



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt-unième session

Rome, 4 – 5 avril 2007

OBLIGATIONS DE DÉCLARATION DE SITUATION FINANCIÈRE POUR DES FONCTIONNAIRES SPÉCIFIQUES DE L'ORGANISATION (AMENDEMENT AU STATUT DU PERSONNEL)

I. INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

1. L'Organisation soumet au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) une proposition d'amendement au Statut du personnel visant à permettre la mise en œuvre d'une obligation de déclaration de situation financière pour des fonctionnaires désignés de l'Organisation. Le Conseil serait invité à approuver la modification proposée du Statut du personnel en vertu du paragraphe 3 de l'article XXXIX du Règlement général de l'Organisation, qui s'appliquerait également aux fonctionnaires du Programme alimentaire mondial, conformément au paragraphe 6 de l'article VII du Règlement général du PAM.

2. Le présent document illustre l'amendement proposé au Statut du personnel de la FAO, qui repose sur les dispositions en vigueur à l'ONU. L'ONU, dans le cadre de ses efforts pour maintenir les plus hautes qualités d'intégrité et pour éviter ou prévenir toute situation de conflit d'intérêts, a introduit une obligation de déclaration de situation financière pour des fonctionnaires désignés. D'autres organisations du système des Nations Unies ont également introduit des obligations du même ordre, ou envisagent de le faire. Il semble toutefois que la mise en œuvre effective d'un tel régime soulève un certain nombre de difficultés qui requièrent un examen attentif. Outre la modification spécifique du Statut du personnel, le présent document se penche de façon détaillée sur diverses questions connexes. Pour des raisons budgétaires et administratives, il ne sera pas possible pour la FAO d'appliquer immédiatement un système semblable à celui de l'ONU, qui est décrit dans le présent document. À l'instar de la majorité des organisations du système, il est proposé d'instaurer progressivement un système simplifié de déclaration d'intérêts, en fonction de toutes les considérations pertinentes. Il est également proposé de réévaluer le fonctionnement de ce système à l'issue d'une phase initiale d'application et de déterminer si le système devrait être introduit à la FAO, tel qu'il est appliqué à l'ONU.

II. PROPOSITION D'AMENDEMENT AU STATUT DU PERSONNEL

3. Il est proposé de modifier le Statut du personnel, afin de jeter les bases pour l'introduction d'une obligation de déclaration de situation financière. À ce propos, il est noté que l'ONU, ainsi que d'autres organisations du système, ont inscrit cette obligation dans leur propre Statut du personnel. Il est également proposé que l'amendement au Statut du personnel soit, quant à son contenu substantiel et avec les modifications nécessaires, le même que celui qui a été adopté par l'ONU.

4. Les articles révisés ci-après¹ pourraient donc être ajoutés à l'article I intitulé « *Devoirs, obligations et privilèges* ».

« 301.1.10 *Les fonctionnaires ne peuvent être associés activement à la direction d'une entreprise à but lucratif, industrielle, commerciale ou autre, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, s'il doit en découler pour eux-mêmes ou l'entreprise considérée des avantages résultant de l'emploi qu'ils occupent à la FAO.*

301.1.11 *Tous les fonctionnaires de la classe D-1 ou de rang supérieur doivent souscrire, lors de leur nomination puis à intervalles fixés par le Directeur général, une déclaration de situation financière au nom de leur conjoint et enfants à charge et en leur nom propre, et aider le Directeur général à vérifier l'exactitude des renseignements fournis à sa demande. Ils doivent notamment certifier dans leur déclaration qu'il n'y a aucun conflit d'intérêts entre leurs biens et activités économiques, ainsi que ceux de leur conjoint et enfants à charge, et leur qualité. La déclaration est confidentielle et ne peut être utilisée que sur instructions du Directeur général pour faire application de l'article 301.1.10 ci-dessus. Le Directeur général peut exiger d'autres fonctionnaires qu'ils souscrivent également une déclaration de situation financière s'il estime que l'intérêt de l'Organisation le commande. »*

5. L'amendement proposé au Statut du personnel s'appliquerait aux fonctionnaires du Programme alimentaire mondial, conformément au paragraphe 6 de l'article VII du Règlement général, qui est ainsi libellé:

« *Le Directeur exécutif administre le personnel du PAM conformément au Statut et au Règlement du personnel de la FAO, ainsi qu'aux règles spéciales qu'il peut établir en accord avec le Secrétaire général (des Nations Unies) et le Directeur général (de la FAO) ».*

6. Le Directeur exécutif du PAM a demandé récemment à ce qu'une règle spéciale, dont le contenu tiendrait compte de l'amendement proposé au Statut du personnel, soit approuvée par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO, pour permettre au Directeur exécutif de demander aux fonctionnaires du PAM de présenter une déclaration de situation financière. Toutefois, après consultation avec le PAM et l'ONU, il a semblé plus opportun de traiter la question au moyen d'un amendement au Statut du personnel, plutôt que par le biais d'une règle spéciale, compte tenu notamment du fait que d'autres institutions avaient modifié leur Statut du personnel.

