseur au nom de l'Agence dans l'année suivant la date à laquelle elle a cessé de travailler chez le fournisseur en question. De même, un ancien fonctionnaire de l'AIEA ne peut être recruté par un fournisseur qui opère dans le même domaine technique pendant les deux années suivant la cessation de service. Tout en respectant le droit des anciens fonctionnaires à l'emploi, cette règle vise à éviter de créer un avantage concurrentiel pour certaines sociétés. La période de « pause » de deux ans est également requise des anciens fonctionnaires de l'AIEA désireux de créer une entreprise privée et prévoyant de participer à des activités d'achat avec l'Agence.

170. Des restrictions limitant l'acceptation d'un emploi dans certains types d'activités sont imposées aux anciens fonctionnaires des Nations Unies ayant participé à des activités d'achat. Sont concernés les fonctionnaires qui démissionnent ou prennent leur retraite ou ceux dont le contrat prend fin pour une autre raison. La circulaire du Secrétaire général énumère les activités au titre desquelles un fonctionnaire est considéré comme « participant aux activités d'achat », à savoir, notamment, la recherche de fournisseurs potentiels et la participation au processus d'adjudication⁷⁵. L'OMPI ne prévoit aucune restriction à l'emploi des anciens consultants. Il existe un exemple d'un ancien consultant de l'OMPI employé par un fournisseur qui, n'étant pas soumis en tant que prestataire au statut et au règlement du personnel, ne les a pas enfreints en acceptant cet emploi après l'achèvement de sa mission de conseil auprès de l'OMPI. De surcroît, à l'OMPI, aucune clause contractuelle n'interdit au personnel de travailler pour un concurrent.

171. Il est interdit à un ancien fonctionnaire ayant participé aux activités d'achat de l'Organisation des Nations Unies de solliciter un emploi auprès d'un fournisseur ou d'accepter de lui une offre d'emploi pendant l'année suivant la cessation de service. Il lui est également interdit d'intervenir auprès de l'Organisation pendant les deux années suivant la cessation de service. De plus, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire qui participe aux activités d'achat doit s'abstenir de solliciter ou d'accepter toute promesse ou offre d'emploi ultérieur émanant d'un fournisseur de l'Organisation. Un fonctionnaire qui reçoit une offre dans ces conditions doit immédiatement le signaler et s'abstenir de tout contact avec le fournisseur concerné.

172. D'une manière générale, selon le manuel des achats de l'ONUDI, il est interdit aux membres du personnel ayant quitté l'organisation de faire partie de sociétés impliquées dans le processus de passation de marchés de l'ONUDI. Par exemple, un expert qui établit

⁷³ Voir ST/SGB/2006/15.

⁷⁴ UNESCO N. 2333 (2009), complétée par UNESCO AC/HR/57 (14 juin 2017).

⁷⁵ ST/SGB/2006/15.

le cahier des charges d'un projet ne peut pas être employé par une société soumissionnaire. En outre, le service des achats fait à l'intention des groupes d'évaluation et des bénéficiaires des exposés au cours desquels la question des conflits d'intérêts est soulignée. Elle est incluse dans toutes les instructions et séances d'information prévues pour les fournisseurs avant qu'ils ne commencent à travailler avec l'ONUDI.

