



Nations Unies

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

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Eileen A. Cronin* et *Aicha Afifi*

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

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Eileen A. Cronin* et *Aicha Afifi*



Nations Unies • Genève, 2018

Équipe responsable :

Eileen A. Cronin, Inspectrice, Corps commun d'inspection

Aicha Afifi, Inspectrice, Corps commun d'inspection

Numayr Chowdhury, administrateur chargé de l'évaluation et de l'inspection, Corps commun d'inspection

Eleyeba Bricks, assistant de recherche, Corps commun d'inspection

Karima Aoukili, assistant de recherche, Corps commun d'inspection

David I. Maradiaga, consultant en analyse de données

John Emerson, stagiaire, Corps commun d'inspection

Sadaf Azimi, stagiaire, Corps commun d'inspection

Tanvi Mani, stagiaire, Corps commun d'inspection

Résumé

Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies JIU/REP/2018/4

I. Contexte

La présente étude a été inscrite au programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) pour 2017 comme suite à une proposition de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture tendant à ce que le CCI examine l'efficacité des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies pour garantir aux lanceurs d'alerte des niveaux appropriés de protection, en particulier contre les représailles.

La dénonciation des abus et la protection contre les représailles sont des éléments fondamentaux de la responsabilité et de l'intégrité d'une entité ; des réactions inadaptées ou des systèmes déficients dissuadent le personnel de se manifester pour signaler des manquements, ce qui augmente le risque de porter gravement atteinte à la réputation de l'entité en question et en compromet le fonctionnement.

Ces dernières années, on a beaucoup parlé de personnes qui, des abus ayant été commis au sein d'entités du système des Nations Unies, avaient porté l'affaire sur la place publique pour diverses raisons, notamment parce qu'elles considéraient que leurs entités respectives n'avaient pas réagi de façon adéquate aux manquements et/ou aux représailles qu'elles leur avaient initialement signalés.

Ces affaires retentissantes ayant éclaté dans des entités des Nations Unies attirent l'attention sur des politiques et pratiques qui semblent ne pas avoir répondu aux normes exigeantes fixées par ces entités en matière de responsabilité. La présente étude menée à l'échelle du système cible donc les politiques, processus et procédures mis en place pour signaler des manquements et pour protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles que pourrait entraîner la dénonciation de ces manquements.

L'étude a consisté en une analyse des politiques de protection contre les représailles, des réponses au questionnaire et d'autres documents recueillis auprès des 28 entités participantes du CCI ; en entretiens avec plus de 400 parties prenantes, dont 17 personnes qui avaient signalé des manquements et des représailles ; en groupes de discussion ; et en une enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus, qui a été menée dans toutes les entités du système des Nations Unies afin d'y prendre la « température ». Les principales constatations et conclusions de l'étude, ainsi que 11 recommandations, sont présentées ci-après.

II. Meilleures pratiques concernant les politiques écrites relatives à la dénonciation d'abus

Le CCI a examiné 23 politiques de protection contre les représailles (concernant les 28 entités participantes) qui prolongent et complètent d'autres politiques internes relatives à la dénonciation de manquements. Le plus souvent, ces politiques de protection contre les représailles ont constitué des interventions ponctuelles consécutives à des affaires retentissantes concernant des lanceurs d'alerte et/ou ont été élaborées pour répondre aux demandes des États Membres. Par conséquent, les politiques existant en la matière témoignent d'incohérences et d'un défaut d'efficacité opérationnelle, et varient généralement en ce qui concerne la portée des activités et le personnel concernés, les mécanismes de dénonciation et les processus et procédures permettant d'atténuer les risques de représailles et, si celles-ci surviennent, de traiter les plaintes déposées contre les auteurs de tels actes.

Pour recenser ces déficiences et y remédier, on a élaboré des critères applicables aux meilleures pratiques concernant les politiques écrites de protection contre les représailles, en consultation avec un expert international des politiques et pratiques relatives à la dénonciation d'abus attaché à un établissement universitaire agréé. À cette occasion, on a utilisé les documents sources émanant d'experts internationaux,

d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, et d'entités publiques et privées.

On a ainsi pu définir cinq critères applicables aux meilleures pratiques concernant les politiques de protection contre les représailles : a) signalement de manquements ; b) protection contre les représailles ; c) soutien supplémentaire mis à la disposition des personnes signalant des manquements ; d) examen préliminaire et enregistrement des signalements de manquements et d'actes de représailles, et enquête sur ces signalements ; et e) solidité globale de la politique concernée.

Ces cinq critères incorporent 22 indicateurs ayant servi à évaluer les politiques des entités participantes. Chacune d'elle a validé son évaluation et fourni des documents supplémentaires pour contester éventuellement une évaluation qu'elle jugeait erronée. Toutes les informations reçues ont fait l'objet d'un examen attentif et certaines évaluations ont été actualisées.

Critère 1 : signalement de manquements

Le premier critère applicable aux meilleures pratiques concernant les politiques écrites de protection contre les représailles porte sur les conditions propres à encourager le personnel à signaler des manquements. Seules trois entités respectaient l'ensemble des prescriptions découlant de ce critère.

L'élément le plus en rapport avec ce critère est l'application du principe de responsabilité au chef de secrétariat de l'entité. À cet égard, les inspectrices recommandent aux **organes délibérants d'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 (recommandation 1).**

Critère 2 : protection contre les représailles

Ce critère porte sur les mécanismes et processus, définis dans la politique écrite, qui permettent à une personne de signaler en toute sécurité des actes de représailles (de façon à encourager les lanceurs d'alerte à signaler plus rapidement des manquements) et d'être dûment protégée. Ces dispositions sont essentielles pour promouvoir une culture de responsabilité dans une entité, dans la mesure où la peur d'être victimes de représailles est l'un des principaux éléments dissuasifs pour les lanceurs d'alerte. Toutes les entités remplissaient l'ensemble ou à une partie des indicateurs de ce critère.

Critère 3 : soutien aux dénonciateurs

Les dénonciateurs ont besoin d'être soutenus et conseillés lorsqu'ils signalent des manquements ou des actes de représailles, du fait du risque connexe pour leur carrière, leur sécurité personnelle et/ou leur bien-être social et personnel. Seules quatre entités remplissaient pleinement les trois indicateurs de ce critère.

Le système de protection des lanceurs d'alerte d'un grand nombre d'entités avait notamment pour grave défaut de ne pas disposer d'un mécanisme extérieur et indépendant d'examen des recours formés lorsqu'il n'avait pas été démontré que l'allégation de représailles était à première vue fondée. En l'absence de mécanisme de recours, le bureau de la déontologie en est réduit à devoir de facto assumer la fonction peu enviable de statuer en dernier ressort sur des questions très délicates qui peuvent gravement perturber la vie professionnelle et personnelle des dénonciateurs, et aussi risquent de porter sérieusement atteinte à la réputation de l'entité en question.

La nécessité de pouvoir disposer des procédures de contrôle supplémentaires représentées par les mécanismes de recours est confirmée par les données fournies par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, qui a donné raison aux dénonciateurs dans 66 % des affaires liées à des actes de représailles, lesquelles concernaient des entités dépourvues de mécanisme de recours indépendant.

Les inspectrices recommandent que, **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 donne 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 (recommandation 2).**

Critère 4 : examen préliminaire et enregistrement des signalements de manquements et d'actes de représailles, et enquête sur ces signalements

Le critère 4 est utilisé pour déterminer si, dans la politique écrite, les systèmes d'enregistrement des manquements et des actes de représailles sont clairement définis, les procédures appropriées de traitement des affaires et d'enquête sur ces dernières sont énoncées et les délais sont transparents. Une seule des entités remplissait pleinement à tous les indicateurs, la plupart d'entre elles ne répondant pas aux attentes s'agissant d'enregistrer systématiquement les signalements, de fixer des délais explicites pour l'examen préliminaire des signalements de manquements et l'enquête sur ces signalements, et de prévoir de confier les enquêtes de ce type à l'extérieur.

Critère 5 : clarté globale de la politique

Le critère 5 concerne les éléments fondamentaux d'une politique bien rédigée et sert à déterminer si celle-ci est claire, facile à comprendre, réexaminée et actualisée dans le temps, et accessible. Si toutes les politiques font état d'un devoir de dénonciation et définissent clairement les termes pertinents, la plupart des entités ne respectent pas les prescriptions découlant des autres indicateurs, notamment celles concernant la mise en place de mécanismes de réexamen et de révision de la politique, la présentation de la politique dans un document unique facile à retrouver sur la page Web publique de l'entité et l'utilisation d'exemples pour aider le personnel à comprendre quand et comment s'applique la politique en question.

Conclusions tirées de l'étude des politiques écrites et voie à suivre

Certaines des politiques de protection contre les représailles examinées respectent mieux certains critères que d'autres, mais l'étude complète de ces politiques à l'aune des 22 indicateurs a montré que pas une seule entité n'avait élaboré de politique respectant toutes les prescriptions des cinq critères applicables aux meilleures pratiques. Il a été évalué que 58,3 % seulement des 22 indicateurs correspondant à ces cinq critères étaient pleinement respectés. À cet égard, les inspectrices recommandent **aux chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies d'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 CCI (recommandation 3).**

III. Indépendance des fonctions qui appuient la mise en œuvre des politiques relatives à la dénonciation des abus

Les chefs des bureaux de la déontologie, les chefs des bureaux des services de contrôle interne et les ombudsmans/médiateurs sont des fonctions qui apportent un appui essentiel à la mise en œuvre des politiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités participantes du CCI. Leur indépendance garantit aux fonctionnaires que leurs allégations seront examinées sans pression, influence ou ingérence politique ou hiérarchique indue. Les critères applicables aux meilleures pratiques concernant les politiques de protection contre les représailles supposent l'indépendance de ces fonctions.

Les constatations résultant des entretiens et une validation réalisée pour examiner l'indépendance de ces fonctions ont montré que de nombreuses entités n'avaient pas donné suite aux recommandations faites par le CCI dans des rapports antérieurs. Ces fonctions ont deux indicateurs communs en matière d'indépendance : la limitation de la durée des mandats et l'établissement d'un rapport annuel. À ce jour, la limitation de la

durée des mandats n'existe pas pour 45 % des déontologues, plus de 50 % des chefs des bureaux des services de contrôle interne et moins de 20 % des ombudsmans/médiateurs.

À l'heure actuelle, seules deux entités respectent ces critères d'indépendance concernant les trois fonctions. L'indépendance est une prescription opérationnelle et structurelle à l'appui de la mise en œuvre des politiques relatives à la dénonciation d'abus. Les fonctionnaires comptent sur l'indépendance de ces trois fonctions lorsqu'ils communiquent des informations sensibles qui sont susceptibles, si elles ne sont pas communiquées, de faire peser des risques sur la réputation et le fonctionnement de l'entité concernée – et pensent pouvoir le faire en toute sécurité.

De leur côté, ces trois fonctions s'en remettent au chef de secrétariat et à l'organe délibérant du soin d'assurer leur indépendance. En conséquence, les inspectrices recommandent que, **d'ici à 2020, les organes délibérants des entités du système des Nations Unies demandent 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 CCI (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 (recommandation 4).**

Il y a un autre risque d'atteinte à l'indépendance, à savoir la double fonction exercée par le déontologue de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (qui exerce également les fonctions d'ombudsman), le déontologue de l'Organisation internationale du Travail (qui est également le spécialiste des questions liées à l'égalité des sexes et à la diversité), le déontologue de l'Organisation maritime internationale (OMI) (qui est également le chef du bureau des services de contrôle interne) et le déontologue de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (qui est également le coordonnateur pour les questions de sécurité). Le fait que les ombudsmans, les déontologues ou les fonctionnaires chargés du contrôle exercent une double fonction pourrait vulnérabiliser le personnel et risquer de décrédibiliser les fonctions en question et de leur faire perdre la confiance du personnel. Les inspectrices préconisent un réexamen de ces « doubles casquettes » afin de garantir l'indépendance et l'intégrité des fonctions correspondantes.

IV. Processus et procédures à l'appui de la mise en œuvre des politiques relatives à la dénonciation des abus : signalement des manquements et des actes de représailles

Dans l'ensemble du système des Nations Unies, des manquements sont régulièrement signalés, le plus souvent au supérieur hiérarchique direct. Le personnel, à différents niveaux, a fait état d'un « devoir de dénonciation » et indiqué que la plupart des signalements étaient traités par la voie hiérarchique normale. En règle générale, la communication régulière d'informations de ce type devient une « dénonciation d'abus » en fonction de deux facteurs : a) lorsqu'elle met en jeu un supérieur hiérarchique ou un haut fonctionnaire ; ou b) lorsqu'elle met dans l'embarras un membre de la haute direction et/ou porte atteinte à la réputation de l'entité considérée.

A. Dépôt et traitement des dénonciations de manquements

Signalements officiels de manquements aux bureaux des services de contrôle interne

Entre 2012 et 2016, ce sont au total 10 413 manquements qui ont été signalés aux bureaux des services de contrôle interne des 23 entités du système des Nations Unies qui ont fourni des données. Sept entités n'ont pas pu fournir de données sur les enquêtes en raison des modifications apportées à leurs mécanismes de classement des données. Les inspectrices font observer que les bureaux des services de contrôle interne devraient accorder une attention particulière à la gestion des données relatives aux cas de manquements, afin d'être en mesure de les repérer et de les signaler, et de dégager les tendances et les problèmes systémiques.

De plus, le nombre de signalements de manquements dans une entité donnée est susceptible d'être plus élevé que ne l'indiquent les chiffres fournis par les bureaux des services de contrôle interne, car certains de ces bureaux ne sont chargés de traiter que certains types de manquements.