¹ Comme il ressort du présent document, une distinction est faite à l'ONU entre la déclaration de situation financière et la déclaration d'intérêts. L'amendement au Statut du personnel concerne la première de ces obligations. La seconde – celle relative à la déclaration d'intérêts – n'y est pas spécifiquement mentionnée, mais est fondée sur une obligation figurant dans le Règlement du personnel. De fait, en général, le Règlement du personnel de plusieurs organisations prévoit que les fonctionnaires ne peuvent être associés activement à la direction d'une entreprise, ni y avoir des intérêts financiers, s'il doit en découler pour eux-mêmes des avantages résultant du poste qu'ils occupent au sein de l'Organisation. Il prévoit également que les fonctionnaires « *qui ont l'occasion de traiter, dans le cadre de leurs fonctions officielles, de questions concernant une entreprise dans laquelle ils ont des intérêts financiers, sont tenus de déclarer l'ampleur de leurs intérêts au Directeur général* », ce qui a été considéré comme une base suffisante pour l'établissement d'un système de déclaration d'intérêts.

III. QUESTIONS JURIDIQUES, INSTITUTIONNELLES ET PRATIQUES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION, TELLE QU'ILLUSTRÉE PAR LES EXPÉRIENCES RÉCENTES DE L'ONU

7. L'adoption des amendements ci-dessus au Statut du personnel ne serait que la première étape d'un processus complexe de mise en œuvre de l'obligation. Après consultation d'autres organisations du système des Nations Unies, il apparaît qu'une fois les principaux principes de la déclaration de situation financière inscrits dans le Statut du personnel des organisations, ou en parallèle, celles-ci doivent prendre une série de mesures concrètes pour la mise en application des dispositions. Et il semble que si toutes les organisations ont pu aisément accepter le principe d'une obligation de déclaration de situation financière, en revanche la mise en œuvre d'une telle obligation soulève un certain nombre de questions qui doivent être traitées à travers l'adoption de règles administratives et d'arrangements pratiques appropriés qui seront illustrés plus loin.

8. Les informations présentées dans cette section, même si elles tiennent compte de la situation de la FAO, sont directement fondées sur les procédures en vigueur à l'ONU, qui, en collaboration avec les institutions financières associées au système des Nations Unies, est l'organisation qui semble avoir le plus progressé dans la mise en œuvre de cette obligation. Les questions de mise en œuvre décrites dans cette section ou en découlant ne sauraient remettre en question les amendements proposés. Toutefois, comme l'expérience des autres organisations du système et de certains programmes et fonds l'a confirmé, face à ces problèmes pratiques liés à la mise en œuvre effective de l'obligation de déclaration une approche pragmatique et progressive paraît souhaitable.

A. Rôle du Bureau de la déontologie

9. À l'ONU, la mise en œuvre du régime a comporté la création et la mise en service d'un Bureau de la déontologie. Ce Bureau a été créé par le Secrétaire général des Nations Unies par la circulaire 2005/22 du Secrétaire général, prenant effet le 1^{er} janvier 2006. Le Bureau de la déontologie a été établi afin d'assurer les plus hautes qualités d'intégrité des fonctionnaires, conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies et à un certain nombre de décisions, notamment le paragraphe 161 du Document final du Sommet mondial de 2005². Le Bureau de la déontologie relève directement du Secrétaire général et a pour mandat de 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 Unies, et ce en s'employant à asseoir le respect de la déontologie, la transparence et la responsabilité au Secrétariat. Nommé par le Secrétaire général, le Directeur du Bureau de la déontologie est comptable devant celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Un élément important des attributions confiées au Bureau de la déontologie est l'administration du programme de transparence en matière d'intérêts financiers. La Section 3.1 de la Circulaire du Secrétaire général est ainsi libellée:

« Les principales attributions du Bureau sont les suivantes:

- a) Administrer le programme de transparence en matière d'intérêts financiers;
- b) S'acquitter des tâches qui lui sont assignées en exécution de la politique de l'Organisation concernant la protection des fonctionnaires contre les représailles que