173. Dans la conclusion des normes de conduite édictées par la CFPI, on lit notamment ce qui suit : « Les États membres, pour leur part, dès lors qu'ils ont adhéré à la Charte et aux autres instruments constitutifs, sont censés préserver l'indépendance et l'impartialité de la fonction publique internationale. » Une étude récente sur l'administration publique qui évoque notamment la situation du personnel des organisations internationales assure qu'un type spécifique de conflit d'intérêts, à savoir celui existant entre des intérêts nationaux et des intérêts supranationaux, représente de nos jours une question de fond⁷⁶. Cette étude a fait état des préoccupations des praticiens et des chercheurs quant à la possibilité pour les organisations internationales de rester des instances neutres s'appuyant sur une administration homogène, à savoir la fonction publique internationale. Le phénomène du « pantouflage » (c'est-à-dire la possibilité pour des membres de la fonction publique nationale et/ou internationale de quitter facilement leur poste pour en occuper un autre dans le monde des groupes de pression et le secteur privé, et inversement) a été examiné par l'OCDE et certaines organisations non gouvernementales (ONG) de premier plan au cours de la décennie écoulée⁷⁷. Dans le contexte des organismes des Nations Unies, le problème est la possibilité de voir survenir des conflits d'intérêts lorsque le représentant d'un État membre qui siège à l'organe directeur chargé du contrôle d'un organisme vient à occuper un poste dans l'organisme en question. À l'UNESCO, un représentant qui siège à l'organe directeur doit observer une pause de vingt-quatre mois avant de devenir fonctionnaire de l'organisation.

174. Au FNUAP, le pantouflage consiste en allées et venues entre le FNUAP et des ONG qui sont ses partenaires d'exécution. Dans les années 1970, l'Organisation des Nations Unies était le principal acteur dans le domaine humanitaire et en matière de développement, alors que l'on voit aujourd'hui intervenir une multiplicité d'acteurs, notamment des ONG, et la mobilité externe du personnel d'un acteur à l'autre risque de créer des situations de conflit d'intérêts. S'agissant des fonctionnaires nationaux, d'autres difficultés apparaissent lorsqu'ils doivent faire ce qu'ils ont à faire, c'est-à-dire mettre en œuvre comme il convient les projets de l'organisation qu'ils servent, alors que des pressions (d'ordre programmatique, politique et financier) sont exercées sur eux. Il y a un conflit d'intérêts lorsque des agents de ce type s'attendent à réintégrer la fonction publique de leur pays. Dans certains organismes, comme le FNUAP, où les représentants assistants de ses bureaux de pays sont généralement des ressortissants du pays d'accueil, les risques de conflit sont multipliés.

175. La situation semble différente dans certains organismes extérieurs au système des Nations Unies. À l'OCDE, par exemple, une pause de douze mois est requise à la fois des diplomates qui siègent au Conseil et souhaitent entrer au service de l'Organisation, et des fonctionnaires souhaitant entrer au Conseil en qualité de représentants de leurs gouvernements respectifs.

176. Par ailleurs, l'OCDE a fait observer que, du fait de la nature de sa mission, cette organisation opère dans un domaine en constant renouvellement. Toutefois, il convient de fixer des limites aux trop nombreuses allées et venues de certains fonctionnaires à destination et en provenance du secteur privé. Les experts extérieurs entrent au service de l'organisation parce qu'ils souhaitent travailler sur des questions de fond afin d'améliorer leurs compétences et se familiariser avec les questions de confidentialité relevant de leur spécialité, car l'OCDE s'intéresse à de nombreux secteurs (justice, police, éducation, etc.).

⁷⁶ Valentina Mele, Simon Anderfuhren-Biget et Frédéric Varone, « Conflicts of interest in international organizations: evidence from two United Nations humanitarian agencies » *Public Administration*, vol. 94, n° 2 (juin 2016).

⁷⁷ Groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts, *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis* et études réalisées par Transparency International dans l'Union européenne.

Ces deux dernières années, la fonction de gestion des ressources humaines a travaillé à l'élaboration d'une politique interne relative à la confidentialité, qui vise à étendre les mesures disciplinaires aux anciens fonctionnaires. Pour l'OCDE, cela devrait permettre de limiter l'inversion permanente des rôles.

177. Les conflits d'intérêts sont également considérés comme un problème épineux dans d'autres organisations internationales. S'agissant en particulier des restrictions applicables après la cessation de service, aucune surveillance n'est exercée en ce qui concerne les périodes durant lesquelles il est interdit à un fonctionnaire ayant quitté une organisation d'occuper certains types d'emplois ou tout emploi (les pauses), et le non-respect de ces pauses n'entraîne aucune conséquence pour ces anciens fonctionnaires. Les juristes savent qu'il n'existe aucun fondement juridique permettant de faire respecter des restrictions de ce genre par d'anciens fonctionnaires.

