



Assemblée générale

Distr. générale
12 décembre 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session
Point 142 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies » (voir [A/73/665](#)).

Résumé

Dans son rapport intitulé « Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies » (voir [A/73/665](#)), le Corps commun d'inspection a examiné l'efficacité desdites politiques et pratiques dans le système des Nations Unies afin de garantir aux lanceurs d'alerte des niveaux appropriés de protection, en particulier contre les représailles.

La présente note rend compte des vues exprimées par les entités du système des Nations Unies sur les recommandations formulées dans le rapport. Ces vues constituent une synthèse des contributions apportées par les entités membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, lesquelles ont accueilli favorablement le rapport et souscrit à certaines de ses conclusions.



I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies » (voir [A/73/665](#)), le Corps commun d'inspection s'est intéressé aux politiques, processus et procédures mis en place dans l'ensemble du système des Nations Unies aux fins du signalement des manquements et de la protection des personnes qui les dénoncent contre d'éventuelles représailles.

II. Observations générales

2. Les entités du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction le rapport du Corps commun d'inspection ainsi que les constatations qu'il contient et se félicitent des informations précieuses et des données utiles qui y figurent. Elles relèvent que le rapport contient des renseignements et plusieurs recommandations profitables.

3. Si les entités apprécient l'effort réalisé pour recenser les meilleures pratiques, elles font néanmoins observer qu'ériger ces pratiques en critères d'évaluation ou en objectifs pour l'ensemble des entités du système des Nations Unies examinées dans le rapport ne permet sans doute pas de tenir suffisamment compte du contexte et de la situation propres à chacun d'elles. Les méthodes utilisées dans les secteurs privé et public au niveau national sont certes une source d'informations importante pour l'amélioration des politiques des organisations internationales, mais encore faut-il qu'elles soient adaptées aux caractéristiques particulières de telle ou telle organisation.

4. Les entités sont conscientes que le traitement des manquements n'est pas le même dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il existe peu, sinon aucun mécanisme de lutte contre certains comportements qui, s'ils ne constituent pas des fautes à proprement parler, n'ont pas pour autant leur place sur le lieu de travail où la tolérance et la bonne intelligence sont des valeurs fondamentales. Certaines entités, notamment de taille réduite et aux ressources limitées, notent que les signalements malveillants représentent aussi un problème particulièrement important.

5. Les entités font remarquer que l'examen aurait pu s'accompagner d'une analyse plus approfondie des causes premières des difficultés auxquelles se heurtent les entités du système des Nations Unies à l'heure de protéger les lanceurs d'alerte. Pour nombre d'entre elles, ces difficultés sont étroitement liées à des questions d'harmonisation et de mise en œuvre des politiques, tant à l'échelle des entités qu'entre elles, plutôt qu'à des questions de langue.

6. Les entités font également remarquer que le rapport aurait pu traiter davantage des structures institutionnelles et des structures de gouvernance de chacune d'entre elles et ainsi offrir une meilleure présentation des outils juridiques et administratifs internes mis à la disposition des fonctionnaires et autres requérants pour que justice leur soit rendue. Il manque des éléments de comparaison concernant la manière de demander et d'obtenir justice, ainsi que secondairement la protection contre les représailles, si nécessaire.

7. Les entités constatent en outre qu'il est peu question, dans le rapport, des signalements de manquements déposés dans le cadre réglementaire et juridique et de la possibilité qu'ont tous les fonctionnaires de demander réparation (qu'une protection ait été ou non octroyée).

8. Les entités constatent par ailleurs que le rapport attribue beaucoup d'importance aux déclarations de prétendus lanceurs d'alerte dont les allégations, après examen minutieux et approfondi, ont été jugées sans fondement. Plusieurs d'entre elles estiment que ces allégations infondées inspirent peut-être trop certaines parties du rapport.

9. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) relève une incohérence entre le paragraphe 41, dans lequel il est indiqué que seuls l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés répondent à tous les indicateurs applicables au critère 1, et le tableau qui suit, dans lequel il apparaît que l'OMPI satisfait également à tous ces indicateurs.

