



COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Cent dix-neuvième session

Rome, 9-11 octobre 2023

**Recommandation n° 7 du rapport du Corps commun d'inspection (CCI)
intitulé *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans
le renforcement de la fonction d'enquête (JIU/REP/2020/1)***

I. Introduction

1. Dans la recommandation n° 7 de son rapport intitulé *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête*, le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies préconise ce qui suit: «Les organes délibérants des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2021, mettre au point et adopter les procédures formelles à suivre pour la conduite d'enquêtes en cas de plainte pour comportement répréhensible du chef de secrétariat, et adopter les politiques appropriées» (Recommandation 7).¹

2. Le présent document est soumis au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) compte tenu du mandat de celui-ci comme le prévoit le paragraphe 8 de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation, qui dispose que le Comité examine «les aspects juridiques et constitutionnels de toute autre question qui lui est soumise par le Conseil». Il donne suite aux décisions du Conseil comme indiqué plus bas.

II. Contexte

3. À sa 117^e session, en octobre 2022, le CQCJ a émis les conclusions suivantes:

33. Le Comité a noté que le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination n'avait pas lancé le «processus de consultation» qu'il avait prévu d'organiser «pour s'entendre sur une mise en œuvre harmonisée de la recommandation» et que, par conséquent, plusieurs institutions spécialisées avaient commencé ou achevé les

¹ Pour de plus amples informations sur l'examen de cette question par les organes directeurs, consulter le document [CCLM 117/4](#).

travaux de mise en œuvre de la recommandation du CCI, en particulier ceux visant à désigner une entité chargée des enquêtes.

34. Le Comité n'a pas relevé d'obstacle juridique à ce que la FAO, elle aussi, élabore et adopte des procédures de sa propre initiative, en tenant compte du cadre juridique de l'Organisation.

35. Le Comité a invité le Conseil à demander à la Direction de la FAO de donner la priorité à l'élaboration de ces procédures, en tenant compte des vues du Comité financier, et a appelé à poursuivre les consultations avec les autres institutions spécialisées.

36. Le Comité a invité le Conseil à recommander à la Direction de la FAO de répertorier les instruments juridiques qui seraient utiles à l'application de la recommandation n° 7 du CCI, ainsi que les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux instruments déjà en place.²

4. Puis, à sa 194^e session, en novembre 2022, le Comité financier:

c) a appuyé la recommandation du CQCJ invitant le Conseil à demander à la Direction de la FAO de donner la priorité à l'élaboration de procédures et de recenser les instruments juridiques appropriés, ainsi que les éventuelles modifications à apporter aux instruments existants, pour mettre en œuvre la recommandation du CCI;

d) a recommandé que, lors de l'élaboration de telles procédures, la FAO tienne compte de la nature intergouvernementale de l'Organisation, de son cadre juridique existant, de sa structure de gouvernance et de ses capacités d'enquête, et veille à la bonne observation de la procédure;

e) a encouragé la poursuite des consultations avec les autres institutions spécialisées pour garantir, dans la mesure du possible, une approche coordonnée et harmonisée au sein de l'ensemble du système des Nations Unies;

f) a demandé que de nouvelles informations actualisées sur les progrès accomplis soient présentées à la session du printemps 2023 du Comité, et a demandé à la Direction de présenter des procédures préliminaires, ainsi que les avis formulés par le CQCJ à cet égard, selon qu'il conviendrait, au Comité financier, à sa session de l'automne 2023, afin que celui-ci les examine.³

5. À sa 171^e session, en décembre 2022, le Conseil a approuvé les mesures susmentionnées du CQCJ et du Comité financier⁴.

6. À sa 172^e session, en avril 2023, le Conseil «a pris note des réflexions du CQCJ concernant: [...] la suite donnée aux recommandations qui figurent dans le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête* (JIU/REP/2020/1)»⁵ et a également pris note des réflexions du Comité financier concernant «la suite donnée aux recommandations qui figurent dans les rapports du Corps commun d'inspection (CCI) intitulés *Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies* et *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête*»⁶.

7. Dans les rapports qu'ils ont soumis au Conseil à sa 172^e session, les deux comités ont formulé les observations et les recommandations suivantes dans le cadre de leurs mandats respectifs:

² [CL 171/10](#), paragraphes 33 à 36.

³ [CL 171/9](#), paragraphe 20.

⁴ [CL 171/REP](#), alinéa c du paragraphe 35 et alinéa b du paragraphe 32.

⁵ [CL 172/REP](#), sous-alinéa iii de l'alinéa c du paragraphe 27.

⁶ [CL 172/REP](#), alinéa g du paragraphe 24.

a) Le CQCJ:

20. [...] *s'est félicité de la présentation orale donnée par la Conseillère juridique, notamment sur les échanges de vues avec d'autres institutions spécialisées des Nations Unies.*

21. *Le Comité, rappelant ses recommandations et celles du Comité financier sur la question, formulées à leurs sessions de l'automne 2022 et approuvées par le Conseil à sa 171^e session, a dit attendre avec intérêt d'examiner les procédures provisoires à sa session prévue à l'automne 2023, notant qu'elles devraient être élaborées en concertation avec d'autres institutions spécialisées des Nations Unies et tenir compte du cadre juridique de l'Organisation.*⁷

b) Le Comité financier:

a) *s'est félicité des informations actualisées communiquées oralement par la Conseillère juridique, y compris au sujet des consultations menées auprès des autres organismes spécialisés du système des Nations Unies, et a recommandé que, pour les questions similaires, les informations actualisées soient présentées par écrit à l'avenir;*

b) *a dit attendre avec intérêt de pouvoir examiner les procédures préliminaires à sa session de novembre 2023, ainsi que les avis formulés par le CQCJ à leur sujet, et a indiqué qu'il faudrait que celles-ci soient élaborées après consultation des autres organismes spécialisés du système des Nations Unies, en prenant en compte le cadre juridique de l'Organisation;*

c) *a demandé à la Direction de donner aux membres du Comité financier la possibilité d'examiner les procédures préliminaires et de communiquer leurs contributions avant leur présentation formelle au CQCJ et au Comité financier à leurs sessions de l'automne 2023.*⁸

8. Des procédures préliminaires ont été communiquées de manière informelle aux membres du CQCJ et du Comité financier. Certaines observations des membres du CQCJ ont été prises en compte dans la préparation du présent document. Le secrétariat a toutefois estimé que les membres devaient d'abord débattre d'une grande partie de ces contributions, en particulier de celles qui portaient sur des questions de principes ou de processus généraux. C'est la raison pour laquelle les contributions qui ont été reçues ont été transmises aux membres du CQCJ afin qu'ils puissent en débattre lors des délibérations de la session à venir du CQCJ.