178. D'après toutes les déclarations recueillies à l'occasion du présent examen, aucun organisme des Nations Unies ne dispose actuellement du pouvoir légal de faire respecter les restrictions applicables après la cessation de service énoncées dans les politiques pertinentes. Ces organismes n'ont aucun moyen de surveiller les activités des fonctionnaires, experts et consultants ayant pris leur retraite ou quitté pour une autre raison l'organisme qu'ils servaient. Cette absence de surveillance et d'application d'une interdiction quelle qu'elle soit fait que les fonctionnaires retraités ou ayant quitté pour une autre raison l'organisme qu'ils servaient ou les membres du personnel non fonctionnaire qui exercent des activités interdites avant la fin de la pause consécutive à la cessation de service n'ont à subir aucune conséquence. En obligeant les membres du personnel fonctionnaire et non fonctionnaire à signer une telle clause, on pourrait envisager d'engager des poursuites contre toute personne qui l'aurait enfreinte.

179. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer, sans incidence financière, le respect des obligations et la responsabilité individuelle des membres du personnel dans l'ensemble du système.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, agissant en consultation avec le réseau juridique des organismes des Nations Unies, prendre les dispositions nécessaires pour incorporer, d'ici au mois de décembre 2019, des clauses appropriées dans les contrats de travail passés avec les membres de leur personnel fonctionnaire et non fonctionnaire, selon le cas, clauses en vertu desquelles il serait interdit à ces derniers, pendant une période fixée au regard de leur fonction, de se livrer, après la cessation de service, à certaines activités clairement définies.

VI. Formation

Cours de formation de base à la déontologie : cours obligatoires et facultatifs

180. Il ressort des publications spécialisées que la formation à la déontologie en milieu de travail est vivement recommandée s'agissant d'y faire régner la confiance. Dans le secteur privé comme dans le secteur public, les agents sont nombreux à savoir distinguer le légal de l'illicite, mais ils peuvent ne pas être suffisamment au fait des aspects juridiques complexes en rapport avec leur activité pour pouvoir détecter et éviter les agissements contraires à l'éthique. En outre, les différences souvent subtiles entre un comportement illicite et un comportement contraire à l'éthique peuvent être une source de confusion. Une formation bien conçue permet d'informer les fonctionnaires tout en prévenant, il faut l'espérer, les erreurs de jugement qui donnent une image peu flatteuse de l'organisme qu'ils servent. Les experts en matière de déontologie et de conformité aux principes de l'ONU travaillent à l'élaboration de cours interactifs axés sur les besoins des fonctionnaires qui montrent à ces derniers comment reconnaître et éviter les conflits d'intérêts sur le lieu de travail, que ces conflits soient d'ordre personnel, financier ou familial.

181. Un programme de formation à la déontologie permet aux fonctionnaires de se focaliser sur la responsabilité individuelle. Il insiste que le fait que l'on attend d'eux qu'ils traitent chaque personne équitablement et qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes dans leur travail. L'organisation qui les emploie gagne en sécurité du fait qu'il leur est rappelé qu'il leur incombe de traiter leurs collègues, les tiers et les biens de l'organisation avec respect. La formation des fonctionnaires à la déontologie professionnelle est un excellent moyen de fixer des normes de conduite et de leur inculquer l'importance de l'intégrité dans le système des Nations Unies. De surcroît, cette formation constitue une mesure de lutte contre la fraude conforme à la conclusion d'une étude internationale selon laquelle les programmes de formation des fonctionnaires à la déontologie visent principalement à prévenir les actes de corruption et à garantir la qualité de la fonction publique⁷⁸. Cette conclusion vaut également pour les fonctionnaires internationaux, notamment ceux du système des Nations Unies, en préconisant cette formation en tant qu'élément important du cadre de la lutte contre la fraude. En particulier, les cours de formation aux conflits d'intérêts visent à donner aux fonctionnaires des outils pour affronter ce genre de situations, notamment lorsqu'ils doivent faire face à un problème déontologique dans l'accomplissement de leurs tâches courantes.