² Le paragraphe 161 d) du Document final du Sommet mondial est ainsi libellé: « ... (En conséquence:) Nous nous félicitons des efforts déployés par le Secrétaire général pour veiller au respect des règles de déontologie, rendre plus strictes les obligations de déclaration de situation financière des fonctionnaires et accroître la protection de ceux qui signalent des manquements. Nous demandons instamment au Secrétaire général d'assurer l'application scrupuleuse des normes de conduite existantes et d'élaborer un code de déontologie applicable à tous les fonctionnaires de l'ONU. Nous prions à cet égard le Secrétaire général de présenter à l'Assemblée générale, à sa soixantième session, des indications détaillées sur le bureau de la déontologie, doté d'un statut indépendant, qu'il compte créer ».

pourrait entraîner la dénonciation de manquements ou la coopération à un audit ou une enquête autorisés;

c) Donner confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d'intérêts, par exemple), notamment en offrant un service d'assistance téléphonique en la matière;

d) Élaborer des normes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation aux exigences de la déontologie, en coordination avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et, le cas échéant, avec d'autres bureaux, y compris dispenser tous les ans à l'intention de tous les fonctionnaires une formation en la matière;

e) S'acquitter de telles autres tâches que le Secrétaire général lui confierait ».

10. Dans la mesure où les déclarations de situation financière peuvent parfois être une opération complexe, le Bureau de la déontologie fait appel à des réviseurs financiers externes. Ces services sont commandés dans de strictes conditions de confidentialité.

11. Il est important de souligner que les fonds et les programmes de l'ONU – notamment l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP – qui représentent une partie très importante des activités de l'ONU, ne sont pas inclus dans le programme de déclaration du Secrétariat mis en œuvre par le biais du Bureau de la déontologie. En septembre/octobre 2006, l'Organisation s'est renseignée auprès de ces fonds et programmes et, s'ils avaient pour la plupart l'intention d'appliquer un programme similaire par le biais de leurs propres structures et bureaux, ils n'avaient néanmoins pas encore procédé à la mise en œuvre effective du régime à ce moment là.

B. Objet de l'obligation de souscrire une déclaration de situation financière ou une déclaration d'intérêts

12. L'obligation de souscrire une déclaration de situation financière a pour but de permettre au chef de l'organisation, ou à un fonctionnaire de rang supérieur agissant en son nom, de déterminer si un certain fonctionnaire a été associé à la direction d'une entreprise à but lucratif, ou a eu des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, et qu'il en a découlé pour lui-même ou pour l'entreprise considérée, des avantages résultant du poste qu'il occupe au sein de l'ONU.

13. Un tel constat n'est pas toujours facile à effectuer. Les organisations qui ont mis en place un régime de déclaration d'intérêts de la part des experts siégeant dans les comités techniques et scientifiques savent bien qu'il peut être parfois extrêmement difficile d'effectuer une telle détermination, qui doit être faite *in concreto*³. Parallèlement à des situations possibles de conflit d'intérêts effectif, il peut y avoir des situations de conflit d'intérêts potentiel ou de simple perception de conflit d'intérêts, et la prise en compte de ces situations diverses et différenciées sera peut-être nécessaire. Par exemple, l'une des organisations qui ont engagé un processus de déclaration d'intérêts obligatoire – l'OIT – a adopté une circulaire clarificatrice:

« Un conflit d'intérêts potentiel peut survenir lorsque les relations personnelles d'un fonctionnaire ou l'occupation d'un poste dans des entités extérieures peuvent compromettre ou semblent compromettre l'objectivité et l'impartialité de celui-ci dans l'exercice de ses fonctions officielles pour l'OIT (par exemple, rôles, activités ou participation au sein d'organes ou de groupes s'occupant de questions et d'activités de l'OIT, liens étroits avec des constituants ou des organes de contrôle de l'OIT, etc.). Les intérêts financiers ou pécuniaires de fonctionnaires dérivant d'attaches familiales ou personnelles, de cadeaux, d'avantages et de marques d'hospitalité provenant de sources extérieures, ou découlant d'autres intérêts en affaires, notamment de partenariats et

³ Alors que dans les comités mixtes FAO/OMS d'experts il a toujours été possible de parvenir à un accord sur une position commune, il est arrivé dans certains cas que les secrétariats des organisations fassent des évaluations différentes quant à l'existence de situations de conflit d'intérêts potentiel ou perçu.

d'entreprises familiales, sont également considérés comme l'une des principales causes de conflit d'intérêts dans une administration publique »⁴.