III. Principes directeurs pour l'élaboration des processus de mise en œuvre de la recommandation 7

9. Les modalités de mise en œuvre de la recommandation 7 présentées dans ce document ont été élaborées au regard des principes généraux énoncés ci-dessous. Ceux-ci émanent des *Textes fondamentaux*, des principes généraux du droit administratif international et de la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT (TAOIT)⁹. Comme détaillé à la section IV ci-dessous, les modalités présentées en ce qui concerne la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire, respectivement, ont pour but de suivre les procédures normales applicables aux membres du personnel, dans la mesure du possible et de façon adaptée.

10. **Conformité et cohérence au regard des Textes fondamentaux:** Les mécanismes permettant de traiter les allégations de faute à l'encontre du Directeur général doivent être conformes aux *Textes fondamentaux*, y compris aux dispositions conférant à la Conférence le pouvoir de nommer le

⁷ [CL 172/10](#), paragraphes 20 et 21.

⁸ [CL 172/9](#), paragraphe 38.

⁹ Dans le présent document, toutes les références à des jugements se rapportent à des jugements prononcés par le TAOIT, qui a le pouvoir de rendre des décisions contraignantes pour l'Organisation, par exemple l'octroi de dommages et intérêts.

Directeur général, et qui ne peuvent être déléguées au Conseil¹⁰. Les procédures doivent aussi respecter l'obligation faite au Directeur général de rendre compte de ses actes à la Conférence et au Conseil¹¹. Comme il est indiqué à la section VII («Prochaines étapes») ci-dessous, il conviendra d'examiner si les procédures doivent, ou peuvent, conduire à des modifications des Textes fondamentaux.

11. **Droit à une procédure régulière, principe du contradictoire et droits de la défense:** Le droit à une procédure régulière s'applique à la nomination des directeurs généraux par les organes directeurs, et les décisions relatives aux conditions de nomination des directeurs généraux peuvent être contestées devant le TAOIT¹². Le TAOIT a établi qu'une mesure disciplinaire ne peut être prise qu'au terme d'une procédure contradictoire garantissant de manière optimale le droit du fonctionnaire à être entendu. Les griefs doivent être formulés avec précision et notifiés en temps utile afin que la personne concernée puisse notamment participer activement et pleinement à l'administration des preuves tant devant l'organe chargé de procéder à l'enquête pendant la procédure disciplinaire que devant l'autorité investie du pouvoir de décision¹³. Le fonctionnaire doit, en règle générale, avoir connaissance de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde ou s'apprête à fonder une décision qui le touche personnellement. La divulgation de ces pièces ne peut être refusée pour des raisons de confidentialité, sauf dans des cas spéciaux où un intérêt supérieur l'exige¹⁴.

12. **Devoir de vigilance:** Il est du devoir des membres du personnel de s'abstenir de tout comportement susceptible de porter atteinte à la dignité ou à la réputation de la personne concernée, et il convient de noter que le TAOIT a reconnu que la décision d'imposer un congé spécial à un fonctionnaire de classe élevée en attendant une évaluation de la qualité de ses services portait inévitablement atteinte à sa dignité et à sa réputation et avait des conséquences sur sa carrière¹⁵. Il convient de tenir dûment compte du caractère hautement confidentiel des enquêtes et des procédures disciplinaires et de limiter la diffusion des informations sensibles, en particulier quand des procédures sont en cours.

13. **Présomption d'innocence, preuve et charge de la preuve:** La personne concernée est présumée innocente et il incombe à l'Organisation de prouver les allégations de faute. Concernant la notion de preuve, des normes différentes s'appliquent aux enquêtes et aux procédures disciplinaires. Le degré de preuve retenu lors d'une enquête en vue d'étayer une allégation est *celui spécifié dans la règle ou la politique régissant la faute présumée ou, en l'absence d'une telle règle ou politique, les éléments de preuve sont vérifiés dans toute la mesure du possible compte tenu des circonstances*¹⁶. Le droit administratif international exige que des mesures disciplinaires ne soient prises que lorsque les allégations sont prouvées au-delà de tout doute raisonnable¹⁷.

¹⁰ Voir l'article V, paragraphe 3, et l'article VII de l'Acte constitutif.

¹¹ Article VII, paragraphe 4, de l'Acte constitutif, article XXXVIII, paragraphe 1, du Règlement général de l'Organisation.

¹² Voir par exemple, le jugement n° 2232, considérants 10 et 16.

¹³ Voir par exemple le jugement n° 2741, considérant 4, alinéa a; le jugement n° 1133; le jugement n° 1212; le jugement n° 2254, considérant 6; le jugement n° 2475, considérant 20; le jugement n° 4615, considérant 7; le jugement n° 4310, considérant 11; le jugement n° 3640, considérants 16 et 20; et le jugement n° 2741, considérant 4, alinéa a.

¹⁴ Voir par exemple le jugement n° 4310, considérant 11.

¹⁵ Voir par exemple le jugement n° 2324, considérant 13; jugement n° 4448, considérant 9; et le jugement n° 4411, considérant 22.

¹⁶ *FAO Investigation Guidelines* (Directives de la FAO relatives aux enquêtes, document en anglais), paragraphe 10.2.

¹⁷ Voir par exemple le jugement n° 4491, considérant 19; le jugement n° 2741, considérant 4, alinéa a; le jugement n° 4363, considérant 10; le jugement n° 4051, considérant 5; le jugement n° 3297, considérant 8; et le jugement n° 3875, considérant 8.

IV. Définition d'une faute

14. Il convient, dans le cadre de l'adoption de la procédure de mise en œuvre de la recommandation n° 7, de définir clairement le comportement à traiter. On observe que la recommandation fait référence au «comportement répréhensible» [ou «faute»].