182. Ces dernières années, soucieux d'encourager vivement les fonctionnaires à mener une réflexion pratique sur la déontologie et à examiner la manière dont la déontologie est assimilée à l'exercice de leurs fonctions et à leur rôle de fonctionnaires internationaux, la plupart des organismes des Nations Unies ont choisi de mettre en place des cours de formation obligatoires ou de rendre obligatoire le cours de formation de base à la déontologie facultatif qui existait déjà.

183. En 2014, afin de mieux sensibiliser le personnel à la déontologie et à l'intégrité, le Secrétariat a lancé un nouveau cours de formation en ligne intitulé « La déontologie et l'intégrité à l'ONU », qui est devenu obligatoire pour tous les fonctionnaires. Ce nouveau cours, qui est présenté comme un cours de remise à niveau, a en fait remplacé le cours de formation à la déontologie en ligne et l'atelier animé par un instructeur, et est disponible dans Inspira en anglais et en français. Toutefois, il s'est avéré difficile de suivre le cours en ligne jusqu'au bout sur le terrain du fait de l'absence d'une connexion Internet stable et permanente et du manque de multilinguisme de ses modules.

184. Outre le module sur les conflits d'intérêts de ce cours, le Bureau de la déontologie de l'ONU a pris l'initiative d'élaborer un nouveau cours de formation en ligne intitulé « La prévention de la fraude et de la corruption à l'ONU », qui comporte une section sur la prévention des conflits d'intérêts et devrait à terme devenir obligatoire. En effet, le risque de fraude et de corruption à l'ONU augmente lorsque les fonctionnaires font passer leurs

⁷⁸ Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale de l'OCDE et SIGMA, "Ethics training for public officials" (mars 2013).

intérêts personnels avant ceux de l'Organisation et/ou abusent de l'autorité qu'ils tirent de leur qualité de fonctionnaires de l'ONU. Le PNUD a élaboré un module indépendant de formation en ligne sur la manière d'éviter les conflits d'intérêts, qui, tout en étant facultatif, complète le cours de formation obligatoire à la déontologie et à l'intégrité au PNUD.

185. L'Inspecteur a également consulté des organisations multilatérales qui ne sont pas des organisations participantes du CCI sur leurs pratiques actuelles en matière de formation à la déontologie. Par exemple, il a appris qu'à l'OCDE, la déontologie était incorporée dans la formation à l'entrée en service qui avait été élaborée en interne et qu'elle faisait l'objet d'un suivi annuel. De même, au FMI, le cours présentiel sur la déontologie fait partie de la formation à l'entrée en service de chaque nouveau fonctionnaire et doit être suivi dans les soixante premiers jours de service. Il est organisé une fois par mois. Au Groupe de la Banque mondiale, la formation dispensée a uniquement consisté en une formation présentielle. Une version électronique plus élaborée du cours de formation obligatoire à la déontologie devait être prête à fin 2017.

Pratique optimale pour accroître les taux de participation et de conformité en ce qui concerne la formation obligatoire

186. Il ressort des données concernant l'achèvement du cours de formation à la déontologie et la délivrance du certificat correspondant dans les organismes des Nations Unies où les fonctionnaires ont notamment pour obligation de suivre ce cours avec succès que les taux de participation et de conformité peuvent être très inégaux et différer sensiblement d'un organisme à l'autre. À l'ONU, bien que le cours de formation en ligne obligatoire soit autonome et que chaque fonctionnaire y ait facilement et gratuitement accès depuis son bureau partout où l'Organisation s'acquitte de son mandat et mène ses activités, à n'importe quel moment de la journée et toute l'année, le taux de participation à ce cours n'atteint même pas 50 % des fonctionnaires.