Manque de clarté concernant les mécanismes de signalement des manquements

Les entretiens et l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont amené les inspectrices à conclure que, si le personnel comprenait bien en quoi consistait un manquement, il ne savait pas vraiment à qui le signaler, en particulier dans les entités qui ne s'étaient pas dotées d'un service central chargé de recueillir ces signalements. Lorsque ces derniers peuvent emprunter des voies multiples, si on ne lui explique pas clairement en quoi elles diffèrent, le personnel ne sait pas laquelle choisir, ce qui peut l'amener à s'abstenir de signaler l'abus constaté. Les entités doivent préciser où, comment et à qui signaler tous les types de manquements, et informer le personnel sur les attributions des différents services chargés de recueillir ces signalements.

L'enquête mondiale auprès des fonctionnaires a confirmé cette méconnaissance des mécanismes de signalement : 56,5 % seulement des répondants ont pleinement convenu savoir à qui signaler des manquements. Pour remédier à cet état de choses, les inspectrices recommandent que, **d'ici à la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies élaborent 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 manquements 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 (recommandation 5).**

Taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de manquements

Dans leurs réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 45 % des personnes interrogées ont indiqué avoir été témoins d'un manquement au cours des cinq années écoulées. Moins de la moitié d'entre elles ont dit l'avoir signalé. En ventilant les réponses du personnel selon la taille de l'entité, quelque 50 % des personnes qui avaient été témoins d'un manquement ou d'une irrégularité dans une entité de grande taille l'avaient signalé, contre seulement 39,3 % dans les entités de taille moyenne et 41,2 % dans les entités de petite taille. Les fonctionnaires titulaires d'un engagement de caractère continu ou d'un engagement permanent ont été plus nombreux (51,3 %) à signaler des manquements que les titulaires d'un engagement de durée déterminée (47,4 %) ou d'un engagement temporaire (39,3 %).

Les répondants à l'enquête qui ont dit avoir signalé un manquement avaient été nettement plus nombreux à s'adresser à leur supérieur hiérarchique direct que ceux qui s'étaient adressés à des cadres intermédiaires ou à un bureau des services de contrôle interne, ou avaient utilisé d'autres canaux internes. Un très petit nombre de répondants avaient signalé un abus à une entité extérieure (par exemple les médias, les États Membres ou des institutions de maintien de l'ordre), et moins de 5 % l'avaient fait de façon anonyme.

S'agissant du taux de satisfaction concernant la suite donnée à leurs signalements, les répondants se sont déclarés profondément mécontents de tous les mécanismes de signalement internes. Globalement, le bureau des services de contrôle interne a recueilli le plus grand nombre de leurs suffrages (47,2 % de répondants satisfaits), les cadres intermédiaires et les bureaux de la gestion des ressources humaines étant parmi les moins bien notés à cet égard (un peu plus de 33 % de répondants satisfaits).

La très grande insatisfaction face à la manière dont sont traités les signalements de manquements pourrait tenir à plusieurs facteurs, parmi lesquels l'absence de formation parmi les superviseurs et cadres qui sont le plus susceptibles de recueillir un signalement de ce type ; un décalage entre les dispositions inscrites dans la politique écrite et leur application pratique ; et la non-exécution de l'obligation élémentaire de protection et de soutien du dénonciateur et de prévention d'actes de représailles.

Fournir un appui préventif aux personnes qui signalent des manquements afin de prévenir les représailles

Les politiques de protection contre les représailles doivent rechercher les mécanismes et les ressources nécessaires pour aider les fonctionnaires à traverser les difficultés du processus de signalement de manquements. Les procédures doivent viser à prévenir activement les représailles, en particulier dans les cas où celles-ci ont toutes chances d'avoir lieu pour des raisons tenant à la dynamique de pouvoir ou à la taille des bureaux, et/ou dans les affaires susceptibles d'avoir un grand retentissement, comme les affaires impliquant de hauts responsables ou liées à d'importantes malversations ou les affaires de corruption massive. Le personnel et les fonctions de contrôle, de déontologie et de gestion des ressources humaines doivent s'attacher à coordonner comme il convient les activités de prévention des représailles en sensibilisant les superviseurs et les hauts responsables aux politiques en la matière et en recherchant des solutions d'aménagement pour les personnes les plus exposées au risque de représailles, au lieu d'attendre que les représailles aient eu lieu.

La protection en amont non seulement prévient les représailles, mais, en fait, prévient aussi des manquements supplémentaires ainsi que des processus et procédures bureaucratiques lourds à gérer, notamment l'utilisation de moyens d'enquête supplémentaires. À cet égard, les inspectrices recommandent que les **chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies élaborent 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 (recommandation 6).**

B. Dépôt et traitement des plaintes déposées par des personnes s'estimant victimes de représailles

Procédure de traitement des plaintes déposées par des personnes s'estimant victimes de représailles

Les représailles peuvent avoir lieu en réaction au signalement d'un manquement ou viser des fonctionnaires qui participent ou collaborent à un audit ou à une enquête dûment autorisé. Ces audits ou enquêtes sont dénommés dans certaines politiques « activités protégées ». La procédure de traitement des affaires de représailles diffère de celle suivie dans les affaires de manquement, dans la mesure où les plaintes pour représailles sont officiellement centralisées dans le bureau de la déontologie de toutes les entités à l'exception de la FAO et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Lorsqu'il recueille une plainte, le bureau de la déontologie procède à une évaluation préliminaire (ou examen *prima facie*), en se fondant généralement sur les seules informations reçues, afin de déterminer s'il existe des éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles. Si l'on estime que ces éléments existent, le dossier est renvoyé pour enquête.

Une fois l'enquête achevée et si l'existence de représailles est confirmée, la décision définitive concernant les mesures de protection et de réparation en faveur du dénonciateur et les mesures administratives à prendre contre l'auteur présumé des représailles appartient au chef de secrétariat ou à son représentant désigné. Toute mesure administrative peut généralement être contestée devant la commission de recours interne d'une entité, puis, de façon plus formelle, devant les tribunaux.

Signalements officiels d'actes de représailles dans l'ensemble du système des Nations Unies

Entre 2012 et 2016, 278 cas de représailles ont été officiellement signalés aux canaux désignés de 18 entités, 34 dossiers ayant donné lieu à une mesure d'aménagement en faveur du plaignant. Une présomption de représailles a été établie dans 62 affaires, qui ont été renvoyées pour enquête. Les représailles n'ont été confirmées que dans 20 cas. Ces chiffres ne peuvent pas être validés à l'aide de données comparables provenant d'autres organisations internationales qui ne relèvent pas du mandat du CCI, mais les inspectrices ne les jugent pas moins préoccupants lorsqu'on les

replaces dans le contexte des entités du système des Nations Unies, qui emploient globalement plus de 150 000 personnes. Les données pourraient pointer d'éventuelles carences en ce qui concerne la clarté des politiques, l'efficacité des processus et procédures de traitement des signalements d'actes de représailles et/ou la compétence des titulaires des fonctions appelées à traiter lesdits signalements.

Taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de représailles

Les réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont montré que 12,8 % des personnes qui affirmaient avoir signalé un manquement ou participé à une activité de contrôle au cours des cinq années écoulées avaient été victimes de représailles. Sur les personnes affirmant avoir été victimes de représailles, 40 % seulement les ont signalées. En ventilant les réponses selon la taille de l'entité, on constate que les fonctionnaires en poste dans une entité de grande taille ont signalé un acte de représailles dans une proportion plus importante que ceux employés dans des entités de petite taille ou de taille moyenne.

Toutes les politiques relatives à la dénonciation d'abus désignent un organe unique chargé de recueillir les signalements officiels de représailles, mais les répondants ayant signalé des représailles ont été peu nombreux à indiquer avoir utilisé ce canal : seul un quart environ des intéressés les ont signalées à un bureau de la déontologie et un cinquième environ à un bureau des services de contrôle interne. La plupart d'entre eux ont recherché un règlement par la voie hiérarchique normale en signalant l'acte de représailles à leur supérieur hiérarchique direct, à un cadre intermédiaire et/ou un bureau de la gestion des ressources humaines.

S'agissant des taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de représailles, les répondants se sont déclarés très insatisfaits de tous les mécanismes de signalement internes. Les deux canaux officiels de signalement qui sont les bureaux de la déontologie et les bureaux des services de contrôle interne n'ont satisfait que 29 % des intéressés. Si on le rapproche du taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de manquements, le taux de satisfaction des répondants concernant le traitement des signalements de représailles a été inférieur pour chaque canal interne, avec un écart pouvant atteindre 11 % pour le chef de secrétariat.

Nécessité d'une approche normalisée du traitement des dossiers de représailles

Les enquêtes sur les affaires de représailles ne peuvent pas être menées comme des enquêtes pour manquements standard. Dans leur majorité (17 sur 23), les politiques de protection contre les représailles prescrivent d'appliquer un « renversement de la charge de la preuve » lorsqu'il s'agit de prouver qu'il y a eu représailles. Il incombe alors à l'entité d'établir, éléments de preuve concordants et convaincants à l'appui, qu'elle aurait pris la même mesure de représailles présumée dans des circonstances normales et en l'absence de l'activité protégée. Toutefois, certaines entités passent purement et simplement outre à l'application pratique du « renversement de la charge de la preuve », tandis que d'autres peuvent être tentées, étant donné le petit nombre de signalements de représailles, de les traiter comme de simples affaires de manquement.

Dans certaines organisations extérieures au système des Nations Unies, l'examen des dossiers de représailles s'appuie sur des procédures normalisées qui fournissent des listes de contrôle spécifiques aux bureaux de la déontologie, aux bureaux des services de contrôle interne et aux équipes juridiques. Ces procédures comportent des questions supplémentaires et des protocoles d'enquête qui renversent la charge de la preuve ; définissent des protocoles de communication avec le lanceur d'alerte et la ou les personnes visées ; et donnent aux conseillers juridiques des orientations sur les modalités d'examen des affaires aux fins de la formulation de recommandations à l'intention du chef de secrétariat de l'organisation considérée. Cette méthode devrait être reprise à l'échelle du système des Nations Unies, et les inspectrices recommandent aux **chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies d'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 (recommandation 7).**

V. Facteurs contribuant au sous-signalement des manquements et des actes de représailles

Le sous-signalement est le fait de ne pas signaler des manquements dont on a été témoin ou victime, y compris des mesures de représailles. Selon une enquête internationale, 32 % des employés du secteur privé et 34 % des employés du secteur public avaient été témoins de manquements, et la proportion de ces témoins ayant signalé les manquements s'établissait à une médiane de 59 % pour les deux secteurs. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 45 % ont affirmé avoir été témoins ou informés de manquements au cours des cinq années écoulées, mais 47 % seulement les avaient signalés. Ces chiffres placent les entités du système des Nations Unies à un niveau nettement inférieur à celui des secteurs public et privé en matière de signalements de manquements, le défi à relever étant encore plus important pour les entités de petite taille ou de taille moyenne du système.

Le sous-signalement tant des manquements que des actes de représailles a été largement confirmé lors des entretiens menés avec des fonctionnaires de l'ensemble des entités du système, notamment les déontologues et les fonctionnaires chargés du contrôle, les ombudsmans, les spécialistes des ressources humaines, les cadres et les associations du personnel. L'impression que rien n'avait été fait jusque-là pour ceux qui signalaient des actes de représailles a pesé lourdement sur la décision des fonctionnaires qui ne les ont pas signalés.

Il ressort de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires que les principales raisons du non-signalement indiquées par les répondants qui affirmaient avoir été témoins de manquements peuvent être classées en deux catégories : a) la peur de signaler des abus ou les risques courus ; et b) le manque de confiance envers les systèmes et fonctions existants. Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement, dans la mesure où une personne qui s'interroge sur l'opportunité de signaler un manquement se demandera probablement, avant de soupeser les facteurs de risque, si les systèmes et fonctions sont fiables, sérieux et suffisants pour la protéger contre les représailles. Si l'efficacité des systèmes et des fonctions est jugée peu convaincante, la peur et les risques courus ne peuvent que grandir.

A. Sous-signalement dû à la peur ou aux risques courus

Dynamique de pouvoir

La dénonciation d'un supérieur hiérarchique place un fonctionnaire dans l'une des situations les plus vulnérabilisantes dans lesquelles il puisse se trouver. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 60,4 % pensaient que dénoncer un supérieur aurait des répercussions sur leur carrière et/ou sur le rapport d'appréciation de leur performance, ou ne savaient trop que penser. Selon les dénonciateurs avec lesquels le CCI s'est entretenu, plus le poste de la personne associée à l'activité présumée est élevé, plus grande est la vulnérabilité du dénonciateur. Par exemple, il y a eu des représailles dans tous les cas étudiés par le CCI qui impliquaient la dénonciation d'un supérieur sauf un, et plus de la moitié des dénonciateurs ont quitté l'entité ou il a été mis fin à leur contrat. Dans les trois cas où la personne visée occupait un poste de la même classe ou d'une classe inférieure, il n'y a eu de représailles que dans un seul cas et aucun des dénonciateurs n'a quitté l'entité qui l'employait.

Disparités entre les sexes

Selon l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, la majorité des répondantes qui disaient avoir été témoin d'un manquement ne l'avaient pas signalé. Toutefois, en dépit du fait que les femmes signalaient des manquements dans une proportion légèrement inférieure à celle des hommes, elles étaient proportionnellement plus nombreuses à affirmer avoir été victimes de représailles. Les inspectrices préconisent que les fonctions qui recueillent les signalements adaptent leurs activités de formation et de diffusion d'informations de manière à remédier comme il convient aux disparités entre les sexes.