15. Par «comportement répréhensible» [ou «faute»], on désigne un manquement d'une nature particulièrement grave. Conformément aux règles de la FAO qui s'appliquent aux membres du personnel, par «manquement», «il faut entendre une conduite incompatible avec l'engagement explicite ou implicite pris par le fonctionnaire à l'égard de l'Organisation, ou le non-respect par celui-ci des obligations énoncées à l'article I du Statut du personnel». En voici une liste non exhaustive:

a) Utilisation par un fonctionnaire de sa situation, de ses pouvoirs, ou des avoies dont il dispose au titre de ses attributions officielles, pour en tirer un gain ou un avantage pécuniaire personnel ou pour en faire obtenir à autrui.

b) Abus de pouvoir ou de confiance aux dépens de l'Organisation, ou toute conduite de nature à ternir le nom de l'Organisation.

c) Fausse déclaration – orale ou écrite – déformation des faits ou dol concernant des questions officielles.

d) Toute action visant à empêcher le fonctionnement normal de l'Organisation.

e) Violation grave d'une loi nationale en vigueur.

f) Actes à caractère intentionnel ou gravement négligent de nature à mettre la vie en danger ou à endommager des biens

g) Refus d'honorer une dette librement contractée ou tout autre engagement comparable.

h) Insubordination ou refus d'obéir à des instructions.

i) Refus de s'acquitter des tâches prescrites ou répugnance à s'en acquitter de manière satisfaisante.

j) Conduite rendant le fonctionnaire incapable de remplir normalement ses fonctions, par exemple travail en état d'ivresse ou absence non autorisée.

k) Manque de neutralité ou non-respect des obligations énoncées à l'Article I «Devoirs, obligations et privilèges» du Statut du personnel, et notamment aux sections 301.1.1, .1.3, .1.4, .1.5, .1.7 et .1.9.¹⁸

16. La question de la «faute» est développée dans les textes réglementaires de la FAO au titre des mesures disciplinaires donnant lieu au renvoi. En particulier, le renvoi pour faute est «un licenciement pour mauvaise conduite compromettant, ou risquant de compromettre la réputation de l'Organisation et de son personnel». Quant au renvoi sans préavis pour inconduite, «il sanctionne une situation dans laquelle l'inconduite du fonctionnaire est telle qu'elle a compromis gravement ou risque de compromettre gravement la réputation de l'Organisation et de son personnel»¹⁹.

17. À ces règles viennent s'ajouter les définitions figurant dans plusieurs politiques relatives à des types spécifiques de faute, tels que la corruption et la fraude, le harcèlement sexuel et l'abus de pouvoir, ainsi que l'exploitation sexuelle.

¹⁸ Manuel de la FAO, section 330.1.5.

¹⁹ Manuel de la FAO, section 330.2.4.

18. Il est considéré que la nature du comportement qualifié de *manquement*, d'*inconduite* ou de *faute* pour les membres du personnel constituerait également un manquement ou une faute pour un chef de secrétariat. Le rôle et les fonctions de cette personne accentueraient toutefois la gravité de tout manquement.

19. À l'Organisation météorologique mondiale (OMM), les définitions de *manquement* et de *faute* ont été intégrées aux procédures spéciales qui viennent d'être adoptées, dont on trouve la description ci-dessous²⁰. Ces définitions, comme les procédures, sont reprises dans le contrat conclu avec le Secrétaire général. Les définitions sont très proches de celles de la FAO énoncées ci-dessus. Par *manquement*, on entend «tout comportement par lequel le Secrétaire général ne remplit pas ses obligations résultant de la Convention et des règlements de l'OMM et de la Charte des Nations Unies, ou n'observe pas les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international. Un manquement englobe tout comportement suffisamment grave pour constituer une faute». Par *faute*, on entend «tout comportement par lequel le Secrétaire général ne remplit pas ses obligations résultant de la Convention et des règlements de l'OMM et de la Charte des Nations Unies, ou n'observe pas les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international, et dont la gravité peut être suffisante pour entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire et l'imposition de mesures disciplinaires pour faute». Les procédures de l'OMM prévoient également une liste non exhaustive de types de fautes passibles de mesures disciplinaires.

20. Le Comité souhaitera peut-être apprécier s'il convient de préciser les définitions de *conduite répréhensible* et de *faute* dans les procédures qui seront établies. Il peut également décider que ces procédures renvoient simplement aux définitions qui figurent dans les textes réglementaires et directives de la FAO déjà en vigueur, s'il conclut que c'est la procédure, et non le type de conduite, qui distingue le cas du chef de secrétariat de celui des autres membres du personnel de l'Organisation.

V. Procédure d'enquête et procédure disciplinaire

21. Le traitement des allégations de faute à la FAO comprend deux étapes: la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire. Les procédures applicables aux membres du personnel sont exposées aux annexes 1 et 2 respectivement. Les solutions envisageables pour ces procédures conformément à la recommandation 7 sont présentées en annexes 3 et 4 et visent à suivre, dans la mesure du possible et selon qu'il convient, une procédure équivalente à la procédure ordinaire.

A. Procédure d'enquête

22. La procédure d'enquête est une opération technique visant l'établissement des faits. Conformément aux Directives de la FAO relatives aux enquêtes administratives, elle comprend trois étapes (voir l'**annexe 1**): la réception de la plainte, l'examen préliminaire et l'enquête elle-même. Les allégations jugées fondées dans le cadre de l'enquête font ensuite l'objet d'une procédure disciplinaire.

23. D'après les Directives de la FAO relatives aux enquêtes, le Bureau de l'Inspecteur général (OIG) peut recommander que la personne visée soit suspendue jusqu'au terme de l'enquête.

B. Procédure disciplinaire

24. La procédure disciplinaire comprend une évaluation des faits établis par l'enquête. Elle vise à déterminer si la violation d'une règle ou d'une politique est avérée au-delà de tout doute raisonnable et, le cas échéant, à arrêter la mesure qui s'impose au regard de cette violation (voir l'**annexe 2**). Selon les règles de la FAO les membres du personnel visés peuvent être suspendus, avec ou sans

²⁰ Voir la [résolution adoptée par le Congrès de l'OMM](#) à sa 19^e session (mai-juin 2023), section 3. La résolution approuve la révision des conditions du contrat du Secrétaire général visant la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire.

retenue de traitement, jusqu'au terme de la procédure disciplinaire, une telle suspension étant sans préjudice de leurs droits.

25. En général, ce sont les personnes habilitées à nommer des fonctionnaires qui prennent les décisions relevant de la procédure disciplinaire, en tenant compte des éventuelles recommandations des unités compétentes.

C. *Considérations particulières concernant les allégations visant les chefs de secrétariat*

26. Nombre d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies consultées ont souligné qu'il fallait réfléchir aux moyens de prévenir les utilisations abusives de ces procédures. Il semblerait que, dans certaines de ces organisations, des employés, au lieu – ou en plus – de déposer une plainte selon les voies administratives réglementaires, ont allégué que le chef de secrétariat avait commis une faute, afin de contester des décisions prises en toute régularité concernant, par exemple, un recrutement, une promotion ou une restructuration. Ces organisations ont indiqué que de tels actes entravaient l'exercice normal du pouvoir administratif échéant au chef de secrétariat, outre qu'ils retardaient l'application des décisions tout en les politisant.

VI. Questions préliminaires appelant une décision

27. Les politiques et les règles de la FAO concernant les allégations de faute sont analogues à celles d'autres organismes du système des Nations Unies. Il est proposé de traiter les allégations visant le Directeur général en appliquant, *mutatis mutandis*, les politiques et les règles de l'Organisation relatives aux allégations de faute visant les membres du personnel.