187. Ce taux élevé de non-achèvement du cours obligatoire, malgré des rappels répétés diffusés sur l'Intranet de l'ONU et par courriels adressés à chaque fonctionnaire partout dans le monde, ne fait pas l'objet d'un suivi par les services de gestion des ressources humaines, qui ont été chargés de la mise en place du cours. Les membres des départements compétents interrogés ont fait observer qu'ils ne voyaient aucun signal d'alarme lors de l'évaluation des résultats de la participation. Considérant que les taux de délivrance de certificats atteignent près de 100 % des membres du personnel des autres organismes des Nations Unies (voir la pièce jointe III), l'Inspecteur voudrait attirer l'attention des fonctions de gestion des ressources humaines du Secrétariat sur le taux de réussite relativement faible enregistré par leur cours. Le taux de participation actuel indique que plus de la moitié des fonctionnaires de l'ONU ne se sont pas donné la peine d'apprendre comment repérer, éviter et résoudre les situations de conflit d'intérêts. Les services compétents devraient réfléchir aux mesures d'encouragement à mettre en place pour optimiser cet outil de sensibilisation essentiel. L'Inspecteur a relevé que l'on pourrait facilement et sans engager de dépenses supplémentaires inciter les fonctionnaires à suivre ce cours et surveiller le taux de participation.

188. Les représentants du personnel de certains des organismes des Nations Unies considèrent que le cours de formation à la déontologie en ligne n'est pas très efficace, car les participants peuvent sauter le texte explicatif et passer directement au questionnaire. Ils ont fait observer que ce cours peut être achevé sans qu'il y ait apprentissage, en répétant les questions des modules et en notant ou mémorisant les bonnes réponses aux questions à choix multiples uniquement pour obtenir le certificat attestant que le cours a été suivi avec succès. À leur avis, il faudrait concevoir le cours de façon que les fonctionnaires ne puissent pas en négliger la partie essentielle en se contentant de cocher une case indiquant qu'ils ont suivi le cours avec succès, alors qu'ils n'ont pas assimilé les connaissances requises auxquelles il donne pourtant accès. Les représentants du personnel ont également signalé des difficultés d'ordre linguistique, découlant du fait que les cours en ligne ne sont pas disponibles dans toutes les langues officielles, si bien que le personnel local saisit mal le contenu de la formation et continue d'ignorer les politiques relatives aux conflits d'intérêts.

189. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer, sans incidence financière, la supervision, le respect des obligations et la responsabilité individuelle des fonctionnaires dans l'ensemble du système.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, au plus tard d'ici à la fin du mois de décembre 2019, faire le nécessaire pour : a) veiller à ce que tous les fonctionnaires, toutes classes confondues, suivent avec succès le cours obligatoire de formation initiale et périodique à la déontologie et obtienne le certificat correspondant ; b) relier la certification du cours obligatoire de formation à la déontologie au cycle annuel de suivi du comportement professionnel ; c) incorporer la formation à la déontologie dans la formation à l'entrée en service du personnel non fonctionnaire, en prévoyant selon que de besoin des remises à niveau à intervalles périodiques.

Autres cours de formation à la déontologie

190. Plusieurs organismes des Nations Unies, dont le PNUD, le FNUAP, le HCR, l'UNICEF, ONU-Femmes, l'UNESCO et l'ONUDI, dispensent des cours et organisent des ateliers de formation à la déontologie. Le Bureau de la déontologie du PNUD organise également un atelier en présentiel sur la déontologie à l'intention de quelque 1 300 fonctionnaires et prestataires de services chaque année. S'adressant à un public mondial, qui dépasse largement le cadre du PNUD et inclut un personnel non fonctionnaire et des participants des autres organismes des Nations Unies, cet atelier examine la question des conflits d'intérêts d'une manière très détaillée. En outre, le Bureau assure des formations à un exercice déontologique des fonctions de direction dans les différentes unités administratives du PNUD et les différents bureaux de pays du Programme, formations qui s'adressent également au personnel des bureaux de pays d'autres organismes des Nations Unies et des partenaires extérieurs. Les formations à un exercice déontologique des fonctions de direction sont conçues de manière à permettre aux personnes exerçant ces fonctions de faire face à des situations déontologiques délicates propres à la région de leur ressort et à atténuer ou prévenir les risques identifiés. L'UNESCO a rendu cette formation obligatoire pour tous ses fonctionnaires de rang supérieur, car elle inclut un module consacré spécifiquement aux conflits d'intérêts du point de vue de la direction et insiste sur l'importance d'un exemple donné au plus haut niveau à cet égard.