10. Les entités font remarquer que le terme « présumés » devrait être ajouté à la déclaration figurant au paragraphe 150, comme suit : « Ce sont au total 10 413 manquements/irrégularités présumés qui ont été signalés aux bureaux des services de contrôle interne. »

11. Les petites entités, en particulier celles qui n'ont pas encore de déontologue ou d'ombudsman, estiment qu'il sera difficile de donner suite aux recommandations formulées du fait des délais impartis et des ressources à mobiliser, lorsqu'il n'en a pas été tenu compte dans le budget, comme c'est le cas pour l'Organisation météorologique mondiale.

12. Les entités accueillent favorablement la plupart des recommandations formulées dans le rapport de l'examen, mais soulignent que la suite qu'elles y donneront sera fortement subordonnée aux ressources dont elles disposeront, notamment sur le plan du temps, des effectifs et des moyens financiers.

III. Observations sur les recommandations

Recommandation 1

Les organes délibérants devraient adopter d'ici à 2020 des mesures pour que toutes les politiques relatives aux manquements et aux actes de représailles définissent les canaux et modalités appropriés, faisant par exemple intervenir des comités de contrôle indépendants, par lesquels il est possible de formuler, aux fins d'une enquête, des allégations concernant des manquements du chef de secrétariat de l'entité et de toutes autres fonctions pour lesquelles le traitement des questions soulevées est susceptible d'occasionner un conflit d'intérêts.

13. Bien que cette recommandation soit adressée à l'Assemblée générale et aux autres organes directeurs, les entités indiquent ce qui suit : a) elles ont déjà mis en place des mécanismes et des procédures normalisées permettant la mise en œuvre des dispositions de cette recommandation ; b) elles revoient actuellement, pour examen par leurs organes directeurs, les dispositions de leur règlement du personnel et de leurs directives afin d'explicitier les canaux disponibles ; c) elles examinent actuellement les politiques de protection des lanceurs d'alerte déjà en place, sous l'angle de la question des conflits d'intérêt, et ce en lien avec d'autres recommandations, notamment la recommandation 1 du rapport intitulé « Examen des mécanismes et politiques visant à remédier aux conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies » (voir [A/73/187](#)).

14. Plus particulièrement, en ce qui concerne le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétariat indique que la nomination du Secrétaire général est régie par la Charte des Nations Unies, laquelle ne contient aucune disposition expresse sur la conduite d'enquêtes menées sur des allégations le mettant en cause,

situation qui ne s'est encore jamais présentée. La nomination du Secrétaire général par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité est prévue à l'Article 97 de la Charte. Toute disposition relative à la conduite d'une enquête menée sur des allégations mettant en cause le Secrétaire général devrait être prise dans le respect de la Charte. À cet égard, il est indiqué qu'à la section 20 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les États Membres ont décidé que le Conseil de sécurité est le principal organe ayant qualité pour prononcer la levée de l'immunité du Secrétaire général.

15. En ce qui concerne les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies, le cadre juridique applicable en cas d'allégation de manquement et de représailles se compose du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des autres textes administratifs de l'Organisation pertinents. Comme indiqué au paragraphe 51 du rapport, le Secrétaire général nomme les chefs de secrétariat des fonds et programmes, lesquels ont qualité de fonctionnaires, il est donc prévu dans leurs conditions d'emploi qu'ils sont soumis aux Statut et Règlement du personnel et aux autres textes administratifs applicables, notamment l'instruction administrative intitulée « Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire » (ST/AI/2017/1), et la circulaire du Secrétaire général intitulée « Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés » (ST/SGB/2017/2/Rev.1).

16. Compte tenu de ce cadre juridique et dans la mesure où l'entité chargée d'enquêter sur les manquements signalés dans tel ou tel fonds ou programme n'est pas en mesure d'enquêter sur son chef de secrétariat, une enquête peut être menée par le Bureau des services de contrôle interne, une formation d'enquête ou toute autre entité nommée par le Secrétaire général, à qui il appartient de décider d'ouvrir une instance disciplinaire contre le chef de secrétariat d'un fonds ou d'un programme.

17. S'agissant de cette recommandation, les organes délibérants pourraient être invités à prendre acte de l'applicabilité du cadre juridique susmentionné aux chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies.