14. Dans le même esprit, les procédures en vigueur au sein de l'OMS, qui n'a pas établi de système de déclaration de situation financière au contraire de l'ONU, s'appliquent à un éventail complet de situations de conflits d'intérêts susceptibles de se présenter. En réalité, il est bien possible que seules la pratique et l'expérience puissent permettre la définition progressive du but de l'initiative.

C. Applicabilité de l'obligation de souscrire une déclaration de situation financière ou une déclaration d'intérêts

15. À l'ONU, comme il ressort du présent document, une distinction est faite entre une **déclaration de situation financière** et une **déclaration d'intérêts**. Sur la base des dispositions en vigueur à l'ONU, les fonctionnaires qui seraient tenus de souscrire une déclaration annuelle de situation financière sont les suivants:

- a) tout fonctionnaire de la classe D-1 ou de rang supérieur;
- b) tout fonctionnaire chargé des achats ou ayant pour fonction principale d'acheter des biens et services pour le compte de la FAO;
- c) tout fonctionnaire ayant pour fonction principale de placer les avoirs de la FAO ou des fonds provenant de tout compte dont la FAO a la garde ou la responsabilité fiduciaire;
- d) tout autre 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 déclaration⁵.

16. Chaque chef de département ou de bureau est tenu de déterminer, conformément aux directives qui lui auront été fournies, quels fonctionnaires devront souscrire une déclaration de situation financière en vertu des alinéas b), c) et d).

17. À l'ONU, les fonctionnaires occupant des postes spécifiques au titre d'un engagement « *sur la base des services effectifs* » ou de courte durée, sont tenus de souscrire une déclaration d'intérêts plutôt qu'une déclaration de situation financière. La question serait de savoir si, à la FAO, les consultants devraient être tenus de souscrire une déclaration de situation financière. À ce propos, il peut être intéressant de signaler que la FAO fait largement appel à des consultants qui occupent parfois des postes critiques et qu'il conviendrait peut-être de soumettre à une obligation similaire. Toutefois, dans leur cas, une déclaration de situation financière détaillée serait peut-être moins justifiée que pour les fonctionnaires permanents. La « *déclaration d'intérêts* » est en général semblable à celle qui est demandée aux experts nommés à titre personnel par le Directeur général et siégeant dans les comités et les groupes d'experts.

18. Dans le cas des consultants de la FAO, recrutés au titre de la Section 317 du Manuel administratif et **occupant des postes spécifiques**, il est suggéré que ceux-ci soient invités à souscrire une déclaration d'intérêts.

⁴ Circulaire n° 662 de l'OIT.

⁵ À l'ONU, tout fonctionnaire affecté au Bureau de la déontologie est également tenu de souscrire une déclaration de situation financière.

D. Informations devant figurer dans la déclaration de situation financière

19. À l'ONU, le fonctionnaire concerné est tenu de souscrire une déclaration concernant sa propre situation financière et, le cas échéant, celle de son conjoint et de ses enfants à charge. Un conjoint est entendu comme étant « *toute personne considérée comme telle pour l'application du régime des traitements et indemnités des Nations Unies* ». Aux fins de la situation des personnes qui travaillent dans d'autres organisations du système des Nations Unies, l'expression « membre de la famille » s'entend « *du conjoint, du père, de la mère, du fils, de la fille, du frère ou de la sœur* ».

20. Le fait que le fonctionnaire soit tenu de souscrire une déclaration concernant non seulement sa propre situation financière, mais aussi celle de son conjoint, pourrait sembler une obligation excessive, notamment en cas de mariage sous le régime de la séparation de biens. Cependant, **s'il n'est pas en mesure de remplir la déclaration de situation financière pour son conjoint, le fonctionnaire doit fournir une explication détaillée au Bureau de la déontologie. Celui-ci détermine si, en l'espèce, les motifs invoqués sont valables, et adresse dans chaque cas des recommandations à l'intéressé et/ou au Secrétaire général.** Compte tenu de cette disposition spécifique, l'obligation pour le fonctionnaire de souscrire une déclaration concernant également la situation financière de leur conjoint semblerait être juridiquement acceptable.