191. Le Bureau de la déontologie de l'UNICEF assure une formation et une sensibilisation au moyen, notamment, d'une formation obligatoire en ligne, en présentiel, sur Skype et lors de séminaires en ligne. Au siège de l'organisation, les divisions abordent la question de la prévention des conflits d'intérêts à la faveur d'une formation et de conseils adaptés aux unités fonctionnelles, qui énoncent les principes et les règles que les fonctionnaires sont censés respecter lorsqu'ils mènent des activités au nom de l'UNICEF. Le Bureau de la déontologie du HCR a élaboré des plans en vue de travailler à l'avenir avec des fonctionnaires faisant office d'« ambassadeurs de bonnes pratiques », sur la base d'un profil qu'il a établi, portant notamment sur les obligations que les fonctionnaires doivent remplir pour jouer ce rôle et faciliter l'organisation de formations de remise à niveau. Ces plans, à l'élaboration desquels le personnel de la section de l'innovation interne a été étroitement associé, excluent tout nouveau manuel et privilégient un échange continu plus dynamique permettant aux stagiaires de s'arrêter, de faire une pause, de réfléchir et de changer certaines habitudes.

Formation du personnel chargé des achats à la déontologie

192. Dans son rapport sur la fraude, le CCI a noté qu'en raison des risques inhérents à leurs activités, certains organismes ont l'habitude d'exiger que les membres de leur personnel chargés de la gestion des achats et des marchés reçoivent une formation antifraude ciblée à intervalles réguliers⁷⁹. Face à une demande croissante de formation sur

⁷⁹ Voir JIU/REP/2016/4, par. 145 à 150.

mesure pour les personnels qui participent à tous les niveaux aux activités d'achat, le Secrétariat a, au premier trimestre 2008, mis en place un atelier sur le thème « Déontologie et intégrité en matière d'achats ». Géré et accueilli par la Division des achats, cet atelier est un module de formation en ligne qui est obligatoire pour tous les membres du personnel de la Division et est recommandé pour les autres fonctionnaires dont les fonctions et responsabilités sont liées aux achats. Le programme, qui a été élaboré en interne, a codifié et regroupé tous les instruments et définitions existant en matière d'achats, ainsi que des exemples tirés de la pratique. Il est accessible gratuitement à tous les organismes des Nations Unies et à leurs praticiens des achats. Le HCR a lui aussi élaboré en interne un programme de formation et de certification sur la chaîne d'approvisionnement, dont un élément traite des conflits d'intérêts liés aux achats.

193. Considérant que certaines fonctions sont plus exposées que d'autres à des conflits d'intérêts, le PNUD propose au personnel des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et de leurs emprunteurs, et des gouvernements un programme de formation spécialisée aux opérations d'achat débouchant sur des certificats d'aptitude. Ces cours, qui s'adressent, sans leur être exclusivement réservés, aux praticiens des achats du PNUD et à ceux des autres organismes des Nations Unies, sont agréés par le Chartered Institute of Procurement and Supply du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et proposent une formation de base, avancée et diplômante (niveaux 2, 3 et 4). Leur contenu est adapté afin de refléter les règles, les politiques et les procédures courantes des Nations Unies et relatives aux marchés publics, et offre de ce fait un système de qualification unique adapté aux exigences des Nations Unies et aux conditions relatives aux marchés publics. Une partie de la formation se présente sous la forme d'un programme d'apprentissage consacré aux conflits d'intérêts liés aux achats. Le coût de ce cours est de 11 200 dollars par personne et est financé sur le budget ordinaire du PNUD pour son personnel, avec recouvrement des coûts.