28. Le protocole préliminaire de la procédure d'enquête et de la procédure disciplinaire (y compris les options que les membres ont à examiner) est exposé respectivement à l'**annexe 3** et à l'**annexe 4**. On trouve également dans ces annexes des éléments sur lesquels les membres devront prendre une décision afin de continuer à développer les procédures et de proposer des ajustements à apporter aux instruments juridiques concernés.

A. *Considérations concernant les propositions préliminaires relatives à la procédure d'enquête*

29. Les procédures d'enquête en cas d'allégations de faute visant un chef de secrétariat doivent être structurées en tenant compte de leur nature technique fondée sur l'établissement des faits. Elles nécessitent également de prêter attention aux principes exposés ci-dessus dans la section III.

30. La procédure d'enquête doit être régie par le principe d'impartialité. Pour éviter tout conflit d'intérêts – que le conflit d'intérêts soit réel ou simplement perçu comme tel –, la plupart des organisations confient à des organismes d'investigation externes la tâche d'enquêter sur les allégations visant les fonctionnaires de très haut rang. Cela étant dit, pour limiter les éventuelles utilisations abusives de telles procédures (comme expliqué au paragraphe 26 ci-dessus), dans certaines organisations, c'est le service d'enquête interne qui mène l'examen préliminaire en consultation avec des comités de supervision indépendants, et les organismes d'investigation externes se chargent uniquement des enquêtes approfondies.

31. Certaines organisations ont choisi un organisme d'enquête externe particulier, tel que le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU, pour effectuer les enquêtes approfondies, et elles ont conclu ou sont en passe de conclure un accord sur cette question. D'autres organisations n'ont pas désigné d'organisme particulier et ont uniquement établi que les enquêtes devraient être menées par un organisme externe. D'autres encore ont dressé une liste d'enquêteurs auxquels elles pourront faire appel pour assumer ce travail en cas d'allégation de faute.

32. Les considérations suivantes sont pertinentes dans le choix de l'entité chargée d'enquêter sur les allégations:

- a) La plupart des services d'enquête du système des Nations Unies suivent les mêmes *Principes et directives uniformes applicables aux enquêtes*, qui ont été approuvés par la Conférence des enquêteurs internationaux²¹.
- b) Certaines sociétés privées ont de l'expérience dans la conduite d'enquêtes pour le compte d'organismes du système des Nations Unies.
- c) Le BSCI est certes indépendant sur le plan opérationnel, mais il rend compte de ses activités à l'Assemblée générale des Nations Unies et s'acquitte de ses tâches sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU. La FAO pourrait demander au BSCI de lui fournir des services d'enquête moyennant remboursement et chercher à conclure un accord à cette fin, mais elle ne saurait s'attendre à ce qu'il y consente forcément.
- d) Les accords conclus avec un organisme d'enquête externe doivent prendre en compte et respecter l'autonomie de l'Organisation ainsi que la primauté de ses organes directeurs quant aux questions intéressant la FAO et son Directeur général. Il doit également y être reconnu que la FAO fonctionne avec son propre cadre juridique.

33. Quelle que soit la solution que les membres choisiront concernant l'organisme d'enquête externe, il est recommandé de désigner une personne ou une entité qui sera chargée de l'assurance-qualité et du contrôle en ce qui concerne la conduite d'enquêtes par l'organisme externe. Celle-ci assumera ces responsabilités comme le fait l'Inspecteur général dans le cadre des enquêtes visant les autres membres du personnel de la FAO.

34. Compte tenu de la nature technique des enquêtes et des compétences spécialisées du Comité consultatif de contrôle, les membres pourraient envisager de charger celui-ci ou son Président de superviser l'examen préliminaire et la procédure d'enquête²². Le Comité consultatif de contrôle assumerait ainsi une nouvelle mission particulière, car, aux termes de son mandat actuel, il fait rapport de ses activités au Comité financier et au Directeur général. Il est à noter que le Comité consultatif de contrôle apporte son concours aux enquêtes sur les allégations visant l'Inspecteur général, qui doivent être menées par un organisme d'enquête externe²³.

35. Une autre solution serait de confier le contrôle de l'examen préliminaire et/ou de l'enquête approfondie à un comité ou à un mécanisme spécial permanent (ci-après «mécanisme spécial») qui serait établi par la Conférence suivant les modalités indiquées plus bas aux paragraphes 38 à 46. À cet égard, les membres devront tenir compte de ce que les enquêtes sont de nature technique et visent à établir des faits. Il convient, en particulier, de garder à l'esprit les deux points suivants: premièrement,

²¹ [Principes et directives uniformes applicables aux enquêtes](#) (2^e édition), document approuvé à la 10^e session de la Conférence des enquêteurs internationaux en juin 2009.

²² «Les membres sont choisis en fonction de leurs connaissances spécialisées et de leur expérience pertinente de haut niveau dans les domaines suivants: contrôle, y compris vérification, enquêtes et déontologie, gestion financière, gouvernance, risques et surveillance. La sélection des membres tient dûment compte des principes de parité femmes-hommes et de représentation géographique équitable», [Mandat du Comité consultatif de contrôle de la FAO](#), article 4, paragraphe 3.

²³ *Les allégations de faute visant l'Inspecteur général sont communiquées au Directeur général, qui en informe sans délai le Président du Comité financier et demande l'avis du Comité consultatif de contrôle sur la marche à suivre. Ce dernier fait céder à un examen préliminaire par un organisme d'enquête externe indépendant. En fonction des résultats de cet examen, le Comité consultatif de contrôle adresse une recommandation au Directeur général et au Président du Comité financier sur la question de savoir s'il faut clore l'affaire ou la transmettre pour enquête à un organisme d'enquête externe indépendant différent de celui qui a effectué l'examen préliminaire. Selon les résultats de l'enquête et compte tenu de l'avis du Comité consultatif de contrôle, le Directeur général, après avoir consulté le Comité financier, décidera de clore le dossier ou d'engager une procédure disciplinaire,* [Charte du Bureau de l'Inspecteur général](#) (en anglais), paragraphe 22.

il est impératif de garantir l'intégrité et l'impartialité de la procédure d'enquête afin de respecter les principes exposés ci-dessus à la section III et, deuxièmement, les règles des institutions du système des Nations Unies, y compris celles de la FAO, opèrent une distinction entre, d'une part, l'enquête et, d'autre part, la prise d'une décision disciplinaire, cette dernière étant assumée par l'autorité investie du pouvoir de nomination à la lumière des conclusions des experts qui auront été chargés de conduire l'enquête avec neutralité.