Situation au regard de l'emploi

Selon les réponses à l'enquête susvisée, les niveaux les plus élevés de sous-signalement des manquements et des actes de représailles s'observent parmi les catégories de personnel non fonctionnaire, à savoir les consultants, les prestataires extérieurs, les stagiaires, les administrateurs auxiliaires et les Volontaires des Nations Unies. Dans l'ensemble du système, quelque 45 % des effectifs relèvent de la catégorie du personnel non fonctionnaire, proportion qui semble devoir augmenter en liaison avec les tendances de la budgétisation et du financement. Ces résultats sont confirmés en fonction du type d'engagement, car les personnes ayant un engagement temporaire sont les moins susceptibles de signaler des manquements ou et des actes de représailles. S'agissant du risque pour l'emploi et/ou les perspectives de carrière, en règle générale, les non-fonctionnaires sont titulaires de contrats et occupent des postes qui sont le plus facilement supprimés et se trouvent vers le bas de l'organigramme de l'entité considérée, si tant est qu'ils y figurent.

Il s'ensuit que les non-fonctionnaires sont plus exposés que les fonctionnaires à un risque de représailles sous la forme du non-renouvellement de leur contrat et de placement sur une liste noire. En dépit de ces vulnérabilités, moins de la moitié des politiques de protection contre les représailles prévoient une protection pour les différentes catégories de personnel non fonctionnaire. Les inspectrices estiment que les entités employant des personnes relevant de ces catégories devraient tâcher de leur fournir des informations et un accès à la formation à la déontologie et envisager de réviser leurs politiques de protection contre les représailles de manière à les étendre à ces personnes.

Mécanismes à considérer pour atténuer les craintes ou risques personnels – solutions de signalement anonyme

Le mécanisme du signalement anonyme permet à une personne de signaler un manquement ou une irrégularité sans avoir à s'identifier ; en d'autres termes, l'entité acceptera un signalement de manquement qui n'a pas à être mis en rapport avec le dénonciateur. C'est là une pratique optimale, et la plupart des entités (à l'exception de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de l'OMI) acceptent les signalements anonymes de manquements, mais elles doivent dans la plupart des cas améliorer ce mécanisme en clarifiant les instructions concernant son utilisation et en mettant ces instructions à la disposition de tous les membres du personnel et toutes les parties prenantes, et ce dans toutes les langues de travail de l'entité.

Afin d'encourager les signalements et de limiter autant que possible le risque de représailles, les inspectrices recommandent aux **chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies de 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 (recommandation 8).**

B. Sous-signalement dû à un manque de confiance envers les systèmes, fonctions et processus existants

Parmi les personnes ayant répondu à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires et qui ont affirmé avoir été témoin de manquements et/ou d'actes de représailles, les principales raisons avancées pour expliquer une non-dénonciation étaient associées à un manque de confiance que les systèmes et fonctions traiteraient efficacement les affaires. En l'absence de confiance dans les systèmes et fonctions mis en place pour donner suite aux plaintes et protéger les lanceurs d'alerte, le sous-signalement demeurera un grave problème pour toutes les entités. Les personnes qui sont véritablement déterminées à signaler des abus et n'ont pas confiance dans les systèmes existant dans l'entité qui les emploie peuvent rechercher des canaux extérieurs.

De fait, un peu plus de 50 % seulement des répondants à l'enquête mondiale ont dit faire confiance aux processus et procédures en place dans leur entité en matière de traitement des cas de manquement, cette proportion étant encore inférieure pour les

affaires de représailles. Pour redonner confiance au personnel dans les systèmes et fonctions associés au signalement des manquements et à la protection des dénonciateurs, la haute direction et les organes délibérants devront mener une action globale et concertée et afficher leur ferme détermination en la matière.

Transparence nécessaire au sujet des affaires et de leur issue

L'absence de confiance dans l'entité pour ce qui est de prendre des mesures concrètes a été le facteur le plus souvent mentionné par les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires à propos du sous-signalement des manquements. Corroborée par les entretiens menés dans l'ensemble du système, l'impression qu'« il ne servira à rien » de dénoncer un abus est révélateur d'un déphasage entre le signalement d'abus présumés et les mesures concrètes devant mettre fin aux manquements et/ou sanctionner les auteurs de ces abus.

Lorsqu'on leur a demandé comment la responsabilité et l'intégrité pourraient être améliorées, les fonctionnaires ont été nombreux à mentionner les mesures concrètes et la nécessité d'une plus grande transparence concernant l'issue des affaires, en particulier en ce qui concerne l'exposition des allégations, des constatations et des résultats, notamment les éventuelles mesures administratives prises. La publication d'informations factuelles sur les affaires en question servirait à renforcer le dispositif d'application du principe de responsabilité au sein d'une entité et aurait un effet dissuasif. À cet égard, les inspectrices recommandent que, **d'ici à la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies diffusent 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 consignnant en particulier les allégations, les conclusions et les résultats, notamment les mesures administratives prises (recommandation 9).**

C. Problèmes systémiques des entités du système des Nations Unies de petite taille et de taille moyenne

D'une manière générale, les entités de petite taille et de taille moyenne sont moins expérimentées en matière d'application de politiques et de procédures de protection contre les représailles ; de ce fait, la confiance de leur personnel quant à la manière dont les signalements sont traités est plus faible que dans les entités de plus grande taille. Les membres du personnel des entités de petite taille et de taille moyenne qui ont participé à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont indiqué que leurs entités prenaient moins au sérieux les normes de conduite ; leurs réponses ont également montré qu'ils connaissaient nettement moins bien que les répondants en poste dans des entités de grande taille les politiques et procédures de protection contre les représailles de leurs entités respectives.

Étant donné les hiérarchies verticales caractéristiques des entités de petite taille et de taille moyenne, l'accroissement des rôles et des responsabilités des organes directeurs, et en particulier des organes indépendants dotés de compétences techniques tels que certains comités de contrôle, pourrait aller dans le sens d'une plus grande responsabilisation, lorsque les allégations impliquent de hauts fonctionnaires, des fonctionnaires chargés du contrôle ou des déontologues, et d'une plus grande indépendance en matière de traitement des allégations.

À cet égard, les inspectrices demandent aux organes délibérants des 20 entités du système des Nations Unies de petite taille et de taille moyenne de contribuer plus activement à la mise au point et à l'examen de dispositifs d'application du principe de responsabilité globaux pour leurs entités respectives. Ils devraient notamment préciser la manière dont ils traiteront les allégations de manquement et de représailles visant le chef de secrétariat, la haute direction et les membres du personnel en poste dans les bureaux des services de contrôle interne et de la déontologie.

VI. Donner l'exemple au plus haut niveau : promouvoir et entretenir une culture de la responsabilité et du désaccord respectueux

A. Donner l'exemple au plus haut niveau

Le sous-signallement des manquements et actes de représailles a atteint un degré gravement préoccupant dans l'ensemble des entités du système des Nations Unies, et cela est révélateur des défauts et carences suivants : des politiques qui manquent de clarté ou n'assurent pas de protection suffisante ; des fonctions essentielles qui sont inefficaces et/ou souffrent d'un défaut d'indépendance ; des procédures qui sont vagues ou trop longues ; des processus qui prennent trop de temps ou sont trop bureaucratiques ; et, en particulier, une direction qui ne s'est pas suffisamment souciée de promouvoir et de favoriser une culture de la responsabilité, c'est-à-dire de donner l'exemple au plus haut niveau.

Qui dit donner l'exemple au plus haut niveau dit promouvoir une culture de l'adhésion à des valeurs et principes éthiques et du respect de l'obligation de se comporter d'une manière conforme à ces valeurs et principes parce que l'on s'y sent professionnellement tenu.

Un consensus s'est dégagé chez les fonctionnaires interrogés, qui considèrent qu'en l'absence d'un engagement avéré du chef de secrétariat, il serait illusoire de compter sur une évolution d'un dispositif d'application du principe de responsabilité, tant il est vrai que la volonté de donner l'exemple est essentielle à la responsabilisation et à l'intégrité d'une entité. Cet engagement doit notamment consister à mettre à la disposition des fonctionnaires des canaux ou mécanismes appropriés pour exprimer des opinions divergentes de manière respectueuse.

B. Désaccords respectueux

Les canaux et mécanismes mis à la disposition du personnel pour exprimer un désaccord ou soumettre une opinion divergente sans crainte de représailles ont un rapport direct avec la présente étude. Ce qu'il est convenu d'appeler le désaccord respectueux désigne le droit d'avoir et d'exprimer une opinion peu répandue ou un point de vue pouvant n'être pas conforme aux politiques ou positions adoptées par l'entité considérée. L'importance que revêt le désaccord respectueux pour la présente étude tient aux représailles bien réelles qui peuvent survenir et surviennent effectivement lorsque ces divergences d'opinion n'ont aucun moyen sérieux de s'exprimer. Étant donné que le désaccord n'implique directement aucun comportement répréhensible en lui-même, il est pratiquement impossible de protéger efficacement contre les représailles un fonctionnaire qui aurait exprimé un désaccord ou une critique au sujet de certaines politiques et procédures.

Près d'un quart des affaires concernant des membres du personnel étudiées par le CCI étaient en fait des affaires de désaccord respectueux ou, à tout le moins, l'avaient été dans un premier temps. Ces affaires avaient pour origine des divergences d'opinion sur des questions liées à des politiques ou à des procédures avec des cadres intermédiaires ou supérieurs qui auraient pu avoir ou ont eu effectivement de graves répercussions. Tous les dénonciateurs ont été victimes de lourdes représailles, et la plupart des affaires ont donné lieu à des révélations à des entités extérieures (États Membres et/ou médias), tandis que la moitié ont abouti à la démission du dénonciateur suivie d'une action en justice. Toutes ces affaires ont provoqué, et continuent de provoquer, de graves dissensions au sein des entités concernées.

Les inspectrices sont d'avis que, pour favoriser un dialogue sain et un désaccord respectueux, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient créer au sein de celles-ci des instances et mécanismes appropriés afin d'obtenir des membres du personnel, à tous les niveaux, y compris ceux qui sont en poste dans les bureaux extérieurs, un large éventail d'avis sur les politiques et procédures en place.

C. Favoriser et suivre l'expression de désaccords respectueux grâce à la formation aux méthodes de supervision et aux enquêtes auprès des fonctionnaires

Les inspectrices relèvent l'urgence d'une formation aux méthodes de supervision. Les réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires montrent bien que les superviseurs sont aux avant-postes s'agissant de recueillir les signalements de manquements et d'actes de représailles. Or, la majorité des répondants ont exprimé leur profonde insatisfaction concernant la suite qui était donnée à leurs signalements. Il ressort également de l'enquête susvisée que moins de 30 % des superviseurs avaient suivi une formation supplémentaire au traitement des signalements de manquements et d'actes de représailles. Ceux qui ont répondu avoir suivi cette formation l'ont évaluée comme les préparant très efficacement à réagir aux signalements de manquements et de représailles.

Les entretiens ont mis en évidence l'opinion commune selon laquelle, si les superviseurs et les cadres de l'ensemble du système étaient techniquement qualifiés, leurs compétences de gestion laissaient à désirer. Il est donc essentiel de cibler la formation de manière à aider les titulaires de ces postes à réagir comme il convient face aux désaccords et contestations respectueux, et à traiter les signalements de manquements et de représailles.

À cette fin, les inspectrices recommandent que, **d'ici à la fin de 2019, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies veillent 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 (recommandation 10).**

D. Enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires : un outil de suivi stratégique des dispositifs d'application du principe de responsabilité

Les enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires peuvent servir utilement à évaluer l'exemple donné au plus haut niveau et les initiatives de gestion du changement, à noter les services et les fonctions et à suivre l'évolution des dispositifs d'application du principe de responsabilité. Si elles sont menées de façon périodique, ces enquêtes peuvent donner à une entité une idée des progrès accomplis au fil du temps en ce qui concerne différents sujets et initiatives, et peuvent constituer un moyen de recueillir des opinions divergentes. Toutefois, ces enquêtes ne sont efficaces et crédibles que si elles sont utilisées de manière transparente et stratégique et s'accompagnent de plans spécifiques élaborés et exposés avant qu'elles ne soient lancées.

Des enquêtes mondiales périodiques auprès des fonctionnaires assorties d'objectifs et d'une gouvernance clairs et transparents et d'un plan de communication et d'utilisation des résultats peuvent renseigner le personnel de direction et de gestion sur le climat régnant dans une entité, le fonctionnement des dispositifs d'application du principe de responsabilité, l'accueil fait aux problématiques relatives à la déontologie et la manière dont le personnel de direction est considéré ou donne l'exemple. À cet égard, les inspectrices recommandent que, **d'ici à 2020, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies lancent, 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'exemple donné au plus haut niveau » et les problématiques relatives à la responsabilité et à la déontologie, et d'élaborer un plan d'action détaillé pour remédier aux problèmes constatés (recommandation 11).**

Conclusions et voie à suivre

Fondée sur des données factuelles, la présente étude fournit une évaluation qui montre que certaines entités du système des Nations Unies, principalement celles qui ont mis en place des politiques et des fonctions depuis plusieurs années, ont fait des progrès sensibles. Ces entités ont accumulé une expérience plus longue de la mise en œuvre des politiques et procédures associées à la protection contre les représailles et ont réagi d'une manière assez positive à la vigilance des organes délibérants et des médias, comme en témoignent certaines politiques écrites et certaines bonnes pratiques.