Recommandation 2

Dans les entités du système des Nations Unies qui ne disposent pas d'un mécanisme extérieur et indépendant d'examen des recours formés contre des décisions ayant conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles, le chef de secrétariat devrait donner pour instruction au(x) bureau(x) compétent(s) d'élaborer, d'ici à 2020, des solutions appropriées visant à remédier à cette lacune, afin qu'il puisse les examiner dans les meilleurs délais et intégrer dans des versions actualisées des politiques de protection contre les représailles les mécanismes et processus qui auront été convenus.

18. Les entités souscrivent en partie à cette recommandation. Si certaines entités font observer que les mécanismes qu'elles ont déjà mis en place satisfont pleinement aux dispositions de la recommandation ci-dessus, d'autres envisagent de créer des mécanismes de recours dans le cadre de la révision de leur politique de protection des lanceurs d'alerte, de façon à pouvoir répondre aux situations dans lesquelles il a été conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient actualiser d'ici à 2020 leurs politiques relatives à la dénonciation d'abus afin de remédier aux insuffisances et aux lacunes détectées dans les évaluations des meilleures pratiques effectuées par le Corps commun d'inspection.

19. Les entités souscrivent en partie à cette recommandation et soulignent que des travaux d'actualisation de cet ordre devraient être menés selon les besoins de chaque entité. Plusieurs entités indiquent avoir déjà révisé leurs politiques en 2018 ou être en train de le faire à la lumière des conclusions de l'examen. Cependant, la plupart d'entre elles estiment que les meilleures pratiques recensées par le Corps commun d'inspection constituent des critères discutables et émettent des réserves sur plusieurs points relevés dans les évaluations relatives aux meilleures pratiques car ils ne semblent pas refléter pleinement ni correctement les dispositions actuellement en place dans les entités concernées.

20. S'agissant du paragraphe 118, les entités très présentes sur le terrain indiquent qu'il faut envisager les incidences qu'aurait, tant sur le plan financier que sur celui de la qualité des traductions, une mesure visant à faire traduire tout le corpus des politiques applicables en la matière, l'expérience ayant montré que des travaux de cette nature doivent être menés par une personne ayant pour langue maternelle la langue cible, une parfaite maîtrise de l'anglais et une bonne connaissance du sujet. Il devrait en premier lieu être question de traduction dans les langues de travail de l'entité.

Recommandation 4

D'ici à 2020, les organes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de veiller à ce que l'indépendance des fonctions de responsable de la déontologie, de responsable du contrôle et d'ombudsman/médiateur soit clairement définie, conformément aux recommandations figurant dans les rapports du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 et JIU/REP/2016/8), et à ce que ces fonctions présentent périodiquement des rapports à l'organe délibérant.

21. Dans l'ensemble, les entités souscrivent à cette recommandation, même si plusieurs d'entre elles indiquent que celle-ci reprend des dispositions déjà présentes dans les politiques et les mesures qu'elles ont mises en place.

22. Quelques entités font observer que s'il est bien fait état de la question de l'indépendance dans la formulation proposée ci-dessus, il en va aussi de même des facteurs qui vont à son encontre. Ils invitent à réfléchir à la manière de rendre les fonctions de contrôle véritablement indépendantes, d'harmoniser les mandats de chaque service intéressé (mandat renouvelable ou renouvelable à titre exceptionnel, participation de droit ou selon les besoins des responsables indépendants aux réunions de direction) et d'affecter aux activités stratégiques des ressources budgétaires et des effectifs suffisants, entre autres variables.

23. S'agissant du paragraphe 131, les entités constatent que le Corps commun d'inspection ne tient pas compte dans son analyse du fait que la limitation de la durée du mandat pose également d'autres problèmes, étant donné que l'existence même d'un mandat (en particulier, lorsqu'il est court) présente le risque de voir leurs titulaires plus attachés à leur carrière personnelle qu'à l'entité pour laquelle ils travaillent. Si de longs mandats uniques peuvent être une garantie d'indépendance, il est cependant difficile de démettre de ses fonctions un titulaire qui n'est pas performant. À l'inverse, la possibilité d'être nommé pour plus d'un mandat fait précisément courir le risque d'aller à l'encontre de l'indépendance recherchée.

Recommandation 5

D'ici à la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient élaborer des outils de communication détaillant à l'intention de

l'ensemble du personnel, dans toutes les langues de travail de l'entité considérée, les types de manquement à signaler, les modalités et les canaux de signalement et les services chargés de recueillir les signalements, y compris les cas de harcèlement et de représailles.