36. Comme exposé à l'**annexe 3** en ce qui concerne les propositions de procédures préliminaires, il est demandé aux membres de donner des orientations sur les questions suivantes:

- a) *Qui doit mener à bien l'examen préliminaire? Le Bureau de l'Inspecteur général (OIG) ou un organisme d'enquête externe?*
- b) *Qui doit faire office d'organisme d'enquête externe dans le cadre de la procédure d'enquête?*
- c) *Si l'organisme d'enquête externe doit être désigné à chaque nouvelle procédure, à qui appartient-il de le choisir?*
- d) *Qui doit contrôler la procédure d'enquête, notamment l'examen préliminaire? Le Comité consultatif de contrôle ou un mécanisme spécial?*

B. Considérations concernant les propositions préliminaires relatives aux procédures disciplinaires

37. S'agissant de mettre au point une procédure disciplinaire à déclencher en cas d'allégation de faute visant un chef de secrétariat, il convient de tenir plus particulièrement compte des modalités de participation des membres à cette procédure et à la prise de décisions et de se demander qui devrait assister les membres dans ce cadre.

38. Les décisions disciplinaires relatives à des allégations de faute sont normalement prises par l'autorité ayant le pouvoir de nomination. Les membres devront réfléchir au mécanisme auquel la Conférence, en tant qu'autorité investie de ce pouvoir, aura recours pour participer aux procédures et prendre des décisions, conformément aux dispositions des Textes fondamentaux. On notera ce qui suit:

- a) Aucun organe directeur n'a actuellement mandat pour examiner les allégations visant le Directeur général.
- b) Dans d'autres institutions spécialisées, les procédures disciplinaires visant leur chef de secrétariat sont généralement conduites par le président et/ou le bureau de l'autorité ayant le pouvoir de nomination. Toutefois, dans ces organisations, les membres des organes directeurs concernés exercent leurs fonctions entre les sessions. À la FAO, le Président ainsi que les autres membres de la Conférence n'exercent leurs fonctions que pendant les sessions de l'organe directeur. En outre, le Conseil n'a pas de bureau.
- c) Selon les Textes fondamentaux, le Président indépendant du Conseil n'est investi d'aucune autorité sur le Directeur général. Il y est indiqué que le rôle du Président indépendant du Conseil ne doit pas créer de conflit avec le rôle de direction du Directeur général dans l'administration de l'Organisation²⁴.
- d) Compte tenu du devoir de vigilance et du bénéfice du doute, dont les principes sont exposés plus haut, à la section III, il serait malvenu de communiquer les allégations et les éléments de preuve s'y rapportant à l'ensemble des membres de la Conférence ou du Conseil aux fins de leur examen.

²⁴ *Textes fondamentaux* (édition de 2017), volume II, section E, résolution 9/2009.

- e) Les allégations visant un chef de secrétariat doivent être traitées le plus rapidement possible en raison des graves répercussions qu'elles peuvent avoir pour la personne et l'organisation concernées. Le fait de n'établir que ponctuellement, en cas d'allégations de fautes, un organisme chargé d'enquêter peut entraîner des retards dans le traitement de celles-ci.

39. Compte tenu de ce qui précède, il pourrait être envisagé que la Conférence crée un mécanisme spécial chargé de traiter, en son nom, les allégations visant le Directeur général le cas échéant, comme cela a été établi récemment par l'OMM²⁵.
40. Un tel mécanisme spécial respecterait le pouvoir de nomination de la Conférence et serait de nature à faciliter la désignation par les pays membres de représentants ayant les compétences voulues.
41. Si les membres conviennent de créer un mécanisme spécial, ils devront décider si celui-ci devrait formuler des recommandations à la Conférence, laquelle serait alors convoquée pour statuer en session extraordinaire, ou si la Conférence lui déléguerait la prise de décisions.
42. Pour que la composition du mécanisme spécial soit analogue à celle que prévoient les Textes fondamentaux pour d'autres organes de la FAO, il pourrait être tenu compte par exemple de la répartition régionale habituelle, à savoir un représentant pour chacune des régions (Afrique, Amérique du Nord, Amérique latine et Caraïbes, Asie et Pacifique, Europe, Pacifique Sud-Ouest et Proche-Orient). Compte tenu de la nécessité de préserver la confidentialité pendant la procédure disciplinaire, il est recommandé de limiter le nombre de représentants²⁶.
43. S'ils décidaient de créer un mécanisme spécial, les membres auraient aussi à décider si le président de cette instance devrait être nommé par la Conférence.
44. Les membres pourraient avoir besoin d'aide pendant la procédure disciplinaire s'agissant, par exemple, des aspects juridiques. Concernant les procédures courantes qui relèvent des règles de la FAO, telles qu'elles sont exposées à l'**annexe 1**, la Division des ressources humaines (CSH) prête conseil au Directeur général avec l'appui du Bureau juridique. Compte tenu du rattachement hiérarchique au Directeur général des unités internes concernées, les membres devront examiner si les missions d'avis et d'appui devraient être assurées par une autre entité, telle que le Comité consultatif de contrôle ou l'unité pertinente d'autres organismes du système des Nations Unies²⁷. On notera que les services juridiques internes de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) apportent un appui à un organisme équivalent au Comité consultatif de contrôle et contribuent, de manière plus générale, à la procédure disciplinaire²⁸.
45. Les membres pourraient décider de confier au Comité consultatif de contrôle la responsabilité d'apporter un appui dans le cadre de la procédure disciplinaire, compte tenu de ses activités axées sur la vérification et l'enquête. Cependant, celui-ci n'a pas nécessairement d'expertise dans les domaines du droit administratif international et de ses procédures. De la même façon, les représentants des membres du mécanisme spécial n'ont pas forcément d'expertise dans ces domaines du droit. Il est

²⁵ Voir la [décision du Conseil exécutif](#) de l'OMM portant création de son Comité de discipline à sa 76^e session (février-mars 2023) et la [résolution du Congrès météorologique mondial](#), lequel a approuvé à sa 19^e session (mai-juin 2023) la révision des dispositions du contrat du Secrétaire général établissant les procédures d'enquête et les procédures disciplinaires.

²⁶ Un membre de chaque région siège au Comité de discipline du Conseil exécutif de l'OMM.

²⁷ Voir, par exemple, les modifications apportées au mandat du Comité d'audit et de contrôle de l'OMM, qui est chargé d'«assister et conseiller le Président de l'OMM et le Comité de discipline du Conseil exécutif, selon leur demande, en ce qui concerne la procédure disciplinaire ou tout point de droit connexe comme établi par les règles relatives aux fautes professionnelles annexées au contrat du Secrétaire général». Voir la Charte de la supervision interne de l'OMPI (paragraphe 40 à 42), ainsi que le mandat de l'Organe consultatif indépendant de surveillance (OCIS), qui est chargé de «donner des avis sur la manière de procéder en cas d'allégation de faute à l'encontre du Directeur général, conformément à la Charte de la supervision interne (paragraphe 24, 41 et 42)».