Malgré les progrès réalisés, la présente étude confirme que toutes les entités doivent continuer d'améliorer leurs politiques écrites ; accorder une attention particulière aux pratiques associées au soutien à apporter aux lanceurs d'alerte ; et prémunir ces personnes contre les représailles. La plupart des entités de petite taille ou de taille moyenne ont pris du retard à ce sujet : elles doivent s'employer davantage à aligner leurs politiques écrites sur les meilleures pratiques et s'assurer que leurs processus et procédures sont suffisants, efficaces et rationnels, et que les fonctions correspondantes sont indépendantes.

Les domaines dans lesquels les améliorations à apporter sont les plus urgentes sont apparus clairement aux inspectrices dans toutes les entités du système des Nations Unies. S'il faut bien commencer par les politiques écrites de protection contre les représailles, cette question perd finalement de son importance si les systèmes, les fonctions et, surtout, les chefs de secrétariat ne tiennent pas compte de ce qui est écrit et ne le traduisent pas en mesures positives et concrètes.

Les médias et les organisations de la société civile ne pouvant se passer d'extrapoler à l'ensemble des entités du système des Nations Unies chaque fois qu'une affaire de manquement retentissante éclate dans l'une d'elles, l'atteinte à la réputation de l'ensemble du système par culpabilisation collective est patente.

Les inspectrices ont constaté que toutes les entités doivent investir dans les améliorations à apporter à leurs dispositifs d'application du principe de responsabilité et qu'il appartiendra au personnel, à la haute direction et aux organes délibérants de construire de manière concertée une culture de l'intégrité et de la responsabilité qui reflète les valeurs que défend l'Organisation des Nations Unies.

Le rapport contient neuf recommandations que les chefs de secrétariat devront appliquer en 2019 et 2020. Ils devraient s'attacher en priorité à élaborer un dispositif d'application du principe de responsabilité complet et, à cette fin, entreprendre de réviser leurs politiques de protection contre les représailles et examiner l'indépendance des fonctions concernées, les mécanismes de signalement et les voies de recours appropriés et explicites, la formation ciblée et les stratégies de communication et de sensibilisation, et sonder le personnel sur les questions de responsabilité et d'intégrité. Afin de concrétiser un dispositif d'application du principe de responsabilité, les chefs de secrétariat devraient élaborer des procédures normalisées de traitement des affaires de manquements qui visent à prévenir les représailles, ainsi que des procédures distinctes concernant le traitement des affaires de représailles. Pour pérenniser ces changements, ils doivent donner l'exemple au plus haut niveau, de façon à encourager le désaccord respectueux, soutenir le signalement des manquements et protéger concrètement les lanceurs d'alerte.

Le rapport contient également deux recommandations qui s'adressent aux organes délibérants, lesquels sont invités à remplir leur fonction de contrôle de manière que, d'ici à 2020, des politiques et procédures soient en place pour réagir aux allégations visant spécifiquement des chefs de secrétariat ; que les fonctions des administrateurs compétents soient exercées de manière véritablement indépendante ; et que ces derniers rendent périodiquement compte de leurs activités à l'organe délibérant. De plus, les inspectrices prient instamment les organes délibérants, agissant par l'intermédiaire de leurs comités de contrôle ou d'autres mécanismes, de donner pour mission à leurs entités respectives de mettre au point et/ou réviser leurs dispositifs d'application du principe de responsabilité et de tenir les chefs de secrétariat responsables de leur mise en œuvre.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	1
A. Contexte.....	1
B. Portée et objectifs	2
C. Méthodologie.....	3
D. Définitions	5
E. Limites et difficultés	7
II. Meilleures pratiques concernant les politiques relatives à la dénonciation d'abus.....	9
A. Importance des politiques écrites détaillées relatives à la dénonciation d'abus.....	9
B. Méthode d'élaboration des critères et indicateurs applicables aux meilleures pratiques pour évaluer les politiques de protection contre les représailles	9
C. Connaissance et vue d'ensemble des notes attribuées aux 23 politiques de protection contre les représailles concernant les 28 entités du système des Nations Unies	11
D. Notes et analyse par critère et par indicateur applicable aux meilleures pratiques	11
E. Conclusions tirées de l'examen des politiques et voie à suivre	35
III. Indépendance des fonctions appuyant les politiques relatives à la dénonciation d'abus	43
A. Importance de cette indépendance et définitions et éléments qui s'y rattachent.....	43
B. Recommandations antérieures du Corps commun d'inspection relatives à l'indépendance	44
C. Fonction de déontologie et indicateurs en matière d'indépendance.....	44
D. Les doubles fonctions ne sont pas indépendantes	46
E. Le responsable de la fonction de contrôle et les indicateurs d'indépendance	46
F. La fonction d'ombudsman/médiateur et les indicateurs d'indépendance	48
G. Conclusion sur l'indépendance des fonctions liées aux politiques de protection contre les représailles	50
IV. Processus et procédures à l'appui de l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus : signalements de manquements et d'actes de représailles.....	51
A. Signalement régulier	51
B. Signalement de manquements	51
C. Signalement de représailles	59
D. Nécessité d'une approche mieux coordonnée et normalisée pour les affaires de représailles	65
V. Facteurs contribuant au sous-signalement des manquements et des représailles	67
A. Le sous-signalement, grave préoccupation dans l'ensemble du système des Nations Unies	67
B. Principales raisons du non-signalement.....	68
C. Sous-signalement dû aux craintes/risques personnels.....	70
D. Sous-signalement dû au manque de confiance dans les systèmes, fonctions et processus.....	74
E. Problèmes systémiques des entités de petite taille et de taille moyenne.....	77

VI.	Donner l'exemple au plus haut niveau : promouvoir et entretenir une culture de la responsabilité et du désaccord respectueux	80
A.	Donner l'exemple au plus haut niveau.....	80
B.	Définition du désaccord respectueux	80
C.	Promotion du désaccord respectueux : combler les lacunes	83
Annexes		
I.	Documents sources utilisés pour élaborer les critères et indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant les politiques relatives à la dénonciation d'abus au sein du système des Nations Unies.....	90
II.	Politiques relatives à la dénonciation d'abus en vigueur dans les entités participantes du Corps commun d'inspection au 31 décembre 2017.....	92
III.	Notes attribuées aux meilleures pratiques concernant les politiques de protection contre les représailles des entités du système des Nations Unies – tableau comparatif.....	94
IV.	Conception de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le Corps commun d'inspection en 2017, et méthode employée.....	96
V.	Signalement et traitement des cas de manquements et de représailles entre 2012 et 2016	103
VI.	Taux globaux de satisfaction concernant le signalement des manquements aux canaux internes et extérieurs.....	106
VII.	Taux de satisfaction et d'insatisfaction concernant les signalements de manquements aux mécanismes internes, ventilés par catégorie démographique	107
VIII.	Taux globaux de satisfaction concernant le signalement des actes de représailles aux mécanismes internes et extérieurs	109
IX.	Taux de satisfaction et d'insatisfaction concernant le signalement des actes de représailles aux mécanismes internes, ventilés par catégorie démographique	110
X.	Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2018/4	112

Abréviations et acronymes

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

* Pour les besoins du présent rapport, l'astérisque distingue le sigle du Centre du commerce international de celui du Corps commun d'inspection.

I. Introduction

A. Contexte

1. La présente étude a été inscrite au programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) pour 2017 comme suite à une proposition de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) tendant à ce que le CCI examine l'efficacité des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies pour garantir aux lanceurs d'alerte des niveaux appropriés de protection, en particulier contre les représailles.

2. Ces dernières années, on a beaucoup parlé de personnes qui, des abus ayant été commis au sein d'entités du système des Nations Unies, avaient porté l'affaire sur la place publique pour diverses raisons, notamment parce qu'ils considéraient que leurs entités respectives n'avaient pas réagi de façon adéquate aux manquements qu'elles leur avaient initialement signalés et/ou à leur peur des représailles. Le signalement de manquements est toujours associé à un risque de représailles, qui peut présenter différents degrés de gravité, allant des brimades et de l'isolement à une carrière brisée et au licenciement.

3. La dénonciation des abus et la protection contre les représailles sont des éléments fondamentaux de la responsabilité et de l'intégrité d'une entité. Des réactions inadéquates dissuadent les autres membres du personnel de se manifester pour signaler des manquements, ce qui augmente le risque de conséquences fâcheuses pour le fonctionnement de l'entité considérée et d'atteinte grave à sa réputation. Les affaires retentissantes ayant éclaté au sein d'entités du système des Nations Unies mettent le doigt sur des politiques et pratiques qui semblent ne pas avoir pleinement respecté les normes élevées de responsabilité auxquelles ces mêmes entités disent vouloir se conformer.

4. L'immédiateté et l'importance de la dénonciation d'abus sont attestées par le fait qu'au moins 60 États Membres ont adopté une forme ou une autre de protection des lanceurs d'alerte dans leur droit interne¹. Ces initiatives s'ajoutent à un grand nombre d'instruments internationaux qui ont reconnu l'importance des lanceurs d'alerte et exigent des États qu'ils adoptent des mesures de protection de la communication d'informations ou les invitent à le faire. Par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption protège les personnes qui signalent des infractions de corruption, l'Organisation des États américains a adopté une loi type sur la protection des lanceurs d'alerte et le Conseil de l'Europe a recommandé la mise en place d'un cadre global pour la protection des lanceurs d'alerte². Plus récemment, une circulaire du Secrétaire général, publiée dans les semaines qui ont suivi son entrée en fonctions, sur une politique révisée de protection contre les représailles, ainsi qu'une autre révision publiée dans le courant de l'année, ne font que souligner encore la primauté de ce thème³.

5. À l'heure actuelle, 23 entités participantes du CCI ont une politique distincte de protection contre les représailles qui prolonge et complète d'autres politiques internes relatives à la dénonciation de manquements et d'irrégularités. Le plus souvent, ces politiques de protection contre les représailles ont constitué des interventions ponctuelles consécutives à des affaires retentissantes de dénonciation d'abus ou ont été élaborées pour répondre aux demandes des États Membres. Par exemple, la première politique de protection contre les représailles du Secrétariat de l'ONU, publiée en 2005, est généralement considérée comme une réponse à la controverse au sujet du programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq, ainsi qu'aux allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans certaines opérations de maintien de la paix. La révision de cette politique datant de 2005 a elle-même été motivée par le jugement rendu par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies dans l'affaire *Wasserstrom c. Secrétaire général* (2012), qui a souligné la nécessité d'une application effective des politiques de protection contre les représailles afin d'assurer la protection garantie aux lanceurs d'alerte⁴.

6. Par conséquent, les politiques existant en la matière témoignent d'incohérences et d'un défaut d'efficacité opérationnelle, et varient généralement en ce qui concerne la portée des activités et le personnel concernés, les mécanismes de signalement et les processus et

procédures permettant d'atténuer les risques de représailles et d'examiner les plaintes pour représailles. Ces politiques contiennent également des dispositions variables concernant le signalement confidentiel et anonyme de manquements. C'est tout particulièrement le cas des entités présentant des risques plus élevés en matière de manquements du fait de l'importance de leur présence sur le terrain, d'un niveau élevé d'achats et d'activités au titre des programmes et d'une proportion importante de non-fonctionnaires parmi leur personnel.

7. Pour être efficaces, les politiques de protection contre les représailles doivent pouvoir compter sur un environnement favorable à l'intégrité et à la responsabilité professionnelle à tous les niveaux. Dans toutes les entités du système des Nations Unies – différenciées en termes de vulnérabilités et de hiérarchies professionnelles –, la dynamique du lieu de travail exige que les politiques en question soient assorties de bout en bout de mécanismes d'application efficaces et défendues par des fonctions véritablement indépendantes.

8. Afin de préserver la réputation et la responsabilité de l'Organisation grâce à un système efficace de protection contre les représailles, le présent rapport reproduit le premier examen réalisé à l'échelle du système de l'adéquation des politiques écrites relatives à la dénonciation d'abus élaborées par les entités du système des Nations Unies et de l'efficacité des pratiques, processus et procédures en place pour appliquer ces politiques.

B. Portée et objectifs

9. La présente étude est réalisée à l'échelle du système et couvre le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes et les institutions spécialisées des Nations Unies, et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Il est axé sur les politiques, processus et procédures relatives au signalement des manquements, et à la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- Recenser les éléments tirés des meilleures pratiques (critères et indicateurs) en matière de signalement et de traitement des manquements et actes de représailles (tels qu'ils sont énoncés dans les politiques de protection contre les représailles) et déterminer dans quelle mesure les politiques écrites des entités du système des Nations Unies soutiennent la comparaison avec ces meilleures pratiques, afin de repérer lacunes et carences ;
- Évaluer les processus et procédures en place pour appuyer l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus, en particulier en ce qui concerne le signalement des manquements et actes de représailles et le traitement des allégations correspondantes, ainsi que le taux de satisfaction concernant les modalités de ce traitement, afin de repérer les lacunes, carences, bonnes pratiques et enseignements à tirer de l'expérience ;
- Évaluer l'indépendance des principales fonctions qui appuient l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus, à savoir le chef du bureau de la déontologie, le chef du bureau des services de contrôle interne et l'ombudsman/médiateur ;
- Identifier les facteurs qui contribuent au sous-signalement des manquements et des actes de représailles, ainsi que les mesures pouvant être prises pour y remédier ;
- Évaluer les canaux offerts au sein des entités pour exprimer respectueusement des opinions divergentes et l'exemple donné au plus haut niveau s'agissant de communiquer des attentes en matière de comportement acceptable ;
- Évaluer le niveau de confiance du personnel dans le sens des responsabilités et l'intégrité des supérieurs hiérarchiques directs, des cadres intermédiaires et des hauts responsables pour ce qui est de traiter équitablement et efficacement les signalements de manquements et les plaintes pour représailles, ainsi que la formation et les conseils qui ont été dispensés à cette fin au personnel à tous les échelons.