21. Concernant les informations importantes qui doivent figurer dans la déclaration de situation financière, le fonctionnaire serait tenu de déclarer ce qui suit, conformément aux procédures appliquées à l'ONU:

- a) Les éléments de patrimoine dont la valeur marchande unitaire est égale ou supérieure à 10 000 dollars EU, ou à l'équivalent dans une autre monnaie au taux de change opérationnel de l'ONU. Font notamment partie des éléments à déclarer les actions, obligations, parts de fonds communs de placement et biens immobiliers. Les biens personnels (tels que véhicules automobiles, bateaux, bétail, mobilier, tapis, bijoux ou œuvres d'art) ne doivent être déclarés que s'ils sont détenus à titre de placement ou à des fins commerciales;
- b) Toute plus-value d'un montant supérieur à 10 000 dollars EU réalisée sur la vente de biens personnels détenus à titre de placement ou à des fins commerciales;
- c) Toute option d'achat d'actions, cotées ou non, quelle qu'en soit la valeur. Par « option d'achat d'actions », on entend le droit ou l'option de souscrire un nombre d'actions donné à une date ultérieure, à un prix stipulé d'avance;
- d) Les revenus tirés au cours de la période considérée de sources autres que la FAO, y compris les revenus des placements visés à l'alinéa a), toute rémunération différée reçue d'un ancien employeur (à l'exclusion des prestations de retraite versées par la Caisse commune des pensions du personnel de l'ONU au titre d'une période d'emploi antérieure) et toute part des bénéfices d'un précédent employeur versée en vertu d'un système d'intéressement des salariés, si le montant total de ces revenus est supérieur à 10 000 dollars EU;
- e) Toute prestation complémentaire, directe ou indirecte, venant s'ajouter aux émoluments versés par la FAO, y compris la fourniture d'un logement gratuit ou subventionné, et tout don, indemnité journalière, remboursement, paiement de frais de loisir ou de voyage, faveur, prestation, rémunération ou avantage en nature provenant de tout gouvernement ou organisme public, ou de toute autre source étrangère à la FAO, dont la valeur totale pour une source donnée est égale ou

supérieure à 250 dollars EU pour l'année considérée; n'ont pas à être déclarés les prestations familiales prévues par la législation nationale, les remboursements de frais de voyage et les indemnités de subsistance perçus au titre d'activités extérieures autorisées et les avantages de logement approuvés par la FAO pour son personnel. Il n'y a pas lieu de déclarer non plus les dons reçus de membres de la famille. Cela ne préjuge en rien du fait que le Statut et le Règlement du personnel établissent un certain nombre de procédures concernant l'acceptation de distinctions honorifiques, dons ou rémunérations de sources gouvernementales ou non gouvernementales;

- f) Les dettes d'un montant supérieur à 50 000 dollars EU envers tout créancier, y compris l'encours des emprunts hypothécaires souscrits pour l'achat de la résidence principale du fonctionnaire et/ou d'une résidence secondaire et les dettes contractées auprès d'un ex-conjoint. Il n'y a pas lieu de déclarer les dettes envers les père ou mère, frère ou soeur ou enfants à charge;
- g) La participation à toute activité extérieure, subordonnée ou non à l'assentiment du Directeur général en vertu du Statut et du Règlement du personnel, susceptible de nuire à l'objectivité ou à l'indépendance du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions au service de la FAO ou de ternir l'image ou la réputation de l'Organisation. Une fois encore, cela ne préjugerait en rien du fait que, conformément au Statut du personnel, le fonctionnaire ne doit se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions;
- h) Les intérêts, financiers ou autres, détenus par le conjoint ou par un enfant à charge dans toute entité avec laquelle le fonctionnaire pourrait avoir à entrer en relation pour le compte de l'Organisation, ou dans toute entité ayant des intérêts commerciaux liés aux activités de la FAO ou présente dans un secteur d'activité où opère également la FAO, ou toute collaboration des personnes susmentionnées avec de telles entités.

22. Toujours conformément aux procédures appliquées à l'ONU, le fonctionnaire tenu de souscrire une déclaration de situation financière doit également indiquer s'il exerce une fonction dirigeante ou décisionnaire dans toute entité extérieure à la FAO, notamment s'il siège au conseil d'administration d'une entreprise privée. Là encore, cette obligation ne doit pas être interprétée comme limitant l'interdiction pour le fonctionnaire de se livrer à toute forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions. Par ailleurs, le fonctionnaire est tenu de déclarer tout membre de la famille employé par un organisme, un programme ou un fonds du système des Nations Unies.