²⁸ L'OMS examine actuellement une proposition de [«processus à suivre pour traiter les éventuelles allégations à l'encontre du Directeur général et pour enquêter à leur sujet»](#).

important de savoir que les décisions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de l'OIT.

46. Les considérations suivantes sont pertinentes à l'heure de choisir l'organisme qui sera chargé d'apporter un appui dans la conduite de la procédure disciplinaire:

- a) Dans quelle mesure les représentants des membres bénéficieront-ils d'une expertise juridique ou d'une expertise d'une autre nature qui pourraient leur être nécessaires?
- b) Certaines entreprises privées ont de l'expérience dans le domaine de l'aide aux organismes du système des Nations Unies dans la conduite de procédures disciplinaires visant de hauts fonctionnaires.
- c) Les institutions spécialisées du système des Nations Unies disposent de procédures disciplinaires qui sont globalement les mêmes. Elles se prêtent déjà souvent mutuellement assistance dans les affaires disciplinaires plus délicates dans le cadre desquelles il est nécessaire de récuser la fonction interne. Cependant, une telle collaboration dépend toujours des ressources disponibles.

47. Comme exposé à l'**annexe 4** en ce qui concerne les propositions de procédures préliminaires, il est demandé aux membres de formuler des orientations quant aux questions suivantes:

- a) *Faut-il confier à un organe directeur de la FAO existant la conduite de la procédure disciplinaire ou faut-il créer un mécanisme spécial qui assumera cette tâche?*
- b) *Si un mécanisme spécial est créé et que la Conférence lui délègue un pouvoir, quelle devra être sa composition et qui en assumera la présidence?*
- c) *Si un mécanisme spécial est créé, sera-t-il chargé de prendre la décision finale ou de formuler des recommandations à l'intention de la Conférence?*
- d) *Qui devra prêter assistance à l'organisme chargé de la procédure disciplinaire, et en particulier lui communiquer des avis sur des questions de droit et de procédure?*

C. Communication d'informations relatives aux allégations

48. Comme le Directeur général est tenu de rendre des comptes à la Conférence et au Conseil, il faut instaurer le niveau de transparence qui s'impose vis-à-vis de ces organes. Cependant, il faut aussi ménager un équilibre entre, d'une part, cet impératif et, d'autre part, le devoir de vigilance et le bénéfice du doute dû à la personne visée par les allégations (voir les principes exposés plus haut, à la section III).

49. Pour éviter le recours abusif à ces procédures extraordinaires, d'autres considérations sont également pertinentes, telles que la quantité d'informations à communiquer, les destinataires et le calendrier de communication des informations, comme exposé plus haut, au paragraphe 12.

50. Dans les procédures internes visant les membres du personnel, les supérieurs hiérarchiques ne sont pas automatiquement informés des enquêtes en cours. Ils en sont informés en cas de besoin strictement justifié – par exemple, ils en sont informés pour autant que leurs tâches de direction l'exigent. Une attention particulière est prêtée à la présomption d'innocence et à la préservation de la dignité et de la réputation des membres du personnel pendant toute la durée des procédures d'enquête et disciplinaires.

51. Les membres pourraient souhaiter déterminer s'ils veulent être informés des allégations et, le cas échéant, à quel moment et dans quelle mesure ils doivent en être informés. S'agissant des principes exposés plus haut, les membres peuvent décider d'être informés au terme de l'examen préliminaire ou à l'issue de l'enquête. Lorsqu'ils devront déterminer à quel moment les informations

pertinentes devront être communiquées, les membres devront tenir compte du mécanisme qui aura été chargé de conduire la procédure disciplinaire.

VII. Prochaines étapes

52. Outre les procédures d'enquête et les procédures disciplinaires, d'autres questions devront également être examinées, comme cela a été relevé dans des réponses à l'envoi de la version préliminaire non formelle de ces procédures mentionnée au paragraphe 8. Ces questions porteront, par exemple, sur les dispositions prévoyant un congé spécial en cas de procédure d'enquête et/ou de procédure disciplinaire, la portée éventuelle des mesures disciplinaires, et les crédits budgétaires alloués aux activités pertinentes; on s'appuiera, par exemple, sur les décisions qu'auront prises les membres quant aux organismes qui apporteront leur appui à l'exécution des procédures sur un plan juridique et administratif et dans la conduite des enquêtes.

53. De plus, comme cela a été indiqué précédemment, l'adoption de procédures visant à traiter les allégations de fautes visant le chef de secrétariat nécessiterait probablement la modification de plusieurs instruments, dont le mandat du Comité consultatif de contrôle, la Charte du Bureau de l'Inspecteur général, les Directives de la FAO relatives aux enquêtes, les clauses types de la résolution de la Conférence relative à la nomination du Directeur général, le contrat établi entre le Directeur général et l'Organisation, le Statut du personnel et les sections du Manuel concernant les enquêtes et les questions disciplinaires, ainsi que les politiques relatives au harcèlement, à la fraude, à la corruption et à la protection des personnes qui dénoncent des irrégularités, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, avant de définir plus particulièrement les instruments concernés et de proposer des modifications, les membres doivent prendre des décisions quant aux éléments des procédures préliminaires exposés dans le présent document. En outre, il appartiendra aux membres de décider s'il faut apporter des modifications aux Textes fondamentaux compte tenu de ces procédures.

54. Ensuite, des propositions de modifications des textes seront soumises à l'examen des membres.

VIII. Suite que le Comité est invité à donner

55. Le Comité est invité à examiner le présent document et, dans le cadre de son mandat, à formuler les observations qu'il jugera utiles. Compte tenu du cadre juridique de l'Organisation, le Comité est invité à formuler des avis et des suggestions qui serviront à orienter l'élaboration par le secrétariat de propositions concernant i) la procédure d'enquête, et ii) la procédure disciplinaire applicable au Directeur général de la FAO, en tenant dûment compte des faits nouveaux et de l'évolution de cette question dans d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies.

**PROCÉDURE D'ENQUÊTE APPLICABLE AUX MEMBRES DU
PERSONNEL**

UNE PLAINTE EST ADRESSÉE AU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL (OIG)

RÉCEPTION DE LA PLAINTE

Supprimer les plaintes qui sont des messages indésirables ou frauduleux, ou bien des plaintes générales, évaluer si chaque plainte correspond, de prime abord, à une allégation de faute relevant du mandat de OIG en matière d'enquête et discriminer les dossiers que d'autres bureaux au sein de la FAO pourraient traiter de manière plus efficace et efficiente.