C. Méthodologie

10. L'étude des politiques et pratiques relatives à la dénonciation d'abus s'est déroulée de mai 2017 à mai 2018. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, la méthodologie suivie pour établir le rapport a comporté un examen approfondi sur dossiers ; une analyse détaillée de 23 politiques relatives à la dénonciation d'abus ; et une analyse quantitative et qualitative des données provenant de la documentation reçue ou recueillie, notamment des réponses au questionnaire, des notes d'entretiens et des résultats d'une enquête mondiale auprès des fonctionnaires, moyennant recoupement et validation des renseignements obtenus.

11. Vingt-quatre des 28 organisations participantes du CCI ont répondu au questionnaire du Corps commun qui leur était destiné. Quatre entités participantes du Corps commun (le Centre du commerce international (CCI*), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)) n'ont pas répondu au questionnaire, car elles (ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)) utilisent la politique relative aux questions concernant les manquements et les représailles du Secrétariat de l'ONU, et, de ce fait, confient toutes les affaires liées à ces questions au Bureau de la déontologie et au Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat.

12. Outre une analyse des réponses au questionnaire, l'équipe responsable a procédé à une analyse détaillée des politiques de protection contre les représailles de 23 entités du système des Nations Unies et leur a attribué une note au regard des critères et indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant la protection des lanceurs d'alerte définis par le CCI en collaboration avec un expert extérieur et indépendant. On trouvera au chapitre II des renseignements sur la méthode mise en œuvre pour élaborer ces critères et indicateurs et noter les politiques.

13. Par ailleurs, le CCI a mené du début de novembre 2017 à la mi-décembre de la même année une enquête mondiale auprès des fonctionnaires afin de cerner les points de vue du personnel des 28 entités participantes du CCI sur trois domaines liés aux méthodes de protection des lanceurs d'alerte, à savoir : a) les politiques et procédures relatives au signalement des manquements et à la protection des lanceurs d'alerte ; b) la formation au code ou normes de conduite et aux problématiques relatives à la déontologie ; et c) la responsabilité du personnel à tous les échelons de la hiérarchie.

14. L'enquête mondiale auprès des fonctionnaires a été ouverte à tous les types de contrat et catégories de personnel et a été menée en anglais et en français. Au total, 15 862 personnes ont répondu à l'enquête, dont les conclusions sont exposées en détail dans les sections pertinentes du rapport. Aux fins de la présentation de ces conclusions et de certaines autres données, on a regroupé les réponses selon la taille des entités (petite, moyenne et grande) en se basant sur l'effectif total de chacune d'elles, comme suit :

- **Petites :** CCI*, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation mondiale du tourisme (OMT), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Union internationale des télécommunications (UIT) et Union postale universelle (UPU) ;
- **Moyennes :** AIEA, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), PNUE et UNESCO ;
- **Grandes :** Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA),

Organisation mondiale de la Santé (OMS), Programme alimentaire mondial (PAM), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Secrétariat de l'ONU (y compris les opérations de maintien de la paix).

15. Les inspectrices ont choisi de ventiler les données selon la taille des entités, pour tenir compte des tendances observées dans les données et des différences en matière de dispositifs d'application du principe de responsabilité, de fonctions et de politiques constatées entre les organisations participantes du CCI. On trouvera à l'annexe IV d'autres renseignements sur la méthode d'élaboration de l'enquête.

16. En outre, 408 personnes ont été interrogées au cours de l'étude. Ces personnes appartenaient à 27 entités participantes du CCI (soit l'ensemble des entités participantes à l'exception de la CNUCED), et leurs avis ont été recueillis soit à distance, par visioconférence ou téléconférence, dans le cas de l'OACI, du PNUE, d'ONU-Habitat et de l'OMT, soit de vive voix, dans le cas de 24 entités dont le siège est à Amman, Copenhague, Genève, Londres, New York, Paris, Rome et Vienne. Dans toutes ces entités, les personnes occupant les postes ci-après – quand ils existaient – ont été interrogées : les chefs de secrétariat (ou leurs délégués), le personnel du bureau de la déontologie et du bureau des services de contrôle interne (y compris des enquêteurs), les ombudsmans, les médiateurs, le personnel du bureau de la gestion des ressources humaines et du bureau des affaires juridiques, les représentants du personnel et les conseillers juridiques du personnel. Des entretiens ont également été menés avec des membres du Comité consultatif pour les questions de contrôle interne de l'UNRWA et de l'OMPI.

17. On a également interrogé les greffiers des quatre tribunaux du système des Nations Unies (Tribunal administratif de l'OIT, Tribunal administratif des Nations Unies, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA) au sujet des affaires de représailles dont ces tribunaux avaient eu à connaître. Les inspectrices se sont également entretenues avec des personnes qui s'acquittaient de certaines fonctions clairement définies se rapportant aux questions liées aux manquements ou aux représailles ou avaient des points de vue à partager en rapport avec l'étude. Il s'est agi de personnes en poste au Groupe du contrôle hiérarchique, au Groupe de la déontologie et de la discipline du Département des opérations de maintien de la paix, au Bureau de la coordination des activités de développement et au Service de la lutte contre la corruption et la criminalité économique de l'ONUSC, ainsi que du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

18. Afin de recueillir des avis sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés en matière de protection des lanceurs d'alerte dans d'autres organisations internationales, des entretiens ont également été menés avec des membres compétents du personnel d'un échantillon représentatif d'organisations internationales, à savoir le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Comité international de la Croix-Rouge à Genève, l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris et le Fonds monétaire international et la Banque mondiale à Washington, D.C. En outre, les inspectrices se sont entretenues avec des entités et experts extérieurs bien au fait des questions de protection des lanceurs d'alerte.

19. Les inspectrices ont animé deux groupes de discussion, dont le premier a été organisé pendant la réunion annuelle du Réseau Déontologie des organisations multilatérales⁵ tenue à Rome, au cours de laquelle 36 participants ont échangé des vues sur les raisons pour lesquelles le personnel ne signale pas des manquements et des actes de représailles. Les conclusions auxquelles est parvenu ce groupe de discussion ont été utilisées pour préparer les questions à poser à ce sujet pendant l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires. Le second groupe de discussion a réuni des représentants des missions permanentes qui sont membres du Groupe de Genève⁶, et qui ont été invités à exprimer leurs attentes en ce qui concerne la responsabilité au sein des entités et l'exemple donné au plus haut niveau.

20. Les inspectrices se sont entretenues avec 17 fonctionnaires en activité et anciens fonctionnaires qui avaient signalé des manquements ou actes de représailles depuis 2012. Ces personnes étaient ou avaient été employées par plusieurs entités du système des

Nations Unies et avaient occupé des postes d'administrateur et de fonctionnaire de rang supérieur (recruté sur le plan international et national) et d'agents des services généraux, au siège et dans les bureaux extérieurs. Elles ont été identifiées à la faveur d'une communication que les inspectrices ont adressée aux bureaux de la déontologie des entités, lesquels ont pris contact avec leurs clients actuels et anciens en leur indiquant que les inspectrices leur demandaient de parler spontanément avec l'équipe responsable des affaires dans lesquelles ils étaient ou avaient été impliqués. En outre, quelques personnes ont pris contact d'elles-mêmes avec le CCI pour évoquer leurs affaires.

21. Ces 17 personnes ont partagé leurs expériences de première main dans le cadre d'entretiens, en répondant au questionnaire et en fournissant des preuves littérales concernant leurs affaires respectives. Les entretiens ont porté sur le signalement initial d'un manquement et (éventuellement) d'un acte de représailles, les processus et procédures de traitement des signalements au regard de ce qu'indiquent les documents relatifs à la politique officielle, le résultat des signalements et l'impact psychosocial du signalement sur le dénonciateur.

22. Les signalements de manquements et de représailles sur lesquels portaient les affaires concernant des membres du personnel comprenaient des plaintes personnelles de fonctionnaires (concernant des rapports d'évaluation, des promotions, un recrutement, le non-renouvellement de contrats et un abus d'autorité), des questions d'intérêt général (conflit d'intérêts, fraude et corruption) et des questions liées au désaccord respectueux (opinions divergentes au sujet de politiques et procédures de l'entité considérée). Le caractère sensible des sujets abordés et la nécessité de préserver la confidentialité n'ont pas permis aux inspectrices de recouper les affaires concernant des membres du personnel. En conséquence, elles se sont concentrées, au sujet de ces affaires, sur l'identification des lacunes au niveau de la portée et de la teneur des politiques, et des carences au niveau des processus et procédures.

23. Les informations et les opinions recueillies au moyen des réponses au questionnaire, des entretiens et de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont été traitées dans le respect de la confidentialité qui caractérise le travail du CCI, et l'on a fait preuve d'une prudence particulière en ce qui concerne les 17 affaires concernant des membres du personnel examinées. Les réponses sont essentiellement présentées sous forme agrégée dans le rapport et lorsque celui-ci fait usage de citations à titre d'illustration, la ou les sources ne sont jamais mentionnées.

24. Afin de faciliter la suite à donner au présent rapport, la mise en œuvre de ses recommandations et le suivi de cette mise en œuvre, l'annexe X contient un tableau indiquant si le rapport a été soumis aux entités intéressées pour suite à donner ou pour information. Il précise également si les recommandations s'adressent à leurs organes délibérants ou à leurs chefs de secrétariat.

D. Définitions

25. Un certain nombre de termes essentiels sont systématiquement utilisés tout au long de la présente étude. Les politiques officielles des entités ne définissent pas chacun de ces termes de la même manière, mais les définitions qu'elles en donnent permettent de dégager un certain nombre d'éléments communs. Les définitions présentées plus loin représentent une synthèse de ces éléments :

- La **dénonciation d'abus** s'entend de la révélation de manquements dans le contexte d'une relation de travail. L'abus doit être signalé à un canal désigné pour que le signalement soit considéré comme constituant une « activité protégée » ;
- Une **activité protégée** est le signalement d'un manquement à un mécanisme ou organe approprié. La collaboration avec une enquête ou un audit dûment autorisé est une autre activité protégée ;
- Un **manquement** ou une **irrégularité** désigne le défaut par tout fonctionnaire de remplir ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs et directives des entités

applicables, ou d'observer les normes de conduite attendues de tout fonctionnaire international. La conduite visée comprend, sans y être limitée : l'abus ou l'utilisation illicite de biens et de fonds de l'entité, notamment pour son bénéficiaire personnel ou pour celui d'autrui ; l'abus de poste, notamment pour son bénéficiaire personnel ou pour celui d'autrui ; la sollicitation ou la réception de pots-de-vin ; la fausse déclaration délibérée (fraude) ; la corruption ; le sabotage ; la coercition ; l'entente collusoire ; la soustraction ; le harcèlement hiérarchique ; le harcèlement sexuel ; les pratiques discriminatoires ; les actes de représailles, notamment contre des lanceurs d'alerte présumés ; l'abus de pouvoir ; et les conflits d'intérêts. Les inspectrices ont décidé d'utiliser de bout en bout l'expression « manquements/irrégularités » pour faire apparaître les deux termes, de façon à n'en exclure aucun et à mieux rendre compte des différences de champ d'application observées dans les politiques des 28 organisations participantes ;

- Les **représailles** s'entendent de toute mesure directement ou indirectement préjudiciable, prise ou recommandée à l'encontre d'une personne qui a signalé un manquement ou une irrégularité ou participé à une activité de contrôle, ou de la menace d'une telle mesure. Dans ce contexte, les représailles doivent être liées à une « activité protégée » ;
- Le **dénonciateur** est une personne qui fait de bonne foi une déclaration qui révèle ou manifeste une intention de révéler une information selon laquelle un manquement, une irrégularité ou un acte de représailles a pu être commis ;
- La **personne visée par une enquête** (ou **personne visée**) est une personne qui fait l'objet d'une enquête, en raison d'une allégation formulée ou d'éléments de preuve recueillis au cours d'une enquête ;
- L'**évaluation préliminaire** est le processus de recherche, de collecte et de préservation des éléments d'appréciation de base et de leur évaluation afin de déterminer si l'ouverture d'une enquête sur des allégations de manquements/irrégularités est justifiée ;
- Une **présomption (de représailles)** est établie lorsque les informations dont dispose l'organe désigné pour recueillir la plainte pour représailles (un bureau de la déontologie ou un bureau des services de contrôle interne) montrent l'existence très probable d'un lien de causalité entre l'activité protégée et la mesure préjudiciable prise à l'encontre du dénonciateur ou dont celui-ci est menacé. Lorsque le bureau donnant suite à la plainte pour représailles a déterminé que des éléments laissent présumer l'existence de représailles, le dossier est renvoyé pour enquête approfondie ;
- Une **politique** (pourquoi nous faisons ce que nous faisons) est un ensemble de principes directeurs ou de règles destinés à influencer les décisions et à peser sur les actions ;
- Un **processus** (ce que nous faisons) est une série d'actions devant permettre d'atteindre un résultat ;
- Une **procédure** (comment et quand nous le faisons et avec qui) désigne la méthode et l'ordre suivis dans la prise d'une mesure ;
- Un **dispositif d'application du principe de responsabilité** désigne l'attachement global d'une entité aux normes, procédures et mécanismes destinés à la rendre comptable de sa gestion. Ce cadre concrétise l'attachement à la gestion axée sur les résultats et à une gestion qui tient compte des risques, ainsi qu'aux valeurs et à une culture communes de l'intégrité et de la transparence⁷. Les trois éléments essentiels d'un solide dispositif d'application du principe de responsabilité sont les suivants : a) le pacte politique avec les États Membres ; b) les contrôles internes ; et c) les mécanismes de recours effectifs⁸ ;
- Le **désaccord respectueux** est le droit d'avoir et d'exprimer de manière appropriée une opinion peu répandue ou un point de vue pouvant n'être pas conforme aux politiques ou positions adoptées par l'entité considérée.