194. Trois organismes membres du Groupe de la déontologie des Nations Unies (ONU, PNUD et ONU-Femmes) ont harmonisé leurs principaux cours de formation à la déontologie en matière d'achats, ce qui leur a fait obtenir aux différents niveaux la certification du Chartered Institute of Procurement and Supply, tandis que deux autres membres du Groupe (UNICEF et HCR) conçoivent ce programme de formation d'une manière différente. **L'Inspecteur suggère que le responsable des achats au PNUD porte cette question à l'attention du Réseau d'achats du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS. Le Réseau devrait, en consultation avec le Groupe, décider si cette formation et cette certification, notamment le module sur les conflits d'intérêts, correspondent aux attentes des praticiens de l'ensemble du système ; les aident à apprendre à éviter et à résoudre les conflits d'intérêts ; et devraient être adoptés par tous les organismes des Nations Unies afin qu'ils se conforment aux mêmes normes déontologiques.**

VII. La voie à suivre

195. Travailler pour l'un des organismes des Nations Unies revient, pour la personne concernée, à accepter de servir exclusivement les intérêts de l'organisme en question et à mettre de côté des intérêts particuliers de quelque nature qu'ils soient. Cela étant, les conflits d'intérêts sont un aspect intrinsèque de la vie quotidienne du fait de la multiplicité des liens et réseaux que les individus tissent autour d'eux. Les fonctionnaires eux-mêmes peuvent avoir conscience qu'une situation crée un conflit entre leurs intérêts et ceux de l'organisme qu'ils servent. Il existe toutefois des situations ambiguës ou à propos desquelles les fonctionnaires ont besoin de conseils pour en apprécier la gravité et chercher le moyen d'y faire face. Les organismes des Nations Unies mettent à leur disposition un certain nombre d'outils pour les aider à gérer des conflits d'intérêts perçus comme tels, effectifs ou éventuels.

196. Il ressort du présent examen que les organismes des Nations Unies ont élaboré de solides dispositions réglementaires de base pour expliquer et, en même temps, prévenir et combattre la genèse des conflits d'intérêts. La mise en œuvre de dispositifs de lutte contre la fraude et la corruption qui prévoient également l'élimination des conflits d'intérêts – qu'ils constituent des actes frauduleux distincts ou des facteurs qui contribuent au fait principal – renforcera progressivement le paysage normatif.

197. Le traitement préférentiel découlant de l'existence de liens étroits ou accordé en échange de certains services se présente sous bien des aspects différents, car il peut être appliqué aussi bien dans le cas du recrutement de jeunes fonctionnaires que dans celui de la nomination des membres du personnel de direction aux échelons les plus élevés d'un organisme. Le manque d'impartialité de la part de fonctionnaires et aussi de membres du personnel non fonctionnaire et d'experts peut influencer la prise de décisions sur les questions ayant un impact sur tous les aspects de la vie, en particulier les droits fondamentaux, notamment la santé et le bien-être de millions de personnes à travers le monde.

198. Le présent rapport vise à fournir des recommandations destinées à renforcer la détermination des fonctionnaires et des autres personnels, avant et après leur nomination, et pendant qu'ils servent les organismes des Nations Unies. Le fait de devoir signer des clauses appropriées et attester de la compréhension de codes de conduite permettra d'engager, le moment venu, des poursuites contre toute personne qui aura enfreint les règles. En organisant à l'intention du personnel des cours de déontologie obligatoires à l'entrée en service et de remise à niveau qui incluent des modules sur les conflits d'intérêts et autres questions connexes, et en obtenant des taux d'achèvement et de certification élevés, on s'assure que le personnel connaît les obligations qui lui incombent et peut identifier les situations de conflit d'intérêts lorsqu'elles surviennent et leur trouver d'éventuelles solutions. L'enseignement continu joue un rôle essentiel, car dans bien des cas, un déontologue compétent ne peut être physiquement présent pour fournir sur place des conseils et un appui.