E. Informations devant figurer dans la déclaration d'intérêts

23. Conformément aux procédures en vigueur à l'ONU, le fonctionnaire tenu de souscrire une déclaration d'intérêts doit déclarer ce qui suit:

- a) Les intérêts, financiers ou autres, détenus par lui-même et, le cas échéant, par son conjoint et ses enfants à charge, dans toute entité avec laquelle il s'attend ou devrait s'attendre à entrer en relation pour le compte de l'Organisation, ou dans toute entité ayant des intérêts commerciaux liés aux activités de la FAO ou présente dans un secteur d'activité où opère également la FAO, ou toute collaboration des personnes susmentionnées avec de telles entités;

- b) S'il exerce une fonction dirigeante ou décisionnaire dans toute entité extérieure à la FAO, notamment s'il siège au conseil d'administration d'une entreprise privée;
- c) S'il participe ou a participé à toute autre activité extérieure, subordonnée ou non à l'assentiment du Directeur général en vertu du Statut et du Règlement du personnel, susceptible de nuire à son objectivité ou son indépendance dans l'exercice de ses fonctions au service de la FAO, ou de ternir l'image de l'Organisation;
- d) Si des membres de sa famille sont employés par un organisme, un programme ou un fonds du système des Nations Unies.

F. Formules, confidentialité et dépôt des déclarations

24. À l'ONU, la déclaration annuelle de situation financière ou déclaration d'intérêts doit être déposée pour l'année civile précédente. Toutes les déclarations sont remises au Bureau de la déontologie, à l'exception de celles souscrites par les fonctionnaires de ce bureau, qui sont adressées au Secrétaire général.

25. Toute offre d'engagement à une classe ou un poste prévoyant cette obligation, est assortie de l'obligation de souscrire, sous peine de retrait de l'offre, une déclaration de situation financière ou déclaration d'intérêts initiale, pour la période de 12 mois précédant immédiatement l'offre, à remettre au Bureau de la déontologie.

26. Tout fonctionnaire qui souscrit une déclaration doit attester que les renseignements fournis sont, à sa connaissance, véridiques, exacts et complets.

27. Les déclarations de situation financière et les déclarations d'intérêts sont conservées en lieu sûr. Ayant un caractère confidentiel, elles ne peuvent être consultées et utilisées que par le Secrétaire général, le Bureau de la déontologie et les bureaux ou personnes à ce expressément habilitées par écrit par le Secrétaire général. Les formulaires utilisés pour présenter les déclarations de situation financière et les déclarations d'intérêts seront mis à la disposition du Comité. **Des procédures similaires seraient adoptées à la FAO s'il était décidé d'établir le système.**

IV. MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION À LA FAO

28. Comme indiqué plus haut, en septembre/octobre 2006, la FAO s'est renseignée auprès d'autres organisations du système des Nations Unies, pour savoir si elles prévoyaient la mise en œuvre d'une obligation similaire. Mis à part la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, aucune des principales institutions spécialisées n'avait introduit à l'époque un programme aussi élaboré que celui de l'ONU. Certaines organisations du système avaient toutefois mis en place des régimes comparables. Dans tous les cas, l'identification du bureau chargé de la mise en œuvre de la procédure, et de toutes les questions pratiques qui lui sont associées, a suscité de grands débats. Certaines organisations ont opté pour une approche pragmatique de la question. L'expérience de ces organisations, indiquée ci-dessous, serait utile pour l'examen de toute proposition concernant la FAO.

A. Renseignements fournis par d'autres organisations du système des Nations Unies

29. L'Organisation mondiale de la santé a établi un système de déclaration d'intérêts pour des fonctionnaires désignés (il ne s'agit pas d'un régime de déclaration de situation financière à proprement parler comme celui de l'ONU). Les déclarations sont remises au Bureau juridique et examinées par le Conseiller juridique et par un Juriste principal, en consultation avec le Bureau du

Directeur général, s'il y a lieu. La décision finale sur tout conflit est prise par le Directeur général⁶. L'OMS, qui a acquis une grande expérience dans la mise en œuvre d'un régime de déclaration d'intérêts pour les experts siégeant dans les comités techniques et scientifiques, semble ainsi avoir étendu à ses fonctionnaires une procédure modelée sur celle qui est prévue pour les experts.

30. Le Règlement du personnel de l'Organisation maritime internationale contient des dispositions génériques concernant les activités et intérêts en dehors de l'Organisation, et notamment une obligation générale selon laquelle « *tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, est amené à s'occuper d'une question intéressant une entreprise industrielle ou commerciale dans laquelle il a lui-même des intérêts financiers doit faire connaître au Secrétaire général l'importance de ces intérêts* ». Toutefois, il ne semble pas que cette obligation soit mise en œuvre de façon systématique. La déclaration de tout éventuel conflit d'intérêts de ce type est adressée à la Division des ressources humaines⁷.