E. Limites et difficultés

26. Les inspectrices sont bien conscientes qu'une analyse des 17 affaires de membres du personnel qui avaient signalé un manquement, une irrégularité et un acte de représailles à l'entité qui les employait aurait permis de mieux comprendre la dimension humaine des pressions, déboires et épreuves – parfois extrêmes – auxquels les dénonciateurs peuvent être confrontés. Cela n'a toutefois pas été possible, car la nécessité de protéger l'identité et la confidentialité des dénonciateurs a rendu impossibles tout recoupement et toute vérification des informations fournies auprès des entités associées et des fonctions concernées.

27. Afin de ne pas susciter d'attentes irréalistes chez les 17 personnes interrogées, les inspectrices ne se sont intéressées qu'aux processus et procédures suivis en établissant des chronologies et en recensant des étapes importantes. Les entretiens ont porté uniquement sur les signalements initiaux de manquements/irrégularités et (le cas échéant) les actes de représailles correspondants. L'équipe responsable a bien fait comprendre aux personnes interrogées qu'elle ne se proposait pas de rouvrir les affaires ni d'influer sur leurs résultats. On a mis en place des garanties supplémentaires pour sécuriser les informations reçues et gérer les risques auxquels étaient exposées les personnes associées aux affaires concernant des membres du personnel, notamment les personnes visées par les allégations et les éventuels témoins.

28. Le décompte à l'échelle du système des affaires de manquement/irrégularité et de représailles officiellement signalées entre 2012 et 2016 s'est ressenti des méthodes défectueuses d'enregistrement des données de la ou des fonctions désignées pour recueillir les signalements correspondants, certaines entités étant de ce fait incapables d'indiquer le nombre total d'affaires signalées, de vérifier leur issue et/ou d'inventorier les interventions informelles. En outre, il a fallu compter avec les idiosyncrasies des entités, chacune d'elles traitant à sa façon les signalements en question, ce qui ne permet guère de procéder à des comparaisons interentités des procédures suivies. Dans certains cas, des problèmes de terminologie et de définition se sont posés, les entités utilisant des termes différents pour désigner des mesures, procédures et pratiques comparables.

29. Les inspectrices tiennent à exprimer leur gratitude à tous les fonctionnaires des entités du système des Nations Unies et représentants d'autres entités qui ont concouru à l'établissement du présent rapport, en particulier à ceux qui se sont prêtés aux entretiens et ont si volontiers partagé leurs connaissances et leur expertise.

Notes

- ¹ David Banisar, "Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists' sources", Privacy International Global Survey Series (8 novembre, 2007).
- ² Convention des Nations Unies contre la corruption, art. 33 ; Conseil de l'Europe, recommandation CM/Rec(2014)7, annexe ; Organisation des États américains, *Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses* (Loi type visant à faciliter et encourager le signalement d'actes de corruption et à protéger les lanceurs d'alerte et les témoins) (2013).
- ³ ST/SGB/2017/2 et Rev.1.
- ⁴ Voir UNDT/2012/114, par. 94.
- ⁵ Le Réseau Déontologie des organisations multilatérales est composé des bureaux de la déontologie de 24 entités du système des Nations Unies (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), Fonds international de développement agricole, Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation internationale pour les migrations, Organisation maritime internationale (OMI), Union internationale des télécommunications (UIT), Secrétariat de l'ONU, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI),

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Organisation mondiale du tourisme (OMT), Union postale universelle (UPU), Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation mondiale de la Santé (OMS), y compris Organisation panaméricaine de la santé (OPS), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et Organisation météorologique mondiale (OMM)), ainsi que des entités suivantes : Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque européenne d'investissement, Banque interaméricaine de développement, Fonds monétaire international, Banque islamique de développement, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Groupe de la Banque mondiale, Organisation mondiale des douanes et Organisation mondiale du commerce.

⁶ Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse et Turquie.

⁷ Voir DP/2008/16/Rev.1.

⁸ Voir JIU/REP/2011/5.

II. Meilleures pratiques concernant les politiques relatives à la dénonciation d'abus

A. Importance des politiques écrites détaillées relatives à la dénonciation d'abus

30. La solidité de la gouvernance institutionnelle, la gestion des risques et le maintien d'une culture de l'intégrité reposent en grande partie sur de bonnes politiques relatives à la dénonciation d'abus, notamment en matière de protection contre les représailles. Pratiquées avec intelligence, ces politiques facilitent le signalement, l'instruction et la réparation d'un manquement ou d'une irrégularité et préviennent les représailles contre les dénonciateurs. Au minimum, comme elles sont souvent la première chose qu'une personne consulte pour savoir si elle doit signaler un abus, ces politiques doivent indiquer ce qui peut être signalé, à qui s'adresser et quels mécanismes utiliser pour le faire, et ce qui peut en advenir. De fait, à l'exception d'une seule, toutes les personnes impliquées dans les 17 affaires concernant des membres du personnel examinées (portant sur des allégations de manquement/irrégularité et/ou de représailles) ont confirmé s'en être rapportées à la politique de protection contre les représailles de leur entité.

31. Par ailleurs, une politique de protection contre les représailles est un document public qui témoigne de l'attachement d'une entité au principe de responsabilité, à l'intégrité et à la déontologie, lequel contribue à instaurer la confiance tant au sein qu'en dehors de cette entité. Elle constitue un élément fondamental du dispositif d'application du principe de responsabilité de l'entité et doit, de ce fait, être cohérente, accessible et détaillée. Il s'ensuit que la mise en œuvre par une entité des meilleures pratiques concernant les politiques de signalement et d'instruction des manquements/irrégularités et des actes de représailles atteste la valeur qu'elle accorde au comportement éthique.

32. Outre le respect des dispositions réglementaires, les politiques de protection contre les représailles doivent communiquer à l'ensemble du personnel (fonctionnaire et non fonctionnaire) les normes organisationnelles, juridiques et réglementaires. Elles doivent notamment bien faire comprendre ce qui constitue un comportement approprié, acceptable et licite, afin de prouver aux parties prenantes que l'entité est déterminée à opérer dans un cadre civil, respectueux et correct¹. Elles doivent également préciser les garanties concernant leur application, notamment la garantie de confidentialité, l'existence de mécanismes d'enquête adéquats et la mise en place de mesures disciplinaires et de mesures permettant d'obtenir réparation appropriées².

B. Méthode d'élaboration des critères et indicateurs applicables aux meilleures pratiques pour évaluer les politiques de protection contre les représailles

33. Afin d'élaborer des critères applicables aux meilleures pratiques pour évaluer la solidité des politiques de protection contre les représailles des 28 entités du système des Nations Unies relevant du CCI, ce dernier a passé un contrat avec un établissement universitaire³ qui emploie un expert international des politiques et pratiques relatives à la dénonciation d'abus. Les critères applicables aux meilleures pratiques tirent leur origine d'une analyse de 27 documents sources (voir l'annexe I), à savoir des lois, codes, politiques, rapports, guides, études, recommandations et meilleures pratiques, produits par de multiples entités publiques, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales et experts indépendants. Sur la base de l'analyse de l'expert, sept critères applicables aux meilleures pratiques concernant le signalement des manquements/irrégularités et actes de représailles ont été recensés⁴, en même temps qu'un certain nombre d'indicateurs correspondants axés sur les politiques, pratiques et procédures relatives au signalement des irrégularités et des actes de représailles.

34. Les sept critères ont ensuite été vérifiés de manière informelle auprès d'experts extérieurs⁵ et de spécialistes internationaux des politiques de protection contre les représailles, et une liste définitive de cinq critères et de 22 indicateurs correspondants a été dressée. La réduction du nombre de critères et d'indicateurs correspondants a visé à faire en sorte que les meilleures pratiques ne concernent que les politiques écrites, et non les pratiques et procédures associées à leur mise en œuvre. Ces cinq critères sont les suivants : a) signalement de manquements/irrégularités ; b) protection contre les représailles ; c) appui supplémentaire sur lequel peuvent compter les personnes qui dénoncent des manquements/irrégularités ; d) examen préliminaire, enregistrement et instruction des signalements de manquements/irrégularités et d'actes de représailles ; et e) solidité générale de la politique.

35. Une fois que les critères applicables aux meilleures pratiques ont été mis au point, l'équipe du CCI et son expert indépendant ont analysé les 23 politiques de protection contre les représailles existant au 31 décembre 2017 (voir l'annexe II)⁶ et appliquées par les 28 organisations participantes du CCI⁷, et ont évalué chacune d'elles sur la base des 22 indicateurs. Les entités ont reçu chacune une copie de leur note aux fins de validation et, en cas de contestation au sujet de cette note, on leur a demandé de fournir des informations et des documents complémentaires (par exemple des politiques, des manuels et des directives à usage interne) à l'appui de leurs dires. Il est ressorti d'un examen approfondi des observations et documents reçus par le CCI et son expert indépendant qu'un tiers des indicateurs (34,6 %, soit 175 indicateurs sur 506) ont été réévalués, dont 155 (88,6 %) ont indiqué une amélioration par rapport à l'évaluation initiale, tandis que les évaluations de 20 autres indicateurs (11,4 %) étaient rétrogradées. L'équipe responsable a ultérieurement établi les notes définitives et pris en compte des documents supplémentaires.

36. Dans les cas où il y a désaccord entre le CCI et une entité au sujet de l'évaluation de tel ou tel indicateur et où le CCI n'a pas intégré ou n'a intégré que partiellement un changement d'évaluation, la raison en est expliquée en note. Dans l'évaluation finale, lorsqu'une politique de protection contre les représailles et d'autres politiques et directives de l'entité considérée (par exemple une charte du contrôle interne, une politique relative aux manquements ou des directives en matière d'enquête) remplissent pleinement un indicateur, une coche est enregistrée [✓] ; lorsqu'elles ne remplissent que partiellement un indicateur, un cercle est enregistré [○] ; et lorsqu'elles ne remplissent pas un indicateur, une croix est enregistrée [✗]. On trouvera à l'annexe III un tableau complet des notes de toutes les entités participantes attribuées sur la base de tous les critères et indicateurs.

37. Comme indiqué plus haut, alors qu'elle visait initialement à évaluer les critères applicables aux meilleures pratiques sur la seule base d'une politique de protection contre les représailles, l'étude a ultérieurement été étendue à d'autres documents pertinents et connexes⁸, compte tenu du fait que, dans la plupart des entités, les manquements/irrégularités et les actes de représailles font l'objet de politiques distinctes qui sont gérées par des unités administratives différentes, à savoir, le plus souvent, le bureau des services de contrôle interne pour les affaires de manquements/irrégularités et le bureau de la déontologie pour les affaires de représailles. Les inspectrices constatent que, s'il est vrai que des documents directifs distincts peuvent être nécessaires dans certains cas, l'éparpillement des documents directifs engendre un système qui est incommode et incomplet et complique singulièrement la tâche du personnel fonctionnaire et non fonctionnaire qui envisage de signaler un manquement ou une irrégularité ou de chercher le moyen de se protéger contre les représailles. **Les inspectrices estiment que, dans l'idéal, les entités et le personnel auraient intérêt à ce qu'un document directif unique consigne toutes les informations et orientations utiles.**

38. En outre, les **inspectrices insistent sur la nécessité de faire en sorte que tous les documents directifs pertinents soient rendus accessibles au public** – et non pas simplement affichés sur la page intranet de l'entité ou accessibles uniquement au personnel d'une certaine unité administrative, comme c'est actuellement le cas dans un certain nombre d'entités. Si l'accès à cette information est limité, il est beaucoup plus difficile de prendre en connaissance de cause la décision de signaler un manquement, une irrégularité ou un acte de représailles, la politique de protection contre les représailles perd une grande

partie de sa valeur opérationnelle et les sources extérieures, telles que les fournisseurs et les bénéficiaires, sont d'autant moins portées à signaler des abus.

C. Connaissance et vue d'ensemble des notes attribuées aux 23 politiques de protection contre les représailles concernant les 28 entités du système des Nations Unies

39. Avant de se demander si les politiques publiées remplissent les critères applicables aux meilleures pratiques, il importe de déterminer dans quelle mesure le personnel connaît l'existence de ces politiques et, partant, s'il peut y accéder et les utiliser de manière appropriée. L'enquête mondiale auprès des fonctionnaires que le CCI a menée en 2017 sur les politiques relatives à la dénonciation des abus dans les 28 entités a montré qu'un cinquième (19,9 %) des répondants ne connaissaient pas les politiques relatives au signalement de manquements et d'actes de représailles, près de la moitié (49,3 %) ne les connaissaient qu'en partie et seulement trois personnes sur 10 (30,7 %) les connaissaient parfaitement.

40. Ventilés, les résultats montrent que la proportion des répondants qui s'identifiaient comme faisant partie du personnel hors siège et connaissaient parfaitement les politiques en question était plus importante (34 %) que dans le cas du personnel du siège (25 %). En ce qui concerne la taille des entités, le pourcentage des membres du personnel ne connaissant pas ces politiques dans les entités de petite taille et de taille moyenne (28 à 30 %) était presque deux fois plus élevé que dans les grandes entités (16 %). La méconnaissance des politiques était la plus répandue parmi les répondants qui s'identifiaient comme faisant partie du personnel non fonctionnaire (27 %), ce qui, dans certains cas, tient au fait que toutes les politiques ne sont pas publiées. Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête font clairement apparaître la nécessité de faire en sorte que le personnel à tous les niveaux connaisse parfaitement l'existence et la teneur de ces politiques importantes.