OIG décide de clore le dossier ou de le confier à un autre bureau.

OIG décide de procéder à un examen préliminaire.

EXAMEN PRÉLIMINAIRE

Obtenir, rassembler, sauvegarder et évaluer les principaux éléments de preuve pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une enquête.

OIG décide de clore le dossier (si la plainte est jugée infondée ou injustifiée, si elle est confiée à un autre bureau ou si elle est retirée).

OIG décide d'ouvrir une enquête.

ENQUÊTE

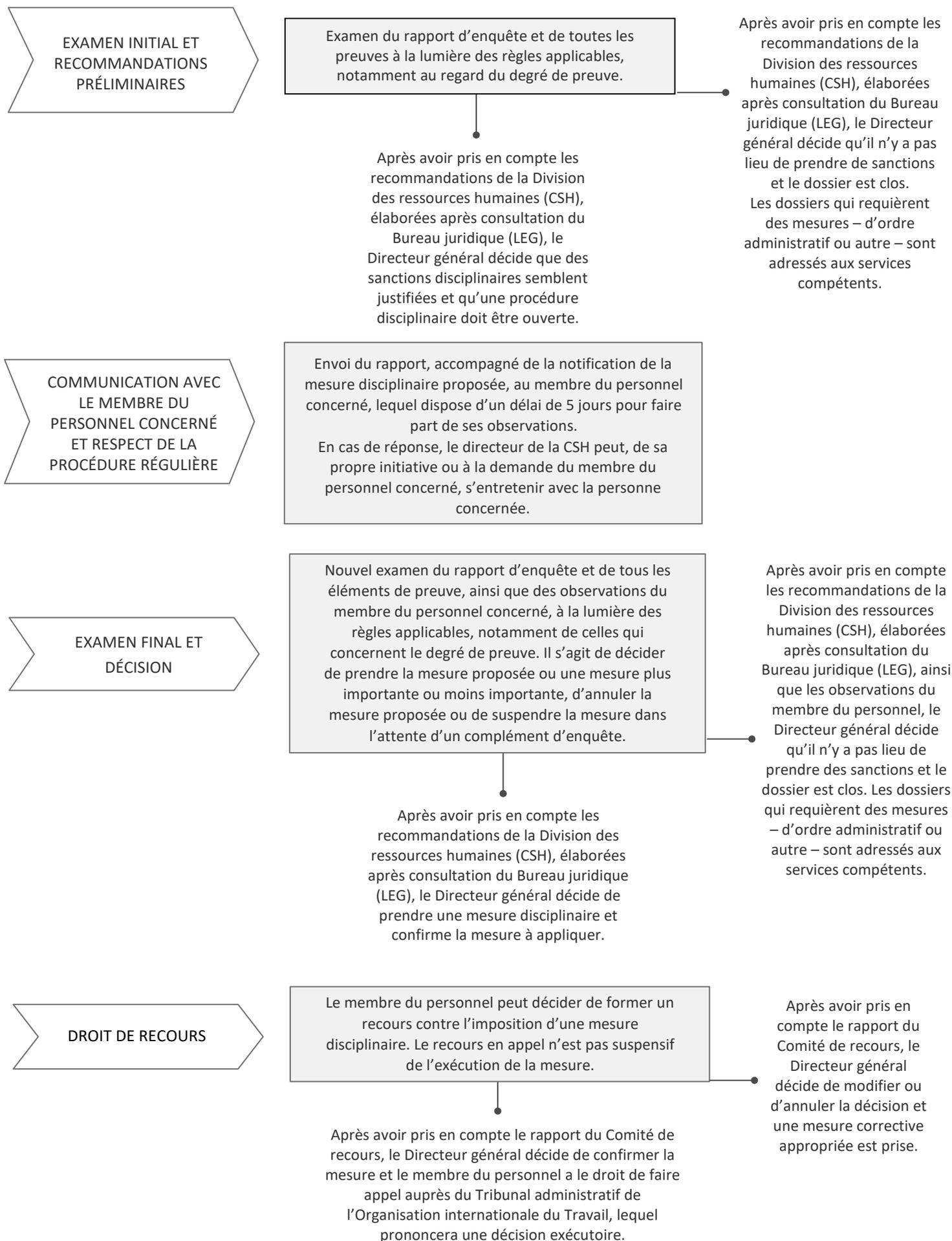
Rassembler toutes les preuves que l'on peut raisonnablement se procurer, à charge comme à décharge, pour établir les faits importants en lien avec l'allégation ou des allégations; et formuler une recommandation qui permettra ensuite à l'Organisation de se prononcer au sujet des éventuelles mesures qu'il convient de prendre. Cette procédure prévoit des entretiens avec la personne visée par l'enquête et des témoins.

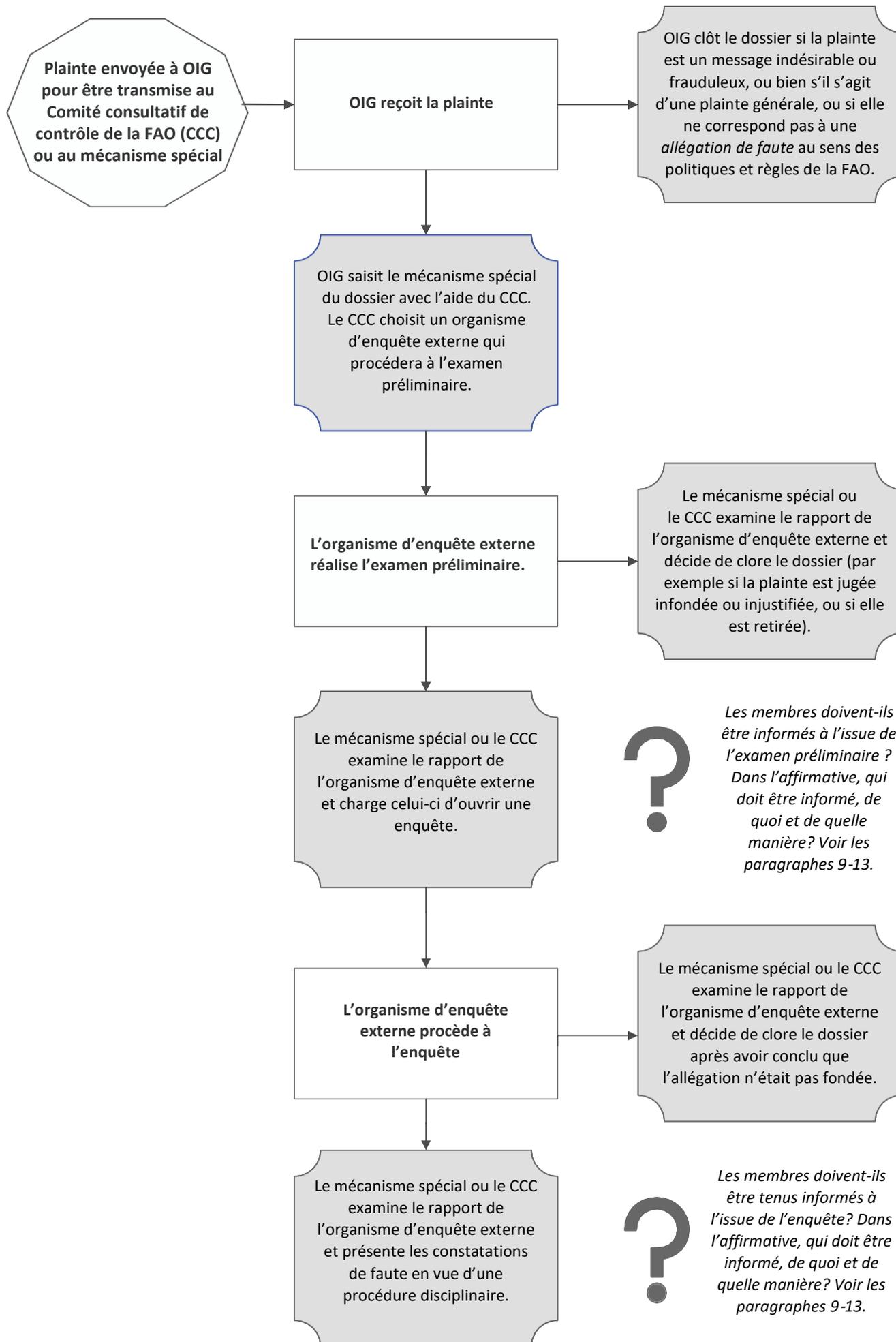
OIG détermine que les allégations sont infondées.