31. En novembre 2006, l'Organisation internationale du travail avait déjà mis en œuvre la Circulaire n° 661 du 26 avril 2006, intitulée « *L'Éthique au Bureau* ». Celle-ci avait établi une fonction de responsable des questions d'éthique, confiée au Conseiller juridique adjoint. Cette circulaire stipule notamment que pour contribuer à la prévention des conflits d'intérêts, et sans préjuger de l'obligation pour tout fonctionnaire d'obtenir l'autorisation de conduire certaines activités en dehors de l'Organisation, chaque fonctionnaire doit remplir un formulaire de déclaration d'intérêts (fourni en annexe B) et le remettre à la Division des ressources humaines au moment de la nomination initiale, puis à intervalles fixés par le Bureau. Il y est précisé que ces formulaires sont confidentiels et seront donc conservés dans la seconde partie du dossier individuel de chaque fonctionnaire. L'annexe B de la circulaire contient un formulaire de déclaration d'intérêts assez sommaire, bien plus simple que celui qui est utilisé à l'ONU. La circulaire rappelle par ailleurs aux fonctionnaires que, lorsqu'ils sont confrontés à une situation susceptible de faire percevoir un conflit d'intérêts, ils doivent déclarer ces intérêts à leur supérieur hiérarchique immédiat et s'abstenir de toute implication future dans une telle situation. La FAO a toutefois été informée, en novembre 2006, que la question était encore à l'étude. En particulier, la question de savoir si une déclaration de situation financière devait être introduite était encore examinée par le Trésorier et contrôleur financier, de même qu'un certain nombre de questions connexes, notamment le niveau de détail des déclarations, la classe d'appartenance minimum des fonctionnaires concernés, l'inclusion de fonctionnaires de rang inférieur à celle-ci, mais particulièrement exposés, la nécessité éventuelle de modifier le Règlement du personnel, l'unité (ou l'entreprise extérieure) censée être responsable de la garde et de l'examen des déclarations⁸.

32. Au Fonds international de développement agricole, la question restait à l'étude et aucune décision n'avait encore été prise⁹. L'UNESCO avait également indiqué l'existence, à la date de la communication, de plans pour l'introduction de la procédure, mais qu'aucune décision n'avait encore été prise¹⁰. L'Agence internationale de l'énergie atomique a informé elle aussi que la question était à l'étude, mais qu'aucune décision n'avait encore été prise¹¹. L'Organisation météorologique mondiale a signalé l'introduction d'une déclaration de situation financière et d'une déclaration d'intérêts. Ce régime, qui est entré en vigueur le 23 août 2006, repose dans une large mesure sur le système mis en place à l'ONU. La déclaration de situation financière s'applique aux mêmes catégories de fonctionnaires que celles visées à l'ONU, et les déclarations sont remises au Bureau du Secrétaire général. Une déclaration d'intérêts est demandée aux fonctionnaires titulaires

⁶ Communication du 1^{er} décembre 2006.

⁷ Communication du 21 novembre 2006.

⁸ Communication du 1^{er} novembre 2006.

⁹ Communication du 19 octobre 2006.

¹⁰ Communication du 22 septembre 2006.

¹¹ Communication du 25 septembre 2006.

de contrats de courte durée ou aux personnes employées au titre d'un contrat spécial de service qui exercent des fonctions comparables à celles des fonctionnaires tenus de souscrire une déclaration de situation financière. Ces déclarations d'intérêts, qui accompagnent l'acceptation du contrat, sont remises au Bureau du contrôle interne¹².

33. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle étudiait la question, mais n'avait encore adopté aucun règlement. Selon les propositions préliminaires, le régime serait confié au Bureau juridique¹³.