D. Notes et analyse par critère et par indicateur applicable aux meilleures pratiques

1. Note attribuée à la politique de protection contre les représailles sur la base du critère 1 : signalement d'un manquement ou d'une irrégularité

41. Le premier critère sert à évaluer les conditions propres, à encourager le personnel à signaler un manquement ou une irrégularité. Il contient cinq indicateurs applicables aux meilleures pratiques qui évaluent l'accessibilité de plusieurs canaux de signalement, notamment la possibilité de signaler l'abus à un organe de contrôle indépendant dans l'une quelconque des langues de travail de l'entité. Ce critère vise à déterminer l'existence de contrôles spécifiques de responsabilité jusqu'au sommet de la hiérarchie, à savoir s'il existe des dispositions applicables spécifiquement au signalement d'allégations visant le chef de secrétariat et le chef du bureau des services de contrôle interne. Il sert également à vérifier l'existence de mesures de protection essentielles, notamment la possibilité de signaler un abus de manière confidentielle et anonyme, et dans quelles circonstances ou, en d'autres termes, comment et à quel moment un tel abus peut être signalé à une entité extérieure. Au total, seuls le HCR et l'UNRWA répondent à toutes les exigences s'agissant de mettre à la disposition du personnel des mécanismes globaux et indépendants pour signaler des manquements/irrégularités de manière confidentielle et anonyme, notamment à des entités extérieures, et ce sont les seules entités qui aient élaboré des dispositions spécifiques permettant de dénoncer le chef de secrétariat et le chef du bureau des services de contrôle interne.

Tableau 1
Notes attribuées à la politique de protection contre les représailles : indicateurs applicables
aux meilleures pratiques concernant le critère 1

Entité participante	1.1 Exige au moins deux mécanismes de signalement interne	1.2 Prévoit le signalement à un organe de contrôle ; la filière de remontée de l'information doit être indépendante	1.3 Possibilité de signalement confidentiel et anonyme	1.4 Dispositions spécifiques permettant de signaler un manquement ou une irrégularité concernant le chef de secrétariat et le chef du bureau des services de contrôle interne	1.5 Prévoit le signalement dans l'une quelconque des langues de travail de l'entité	1.6 Indique quand et comment signaler un abus à une entité extérieure (par exemple police, groupement d'intérêt public ou médias)
AIEA	✓	✓	✓	×	✓	✓
FAO	✓	✓	✓	○	✓	×
FNUAP	✓	✓	✓	○	✓	✓
HCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OACI	✓	×	○	×	×	×
OIT	○	○	○	○	✓	×
OMI	✓	✓	○	×	✓	✓
OMM	✓	✓	✓	×	✓	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	✓	×	✓	✓
OMT	✓	×	○	○	✓	✓
ONUDI	✓	✓	✓	○	✓	×
ONU-Femmes	✓	✓	✓	○	✓	✓
ONUSIDA	✓	✓	✓	×	✓	✓
PAM	✓	✓	✓	×	✓	✓
PNUD	✓	✓	○	○	✓	○
Secrétariat de l'ONU	✓	✓	✓	○	✓	✓
UIT	×	○	×	×	✓	×
UNESCO	✓	✓	✓	×	✓	✓
UNICEF	✓	✓	○	○	✓	✓
UNOPS	✓	✓	○	×	✓	✓
UNRWA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UPU	✓	×	○	×	✓	✓

Légende : [✓] = correspondance parfaite ; [○] = correspondance partielle ; [×] = aucune correspondance.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.1 : prescrit deux mécanismes de signalement interne

42. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.1 sert à déterminer si une politique présente au moins deux mécanismes de signalement interne d'un manquement, car il est indispensable de fournir au personnel différents mécanismes de signalement pour qu'il puisse utiliser celui qui lui convient le mieux et qui écarte tout risque de conflit d'intérêts ou motif de consternation. À l'heure actuelle, l'UIT mise à part, toutes les entités prévoient au moins deux mécanismes pour le signalement interne d'un manquement ou d'une irrégularité, à savoir, le plus souvent, le supérieur hiérarchique direct et le chef du bureau des services de contrôle interne. Les autres mécanismes sont le chef de la division ou du département, le responsable de la gestion des ressources humaines, le bureau de la déontologie, l'ombudsman, les coordonnateurs (comme le coordonnateur pour les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles) et le chef de secrétariat.

43. Si une seule politique de protection contre les représailles prescrit l'établissement d'une ligne téléphonique de signalement, ce mécanisme de signalement est à présent largement accessible dans les grandes entités. On peut signaler comme bonne pratique que la Charte du contrôle interne du PNUD exige expressément du bureau des services de contrôle interne qu'il prévoit plusieurs formules de signalement, à savoir une ligne téléphonique, un dispositif de signalement en ligne et une adresse électronique, utilisables 24 heures sur 24 afin de faciliter le signalement de cas de fraude ou de corruption ou d'autres irrégularités. L'intranet du PAM contient une page qui présente toutes les dispositions à prendre pour repérer et signaler un manquement, notamment en utilisant les numéros de téléphone et adresses électroniques appropriés. L'OMPI est la seule entité à autoriser le signalement d'un manquement à un État Membre, par l'intermédiaire du président de son Comité de coordination. À l'OIT, seuls certains types de manquements peuvent être signalés en utilisant plusieurs mécanismes⁹.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.2 : prescrit le signalement à un organe de contrôle indépendant

44. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.2 sert à déterminer si une politique écrite prévoit le signalement d'une irrégularité à un organe de contrôle qui est indépendant. Les critères d'évaluation de l'indépendance des organes de contrôle et les conclusions que l'on peut en tirer sont précisés au chapitre III. Une telle disposition est essentielle pour que le personnel puisse signaler un abus à toute entité qui jouit de l'autonomie opérationnelle nécessaire pour instruire une plainte quel que soit le statut de la personne accusée. En dehors de l'OACI (où les abus doivent être signalés au bureau de la déontologie), de l'OMT et de l'UPU, les politiques de 20 organisations participantes du CCI prévoient le signalement des comportements répréhensibles à une entité indépendante, généralement le bureau des services de contrôle interne ou bureau de l'audit interne ou un bureau de l'inspecteur général. L'OIT¹⁰, l'OMT¹¹ et l'UPU¹² ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 1.2 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.3 : prévoit un signalement confidentiel et anonyme

45. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.3 sert à déterminer si les politiques écrites permettent de signaler un manquement ou une irrégularité de manière anonyme et confidentielle. Il est essentiel pour le signalement de comportements répréhensibles de prévoir des dispositions en matière d'anonymat et de confidentialité, compte tenu en particulier du caractère hiérarchique des entités du système des Nations Unies et de la proportion importante et sans cesse croissante des membres de leur personnel qui ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi parce qu'ils sont titulaires de contrats de non-fonctionnaires ou de fonctionnaires engagés à titre temporaire ou pour une durée déterminée. Si les signalements anonymes peuvent compliquer les enquêtes, ils peuvent aussi encourager les signalements dans les cas où la peur des représailles est forte. On revient sur le signalement anonyme au chapitre V.

46. Les entretiens menés avec les professionnels qui jouent un rôle essentiel en matière de protection des lanceurs d'alerte (comme ceux qui exercent des fonctions de contrôle, de déontologie ou de gestion des ressources humaines ou appartiennent à la haute administration) ont révélé que certains d'entre eux ne font pas vraiment la différence entre les deux termes. Parmi les répondants à l'enquête du CCI, 53 % des personnes ayant été témoins d'un manquement ou d'une irrégularité au cours des cinq années écoulées ne l'avaient pas signalé. Parmi celles qui s'étaient abstenues, 57 % l'avaient fait parce qu'elles ne pensaient pas que la confidentialité serait pleinement respectée et qu'elles seraient véritablement protégées si elles signalaient l'abus dont elles avaient été témoins.

47. Le signalement anonyme est la possibilité pour une personne de signaler un comportement répréhensible sans devoir s'identifier ; en d'autres termes, l'entité considérée acceptera un signalement qui n'a pas à être mis en rapport avec l'identité du dénonciateur. Ce dernier peut passer un appel téléphonique, envoyer un courriel depuis une adresse de messagerie fictive ou masquée, ou expédier une lettre ne contenant aucune information sur son auteur. Le signalement est confidentiel lorsque la politique de l'entité donne à la personne qui s'identifie en signalant un manquement ou une irrégularité à un organe désigné l'assurance que ni son identité ni les informations fournies ne peuvent être communiquées à un autre organe sans le consentement exprès du dénonciateur. **À l'avenir, la mise à jour des politiques devrait définir les deux termes et en expliquer clairement l'emploi.**

48. À la fin de 2017, seules 14 entités (61 %) s'étaient dotées d'une politique prévoyant à la fois le signalement confidentiel et le signalement anonyme. De plus, certaines entités fixent des limites : l'OMM et le PAM ne prévoient pas le signalement anonyme du harcèlement au travail ou de l'abus d'autorité. L'OACI, l'OIT, l'OMI, l'OMT, l'UNICEF et l'UPU ne prévoient pas expressément le signalement anonyme. Tout en le prévoyant, l'UNRWA indique qu'aucune mesure ne peut être prise dans les cas où l'information ne peut être corroborée. À cet égard, **le fait que la politique de l'OMS mette à la disposition des dénonciateurs anonymes (via une ligne téléphonique spéciale ou une adresse électronique extérieure) un numéro de référence pour donner à l'affaire une suite auprès du bureau responsable est une bonne pratique méritant d'être reprise.**

49. La politique de l'UNOPS ne prévoit pas expressément le signalement confidentiel, non plus que celle de l'UIT ; en fait, cette dernière politique dispose que l'Union n'est pas tenue de garantir la confidentialité à une personne qui révèle son identité en signalant un comportement répréhensible. À titre d'exemple de bonne pratique, les politiques de l'OMS et de l'ONUDI décrivent en détail les circonstances dans lesquelles il peut être dérogé à l'obligation de confidentialité vis-à-vis du dénonciateur. On trouve une autre bonne pratique dans les directives en matière d'enquête de la FAO, qui disposent expressément que l'inobservation par les fonctionnaires chargés du contrôle au sein d'une entité des règles de confidentialité régissant la protection des lanceurs d'alerte sera considérée comme une conduite répréhensible et pourra donner lieu à des mesures disciplinaires. L'UNOPS¹³, le PNUD¹⁴ et l'UPU¹⁵ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant cet indicateur ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.4 : prévoit spécifiquement le signalement d'un manquement ou d'une irrégularité concernant le chef de secrétariat et le chef du bureau des services de contrôle interne de l'entité

50. L'indicateur applicable aux bonnes pratiques 1.4 revêt une importance primordiale s'agissant pour une entité de montrer sa détermination à faire face aux manquements et représailles au plus niveau de la hiérarchie, c'est-à-dire celui du chef de secrétariat. Il tient également compte des possibilités d'abus de pouvoir et/ou de manquement aux obligations si des allégations visent les fonctionnaires chargés de superviser les enquêtes, à savoir les chefs des bureaux des services de contrôle interne. La plupart des entités du système de Nations Unies ont une structure hiérarchique verticale ; c'est tout particulièrement le cas des institutions spécialisées, où les chefs de tous les organes s'occupant des affaires de manquement et de représailles (tels que les bureaux de la gestion des ressources humaines, les bureaux de la déontologie, les bureaux de services de contrôle interne et les ombudsmans) relèvent directement du chef de secrétariat. Dans la plupart des entités

participantes, ce dernier prend les décisions relatives aux affaires de manquement et de représailles en s'appuyant sur les conclusions et recommandations tirées des enquêtes. En vertu de cet indicateur, les signalements concernant le chef de secrétariat devraient donc, en principe, être communiqués à un organe qui serait à l'abri d'un conflit d'intérêts en donnant suite à une allégation et en prenant les mesures rigoureuses qui s'imposeraient en toute indépendance.

51. À l'heure actuelle, seuls le HCR¹⁶, l'OMPI¹⁷ et l'UNRWA¹⁸ prévoient expressément le signalement de manquements à la fois du chef de secrétariat et du chef du bureau des services de contrôle interne à un mécanisme indépendant. Le BSCI du Secrétariat de l'ONU recueille ainsi les allégations visant les chefs de secrétariat du HCR et de l'UNRWA et le chef du bureau des services de contrôle interne du HCR. En ce qui concerne les allégations visant les chefs des bureaux des services de contrôle interne de l'OMPI et de l'UNRWA ainsi que le Directeur général de l'OMPI, les comités consultatifs de contrôle de ces entités doivent être informés et donner leur avis. S'agissant des fonds et programmes, dans la mesure où leurs chefs de secrétariat sont nommés par le Secrétaire général¹⁹, le Secrétariat de l'ONU (BSCI) est en principe saisi de toutes allégations de manquement visant ces fonctionnaires. De leur côté, les politiques de trois fonds et programmes (FNUAP, ONU-Femmes et UNICEF) mentionnent expressément le BSCI pour les signalements non destinés aux mécanismes internes institués à cette fin.

52. L'OIT, entre autres entités, prévoit que les allégations de fraude visant le Directeur général soient portées à la connaissance du Président du Conseil d'administration²⁰. C'est là une bonne pratique dans la mesure où le Président est indépendant du chef de secrétariat et, selon toute probabilité, il connaît suffisamment bien les règles et règlements de l'entité pour prendre les mesures qui s'imposent. La plupart des personnes interrogées en poste dans les bureaux de la déontologie et des services de contrôle interne ont confirmé que c'était là s'engager sur un terrain aux contours mal délimités et ont admis ne pas savoir, en l'absence de procédures normalisées, comment donner concrètement suite à des allégations de ce type.