OIG détermine que les allégations sont fondées et rédige un rapport d'enquête qui fait la synthèse des résultats factuels observés et qui présente une analyse de ces résultats à l'appui des conclusions et des recommandations d'OIG. Le rapport est soumis au Directeur général, pour examen et décision.

TRANSMISSION DES RÉSULTATS POUR QU'IL SOIT DÉCIDÉ D'OUVRIER OU NON UNE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

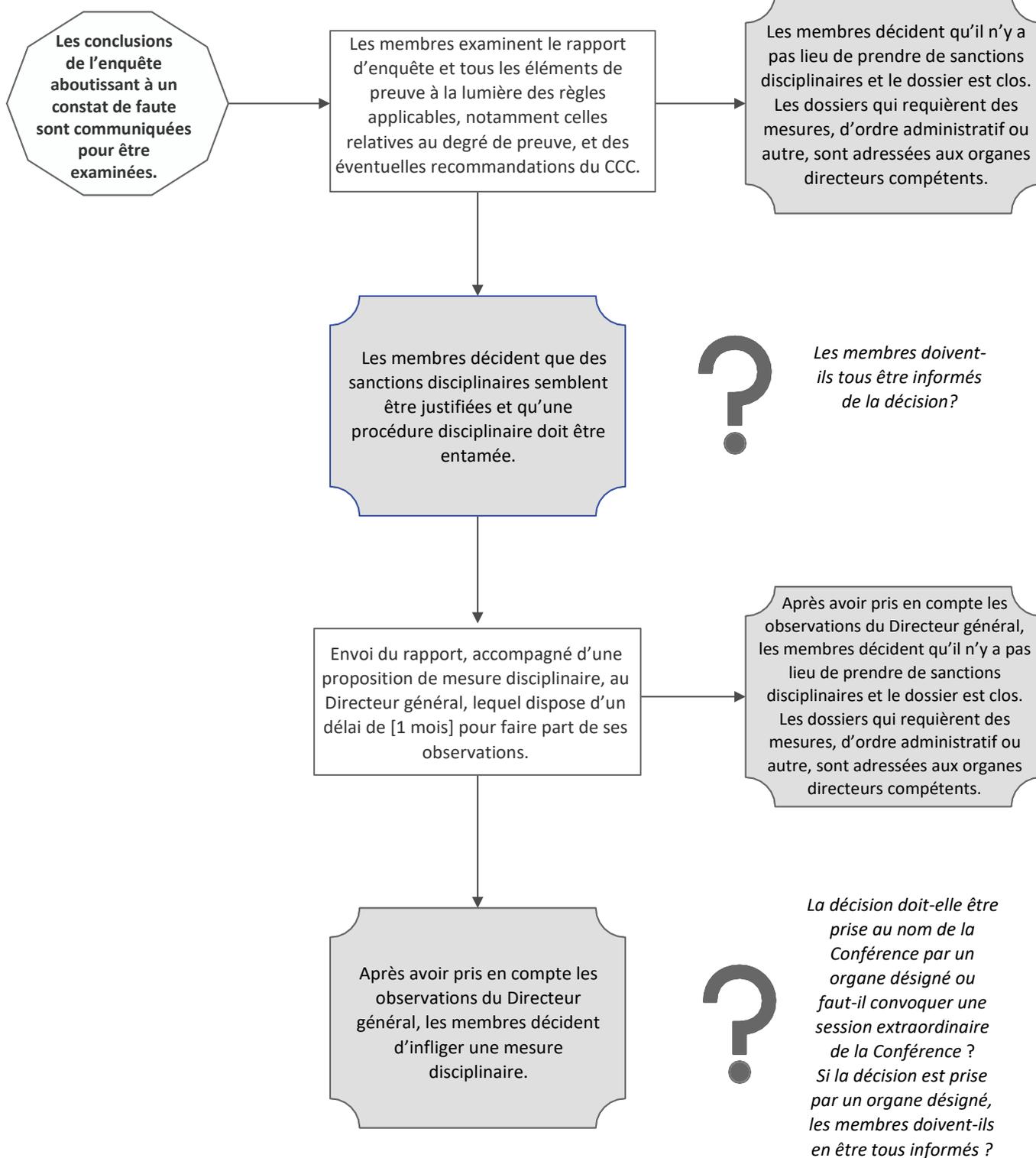
PROCÉDURE DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX MEMBRES DU PERSONNEL







Comment les membres doivent-ils prendre part à la procédure disciplinaire? Voir les paragraphes 9-13 et 38-42.
La référence aux «membres» ci-dessous renvoie à l'organisme choisi par les membres pour conduire la procédure disciplinaire. Qui doit aider les membres dans cette procédure?



La décision de prononcer une mesure disciplinaire est considérée comme «définitive» et le Directeur général a le droit de déposer une plainte directement auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Le recours en appel n'est pas suspensif de l'exécution de la mesure.