24. Les entités sont dans l'ensemble favorables à cette recommandation, bien qu'elles mettent en garde contre les éventuelles incidences de sa mise en œuvre sur le plan des coûts et des moyens, lesquelles n'ont pas été prises en compte dans le cycle budgétaire en cours. Elles s'inquiètent en outre de ne pas pouvoir tenir les délais proposés. Certaines d'entre elles ont néanmoins pris des mesures dans ce sens en organisant des webinaires et en élaborant des documents d'information.

25. Certaines entités constatent que cette recommandation s'appuie sur les résultats d'une enquête selon laquelle « 56,5 % seulement des répondants ont indiqué savoir parfaitement à qui signaler un manquement », et se demandent comment le Corps commun d'inspection en est arrivé à la conclusion que l'enquête mondiale menée auprès des fonctionnaires avait confirmé leur « méconnaissance des mécanismes de signalement ». Elles estiment que cette affirmation repose sur un postulat erroné, en l'occurrence que tous les fonctionnaires devraient savoir à qui signaler des manquements. Selon elles, l'essentiel est surtout que les fonctionnaires sachent qu'ils peuvent trouver facilement des informations sur les moyens dont ils disposent pour signaler des manquements dans le cas où ils auraient à le faire.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient élaborer d'ici à 2020 des procédures normalisées permettant de protéger en amont contre les représailles les personnes qui signalent des manquements, procédures qui devraient notamment consister à réaliser une évaluation des risques et à recenser clairement les mécanismes d'appui disponibles.

26. Les entités trouvent que cette recommandation manque de clarté et qu'il est donc difficile d'y souscrire. Certaines d'entre elles ont toutefois entrepris de revoir leurs politiques de protection contre les représailles afin d'y inclure des mesures préventives.

27. La plupart des entités doutent qu'une procédure normalisée suffise à prévenir les représailles. Certaines font également observer que les politiques de protection contre les représailles qu'elles ont mises en place prévoient déjà la possibilité de protéger toute personne signalant un manquement, y compris lors de l'évaluation préliminaire, rendant ainsi inutile et contre-productive l'élaboration de nouvelles directives ou procédures normalisées.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient élaborer d'ici à 2020 des procédures normalisées de traitement des affaires de représailles, assorties de listes de contrôle et de protocoles spécifiques pour les enquêtes, les services d'appui et la communication.

28. Bien que les entités accueillent pour la plupart favorablement cette recommandation, nombre d'entre elles s'interrogent sur l'intérêt d'élaborer de nouvelles procédures normalisées alors qu'il existe déjà des politiques claires et détaillées. Elles se demandent en quoi ces nouvelles procédures seraient différentes. Elles font également remarquer que cette démarche risque de créer une charge administrative inutile qui ne rendra pas les processus plus efficaces.

29. Les entités qui mettent actuellement à jour leurs politiques de protection des lanceurs d'alerte se penchent sur la question en envisageant de mettre en place des mesures et des outils adaptés à l'environnement qui leur est propre.

30. S'agissant du paragraphe 189, certaines entités font observer que le Corps commun d'inspection n'a pas examiné les incidences financières de ses propositions. Par exemple, exception faite des plus grands, les bureaux de la déontologie comptent entre 1 et 4 fonctionnaires, et le traitement des affaires de représailles n'est que l'une de leurs missions.

31. Certaines entités trouvent peu clair le rapport établi entre cette recommandation et certaines conclusions sur lesquelles elle serait fondée. Aux paragraphes 201 et 202, le Corps commun d'inspection s'attarde sur « l'impact physique et émotionnel que les représailles peuvent avoir sur les lanceurs d'alerte et [le] préjudice que le signalement de ces représailles peut causer à la carrière du dénonciateur ». Cette déclaration s'appuie sur la façon de voir d'un petit groupe de personnes interrogées (17) et les entités souhaiteraient savoir si ces personnes ont signalé des manquements réels ou été réellement victimes de représailles ou s'il ne s'agit là que d'allégations sans fondement.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient veiller à ce que, d'ici à 2020, les canaux anonymes de signalement de manquements soient : a) mis au point et opérationnels ; b) disponibles dans toutes les langues de travail de l'entité ; c) accessibles à tous les membres du personnel, fournisseurs et bénéficiaires ; d) inscrits dans leurs politiques pertinentes ; et e) largement diffusés.