B. Propositions relatives à la mise en œuvre de l'obligation de déclaration d'intérêts à la FAO

34. Il est proposé que la FAO procède, comme indiqué, à l'amendement du Statut du personnel de l'Organisation.

35. La mise en œuvre d'un régime « complet » comme celui en vigueur à l'ONU, comportant des déclarations de situation financière et des déclarations d'intérêts, ne serait pas réaliste à l'heure actuelle. Il serait nécessaire, à cet effet, d'établir un Bureau de la déontologie, comme cela a été fait à l'ONU, et ce Bureau devrait être doté des moyens nécessaires pour pouvoir être saisi d'un grand nombre de déclarations de situation financière et en faire un examen préalable¹⁴, en plus des autres fonctions qui lui seraient confiées. En raison de la nature spécialisée de l'expertise requise pour mettre en œuvre un tel régime, il serait nécessaire de recourir, comme cela a été fait à l'ONU, aux services d'un réviseur financier externe reconnu. Il conviendrait de respecter les obligations en matière de confidentialité pour toutes les opérations ayant trait au régime, or, vu le nombre important de déclarations à examiner, cela impliquerait sans doute de disposer de fonctionnaires se consacrant exclusivement à ces tâches. Il se pourrait que l'introduction immédiate d'un régime aussi perfectionné et aussi complexe ne soit pas justifiée, étant donné la situation actuelle de l'Organisation et ensuite, du fait que la FAO n'a été saisie d'aucun cas de conflit d'intérêt impliquant des fonctionnaires et ce, depuis de nombreuses années. À cet égard, il semble qu'hormis l'ONU et une institution spécialisée à effectif restreint¹⁵, aucune organisation du système des Nations Unies n'a encore établi de régime « complet » d'obligation de déclaration de situation financière. En effet, au regard des informations susmentionnées qui ont été communiquées à la FAO, les institutions spécialisées de plus grande envergure n'ont pour l'instant introduit qu'un régime simplifié de déclaration d'intérêts. Ce régime est comparable à celui appliqué par la FAO aux experts nommés à titre personnel.

36. Compte tenu de ce qui précède, il est proposé d'adopter une approche pragmatique pour la mise en œuvre du régime, conformément aux dispositions du Règlement du personnel en vigueur, telles qu'elles peuvent être révisées par le Directeur général¹⁶. En conséquence, dans un premier temps, la FAO mettrait en œuvre un régime de déclaration d'intérêts, à l'instar des institutions spécialisées susmentionnées, concernant les fonctionnaires mentionnés à la Section III. A. Le régime serait introduit progressivement, au moyen d'une série de procédures administratives, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et des contraintes

¹² Communication du 22 septembre 2006.

¹³ Communication du 22 septembre 2006.

¹⁴ En date de finalisation du présent document (fin février 2007), la FAO compte 171 fonctionnaires de classe D-1 et de rang supérieur dans tous les bureaux de l'Organisation, occupant des postes financés au titre de tous les types de financement. Chaque année, d'autres membres du personnel seraient tenus de transmettre une déclaration de situation financière. En conséquence, le nombre de déclarations de situation financière serait relativement élevé et dépasserait certainement 200 déclarations par année.

¹⁵ Voir paragraphe 32.

¹⁶ Le Directeur général est habilité à amender le Règlement du personnel et à établir les procédures administratives qui en précisent les modalités d'application.

auxquelles le régime fait face actuellement, notamment celles de nature budgétaire. La déclaration d'intérêts serait requise au moment de la prise de fonctions, puis à intervalles réguliers, tels que définis par l'Organisation. Il est proposé qu'après quelques années, le CQCJ procède à une évaluation du régime, à l'issue de laquelle il déciderait s'il convenait, aux vues des résultats obtenus par la FAO et d'autres organisations du système des Nations Unies, d'établir un « régime complet » de déclaration de situation financière. Pendant la phase de mise en œuvre du régime de déclaration d'intérêts précédant l'évaluation des résultats obtenus, la FAO fera rapport au CQCJ concernant toute question de nature juridique ou institutionnelle susceptible de mériter l'attention du Comité.

37. Il convient de noter que l'application du régime au personnel du PAM relèvera de celui-ci, compte tenu des pouvoirs délégués au Directeur exécutif concernant la gestion du personnel.

V. MESURES SUGGÉRÉES AU COMITÉ

38. Le Comité est invité à examiner le présent document et à formuler les observations et commentaires qu'il juge souhaitables.

39. Le Conseil est invité en particulier:

- a) à examiner les amendements proposés au Statut du personnel et à en recommander l'approbation au Conseil;
- b) à appuyer la proposition que le Directeur général adopte une approche pragmatique pour la mise en œuvre du régime, qui consisterait en premier lieu à mettre en œuvre un régime de déclarations d'intérêts du même type que celui appliqué par d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies. Les résultats de cette mise en œuvre seraient évalués par le CQCJ après un délai raisonnable et il serait alors décidé s'il convenait d'introduire un régime de déclaration de situation financière.
- c) à noter que pendant la phase de mise en œuvre du régime de déclaration d'intérêts par l'Organisation, le Directeur général fera rapport au CQCJ de toute question pertinente de nature juridique ou institutionnelle méritant son attention.