199. Des enseignements doivent être tirés de l'expérience pour que la direction comprenne les causes profondes des défaillances des mécanismes de résolution des conflits d'intérêts et que les membres du personnel soient informés des erreurs d'appréciation commises dans certaines situations par leurs pairs et leurs supérieurs hiérarchiques qui les ont conduits à intervenir dans des conflits d'intérêts et autres activités connexes et à être sanctionnés pour cela. La direction pourrait s'appuyer sur les services juridiques pour tirer parti de la jurisprudence des systèmes de justice interne des organismes des Nations Unies sur la question, en présentant tous les éléments des affaires de conflit d'intérêts inclus dans les rapports et circulaires annuels relatifs aux affaires disciplinaires. De la sorte, les fonctionnaires et les autres membres du personnel pourraient comprendre et éviter de semblables situations de conflit d'intérêts. De son côté, la direction devrait apprendre, en s'appuyant sur des schémas bien établis, à empêcher des situations aussi risquées de se reproduire. En conclusion, l'Inspecteur estime que ce serait là une bonne initiative, à combiner avec un renforcement de la collaboration entre tous les principaux acteurs de la déontologie du système des Nations Unies.

200. Le présent examen et les travaux de recherche sur lesquels il s'appuie ne doivent pas être considérés comme un projet exhaustif couvrant tous les aspects des conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies, mais plutôt comme un simple fondement de la recherche à venir. Le monde évolue, dans tous les aspects de la vie, parfois à grande vitesse. Le système des Nations Unies ne peut que suivre le mouvement. Il y a dix ans encore, ce système ne disposait d'aucun bureau de la déontologie et la fonction de déontologie ne suscitait guère d'intérêt. Au cours des cinq décennies écoulées, le CCI a traité d'un grand nombre de questions relatives à l'inspection et à l'évaluation des questions administratives et financières et des questions d'intégrité, mais très peu de ses rapports ont abordé la fonction de déontologie et aucun n'a examiné spécifiquement la question des conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies. C'est dans ce contexte que le présent examen doit s'insérer. Il ne représente qu'une simple pierre de l'édifice de l'intégrité dans le système des Nations Unies.

201. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer le contrôle et la conformité aux règles.

Recommandation 6

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient, dans l'exercice de leur fonction de contrôle du dispositif d'application du principe de responsabilité de leurs organismes respectifs, suivre régulièrement les questions relatives aux conflits d'intérêts, en veillant notamment à actualiser les politiques, instruments administratifs et mécanismes pertinents.

Annexe I

**Vue d'ensemble des mesures que les organisations participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection
JIU/REP/2017/9**

Rapport		Effets escomptés	Organisation des Nations Unies, ses fonds et ses programmes									Autres organes et entités					Institutions spécialisées et AIEA													
			CCS	ONU*	CCI	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	UNICEF	ONUDC	PAM	ONUSIDA**	CNUCED	HCR	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 3	f		L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 4	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6	e		L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Légende : L : Recommandation pour décision par l'organe législatif ou délibérant

E : Recommandation appelant une décision du chef de secrétariat

: Cette entité n'a pas à prendre de mesure concernant la recommandation.

Effet escompté : a : renforcement de la transparence et de la responsabilisation b : diffusion de bonnes pratiques ou de pratiques optimales c : coordination et coopération renforcées

d : amélioration de la cohérence et de l'harmonisation e : contrôle et conformité renforcés f : efficacité renforcée g : économies financières importantes h : efficience renforcée i : autre.

* Entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2015/3.

** Pour ONUSIDA, son Conseil de coordination du Programme est appelé à prendre des mesures conformément aux recommandations 3 et 6 (voir JIU/ML/2016/23).