32. Les entités souscrivent à cette recommandation, mais soulignent qu'il est souvent plus difficile de confirmer le bien-fondé des plaintes anonymes et d'en apporter les preuves dans la mesure requise devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

33. En dépit des conclusions énoncées aux paragraphes 178 à 182, les entités constatent un manque général de clarté sur la manière dont les fonctionnaires signalent des problèmes qui ne constituent pas des manquements, sur la question de savoir si des signalements de cette nature devraient donner lieu à une protection contre les représailles et sur la suite qui y est donnée par les fonctionnaires qui ne travaillent ni dans les bureaux chargés des enquêtes ni dans les bureaux des services de contrôle interne.

Recommandation 9

D'ici la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient diffuser de manière accessible au public, compte dûment tenu des exigences de confidentialité, un rapport annuel sur les affaires de manquements et de représailles, en y consignant en particulier les allégations, les conclusions et les résultats, notamment les mesures administratives prises.

34. Les entités souscrivent à cette recommandation et soulignent qu'il est essentiel d'accorder une attention particulière au respect de la vie privée ainsi qu'à la protection et à la traçabilité des données, autant de questions qui, associées à l'impossibilité de supprimer complètement des données d'Internet, risquent de causer du tort aux fonctionnaires ayant déposé des plaintes et d'ouvrir la voie à la poursuite d'actions en justice lourdes de conséquences contre telle ou telle entité.

35. Certaines entités émettent des réserves s'agissant de faire figurer dans ces rapports des informations sur tous les cas de manquement, y compris ceux qui font encore l'objet d'une enquête ou qui ont été classées par le Bureau de l'Inspecteur général à leur réception ou par l'administration compte tenu des conclusions de l'enquête menée par le Bureau. D'autres entités ne publient des rapports de cette nature qu'en interne, tous les deux ans, ce qu'elles jugent suffisant.

Recommandation 10

D'ici à la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient veiller à ce que tous les superviseurs et cadres soient tenus de suivre une formation spécifique sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus et la manière de réagir et de donner suite aux signalements de manquements et de représailles.

36. Les entités souscrivent en partie à cette recommandation. Bien que plusieurs entités aient déjà mis en place des formations obligatoires, d'autres relèvent le caractère restrictif de cette recommandation et le calendrier quelque peu irréaliste proposé et soulignent l'importance de rendre accessibles et faciles à trouver les informations relatives à une question précise.

37. Certaines entités admettent que le manque de formation visant à développer des compétences générales, par exemple en matière de gestion des conflits et de renforcement de l'esprit d'équipe, est criant. Toutefois, il faut sans doute faire un sort à la notion de « compétences générales », cette expression pouvant laisser entendre que les cadres et les supérieurs hiérarchiques devraient être en mesure de les acquérir facilement et de les appliquer rapidement, alors que leur acquisition suppose en réalité un travail de longue haleine et que leur mise en pratique exige une formation. Les entités font remarquer que ces compétences, une fois acquises et maîtrisées, se traduisent par des résultats tangibles susceptibles d'augmenter l'efficacité de ces mêmes entités.

38. Les entités estiment que ni la section ni la recommandation qui s'y rattache ne traitent pleinement de ce qu'implique la déclaration faite au paragraphe 262 au sujet des politiques de protection contre les représailles.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient, d'ici à 2020, lancer, sur une base bisannuelle, des enquêtes mondiales auprès de leurs fonctionnaires afin d'évaluer l'opinion de ces derniers concernant les questions relatives à « l'exemplarité de la hiérarchie » et les problématiques relatives à la responsabilité et à la déontologie, et d'élaborer un plan d'action détaillé pour remédier aux problèmes constatés.

39. Dans l'ensemble, les entités souscrivent à cette recommandation, lorsque de telles enquêtes ne sont pas déjà mises en place. Certaines de ces entités sont favorables à ce que l'opinion de leurs fonctionnaires soit recueillie régulièrement ou périodiquement à l'échelle mondiale, et non tous les deux ans, afin qu'elles puissent faire coïncider ces enquêtes avec des manifestations de grande ampleur et des initiatives importantes sur le plan des ressources humaines, plutôt que de suivre un calendrier imposé.