53. Seuls la FAO, le FNUAP, l'OMPI et le Secrétariat de l'ONU prévoient expressément le signalement d'allégations visant le chef du bureau des services de contrôle interne au chef de secrétariat. L'OMT, ONU-Femmes et le PNUD le prévoient indirectement, les documents pertinents disposant que les allégations en question sont à porter à la connaissance de l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur en cas de conflit d'intérêts avec le mécanisme de signalement désigné. Dix-huit entités²¹ prévoient de saisir un mécanisme d'enquête extérieur en cas de conflit d'intérêts avec l'organe de contrôle interne. Le FNUAP²², l'OIT²³, l'OMI²⁴, l'ONUDI²⁵, ONU-Femmes²⁶, ONUSIDA²⁷, le PAM²⁸, le PNUD²⁹ et l'UNESCO³⁰ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant de l'indicateur 1.4 ou ont fourni des informations supplémentaires.

54. Ces dernières années, selon des informations provenant de différentes sources, des allégations ont visé le chef de secrétariat d'au moins une entité du système des Nations Unies. L'organe directeur est bien intervenu, mais il a fallu attendre pour cela, l'affaire ayant attiré l'attention des médias, que des risques pèsent sur la réputation de cette entité. Aucune des affaires où les allégations avaient fait l'objet d'une enquête ayant conclu à la matérialité d'un manquement n'a abouti à la prise d'une mesure disciplinaire à l'encontre du chef de secrétariat au cours de la période couverte par la présente étude (2012-2016).

55. En ce qui concerne les chefs des bureaux des services de contrôle interne, les allégations ont, au cours de la même période, porté sur l'abus de pouvoir, le harcèlement et la violation de la confidentialité. Il semble que des mesures aient été prises dans un petit nombre de cas au cours de la période considérée, mais elles n'ont pas nécessairement eu un caractère disciplinaire (par exemple il a été demandé à l'intéressé(e) de démissionner ou il ou elle a été autorisé(e) à le faire). Il convient de noter que, dans les entités ne disposant pas d'une fonction de contrôle et/ou de moyens d'enquête, d'autres fonctions (par exemple les déontologues, les chefs de l'administration ou leurs adjoints) peuvent avoir besoin, pour mener des enquêtes, de s'appuyer sur des dispositions en rapport avec leurs rôles et attributions en matière de mise en œuvre de la politique.

56. Les politiques régissant les manquements et les représailles devraient être assorties de protocoles spécifiques d'examen des allégations visant ces fonctionnaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Les organes directeurs devraient examiner les formules de signalement et les protocoles concernant les allégations visant le chef de secrétariat de l'entité et le chef du bureau des services de contrôle interne, notamment les dispositions des contrats de travail régissant les violations des règles de déontologie. On pourrait par exemple songer à définir clairement le rôle du comité de contrôle, mais il faudrait en priorité mettre à disposition un mécanisme bien défini et indépendant chargé de recueillir les allégations et veiller à mener les examens et investigations nécessaires.

57. En particulier, les politiques devraient prévoir de renvoyer directement les allégations visant le chef de secrétariat et le chef du bureau des services de contrôle interne (ou les responsables d'autres fonctions pertinentes) au comité de contrôle ; décrire les moyens de ce renvoi ; et préciser la manière dont le comité de contrôle devrait traiter l'allégation (par exemple la renvoyer à un mécanisme externe indépendant aux fins d'enquête) et son rôle concernant les décisions administratives à prendre en matière de protection, de réparation et de mesures disciplinaires sur la base des conclusions de l'enquête. On peut raisonnablement s'attendre à ce que l'application de la recommandation ci-après permette de renforcer la transparence et la responsabilisation au sein des entités du système des Nations Unies.

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.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.5 : prévoit un signalement dans l'une quelconque des langues de travail de l'entité

58. D'envergure mondiale, les entités du système des Nations Unies qui ont une présence régionale et locale importante devraient se doter de politiques prévoyant expressément que le personnel puisse signaler des manquements dans l'une quelconque des langues de travail de l'entité considérée et de ses principaux lieux d'affectation. Par exemple, outre l'anglais et le français, les langues de travail utilisées dans les commissions régionales de l'ONU sont l'arabe, l'espagnol et le russe. Si les documents directifs ne précisent pas les langues à utiliser pour signaler des abus, les bureaux des services de contrôle interne et les bureaux de la déontologie de toutes les entités (à l'exception de l'OACI) ont confirmé avoir accepté des dénonciations rédigées dans n'importe laquelle des langues de travail, et la plupart disposaient en interne des moyens nécessaires pour donner suite à ces dénonciations dans les langues susvisées.

59. Le bureau des services de contrôle interne du PNUD s'est doté d'un système de signalement en ligne qui permet aux dénonciateurs de choisir l'une des 45 langues proposées. C'est là une bonne pratique pour toutes les entités qui ont une forte présence sur le terrain. Les dénonciations peuvent être facilitées par d'autres mesures pratiques, comme celles consistant pour chaque entité à faire traduire dans toutes ses langues de travail les formulaires de signalement de manquements et à se donner en interne les moyens de renseigner oralement ou par écrit dans ces langues les membres du personnel demandant conseil sur la manière de dénoncer un abus.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.6 : quand et comment signaler un abus à un organe extérieur (par exemple la police, un groupement d'intérêt public ou les médias)

60. Dix-huit entités prévoient le signalement extérieur de manquements lorsqu'il est nécessaire d'écarter une menace sérieuse pour la santé publique et la sécurité ou d'éviter

une perturbation majeure du fonctionnement d'une entité ou des violations du droit national et international. En vertu des 18 politiques en question, le personnel peut recourir au signalement extérieur s'il a) n'est pas en mesure d'utiliser les mécanismes internes parce qu'il a conscience d'une menace pour sa sécurité et/ou celle des membres de sa famille et redoute cette menace ; b) s'attend à un acte de représailles au travail ; c) pense que les éléments de preuve seront dissimulés ou détruits ; ou d) pense que son signalement ne donnera lieu à la prise d'aucune mesure. Il peut également recourir à ce moyen si aucune mesure n'a été prise au bout d'un certain temps, à condition qu'il n'accepte aucun paiement ou avantage au titre du signalement en question.

61. S'agissant de signaler des abus à un organe extérieur, le FNUAP et l'UNICEF demandent expressément que la préférence soit donnée au BSCI du Secrétariat de l'ONU, tandis que la politique d'ONU-Femmes est encore plus restrictive en indiquant qu'il convient de préférer s'adresser directement à la directrice exécutive de cette entité. Des limites sont parfois imposées : le PNUD prévoit que les abus ne peuvent être signalés aux autorités locales qu'en cas d'« urgence ou (de) danger impérieux », auquel cas l'affaire est immédiatement portée à la connaissance de son bureau d'appui juridique.

62. Cinq entités (FAO, OACI, OIT, ONUDI et UIT) ne prévoient aucune possibilité de signalement extérieur de manquements. On notera que le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a appelé l'attention sur le fait qu'en se fondant sur la disposition des normes de conduite de la fonction publique internationale de la Commission de la fonction publique internationale selon laquelle « (u)n fonctionnaire international s'abstient d'émettre en public des griefs personnels ou de critiquer publiquement l'organisation qui l'emploie », les bureaux de la déontologie adoptent une position qui « va à l'encontre de l'idée selon laquelle les membres du personnel devraient signaler les comportements irréguliers qui, dans certains cas graves, portent atteinte à l'image de l'organisation »³¹.

63. À titre d'exemple de bonne pratique, les politiques de protection contre les représailles de l'OMS et d'ONUSIDA disposent expressément qu'en signalant un abus à l'extérieur d'une manière conforme à la politique, un membre du personnel ne viole pas ses obligations en matière de divulgation ou d'utilisation d'informations non publiques en sa possession ni l'obligation de réserve prévue par le statut du personnel.

2. Note attribuée à la politique de protection contre les représailles sur la base du critère 2 : protection contre les représailles

64. Dans les cas où une personne a signalé un manquement et a fait l'objet de représailles, le présent critère sert à évaluer les mécanismes et processus qui doivent être en place pour qu'elle pense pouvoir signaler en toute sécurité cet acte de représailles en bénéficiant de la protection qui lui est due. Ce critère comprend quatre indicateurs qui servent à identifier dans les politiques écrites les mécanismes permettant de signaler des représailles et de bénéficier d'une protection, le droit d'être informé des résultats et des mesures prises (compte dûment tenu de la confidentialité) et des dispositions prévoyant explicitement des mesures disciplinaires à l'encontre des auteurs d'actes de représailles avérés (voir le tableau 2 pour les notes attribuées sur la base du présent critère). Toutes ces dispositions sont essentielles pour promouvoir une culture de la responsabilité au sein d'une entité, dans la mesure où les entretiens comme les enquêtes³² ont bien montré que la peur des représailles exerce un effet fortement dissuasif sur la dénonciation d'abus. Toutes les entités remplittaient pleinement ou partiellement les indicateurs de ce critère, leurs politiques écrites expliquant à quel organe signaler un acte de représailles, décrivant les mesures de protection disponibles, définissant des attentes en ce qui concerne les résultats et prévoyant les mesures disciplinaires dont la personne visée peut faire l'objet.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.1 : présente le mécanisme de plainte à utiliser pour signaler un acte de représailles

65. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.1 sert à déterminer si la politique de protection contre les représailles fournit un mécanisme qu'une personne puisse utiliser si elle pense avoir été ou être susceptible d'être victime de représailles après avoir signalé un manquement. En principe, afin de créer dans l'esprit du personnel la confiance nécessaire

pour signaler un acte de représailles, cet indicateur exige un mécanisme de signalement qui soit opérationnellement indépendant, puisse protéger pleinement la confidentialité et dispose des moyens d'évaluer la plainte pour représailles et de recommander des mesures de protection.

66. À l'heure actuelle, les 23 politiques de protection contre les représailles fournissent toutes un mécanisme unique à utiliser pour signaler un acte de représailles. Dans toutes les entités sauf deux (FAO et AIEA), il s'agit du bureau de la déontologie, et la FAO est la seule entité où, malgré l'existence d'un tel bureau, la politique exige que les représailles soient signalées au Bureau de l'Inspecteur général. À l'AIEA, elles le sont au Directeur des services de contrôle, car il n'y existait pas de bureau de la déontologie au moment où la présente étude a été conduite. À titre d'exemple de bonne pratique, ONU-Femmes et le PNUD prévoient la recherche d'un règlement informel par l'intermédiaire de l'ombudsman, le PNUD suspendant en outre pendant cent vingt jours au maximum le délai applicable pour le signalement au bureau de la déontologie.

Tableau 2

Notes attribuées à la politique de protection contre les représailles : indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant le critère 2

Entité participante	2.1 Présente un mécanisme qu'une personne peut utiliser si elle pense pouvoir être ou avoir été victime de représailles ou d'un préjudice après avoir signalé un manquement	2.2 Prévoit des mécanismes de protection au cas où l'auteur du signalement serait victime de représailles ou d'un préjudice, notamment une mutation au même ou dans un autre lieu d'affectation, un changement de supérieur hiérarchique, etc.	2.3 Exige que l'auteur du signalement soit informé du résultat du signalement (à la fois du manquement et des représailles) et des mesures prises pour régler le problème, pour autant que cela ne cause aucun préjudice à d'autres membres du personnel ni n'aboutisse à divulguer des informations confidentielles ou sensibles	2.4 Prévoit que l'auteur d'un acte de représailles doit faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées
AIEA	✓	✓	○	✓
FAO	✓	✓	○	✓
FNUAP	✓	✓	✓	✓
HCR	✓	✓	○	○
OACI	✓	✓	✓	✓
OIT	✓	○	○	✓
OMI	✓	✓	○	✓
OMM	✓	✓	✓	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	✓	✓
OMT	✓	✓	○	✓
ONUDI	✓	✓	✓	✓
ONU-Femmes	✓	✓	✓	✓
ONUSIDA	✓	✓	✓	✓
PAM	✓	✓	○	✓
PNUD	✓	✓	✓	✓
Secrétariat de l'ONU	✓	✓	○	✓
UIT	✓	✓	○	✓
UNESCO	✓	✓	○	✓
UNICEF	✓	✓	○	✓

Entité participante	2.1 Présente un mécanisme qu'une personne peut utiliser si elle pense pouvoir être ou avoir été victime de représailles ou d'un préjudice après avoir signalé un manquement	2.2 Prévoit des mécanismes de protection au cas où l'auteur du signalement serait victime de représailles ou d'un préjudice, notamment une mutation au même ou dans un autre lieu d'affectation, un changement de supérieur hiérarchique, etc.	2.3 Exige que l'auteur du signalement soit informé du résultat du signalement (à la fois du manquement et des représailles) et des mesures prises pour régler le problème, pour autant que cela ne cause aucun préjudice à d'autres membres du personnel ni n'aboutisse à divulguer des informations confidentielles ou sensibles	2.4 Prévoit que l'auteur d'un acte de représailles doit faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées
UNOPS	✓	✓	✓	✓
UNRWA	✓	✓	✓	✓
UPU	✓	✓	○	✓

Légende : [✓] = correspondance parfaite ; [○] = correspondance partielle ; [✗] = aucune correspondance.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.2 : présente des mécanismes de protection à utiliser par un dénonciateur s'il est victime de représailles

67. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.2 sert à déterminer si la politique de protection contre les représailles prévoit les mécanismes de protection que l'auteur d'un signalement puisse utiliser s'il est victime de représailles ou d'un préjudice, à savoir les mesures d'aménagement que l'entité peut avoir prévues pour protéger le lanceur d'alerte. À l'heure actuelle, toutes les politiques de protection contre les représailles, sauf celle de l'OIT, présentent plusieurs moyens de protection, à savoir des mesures de protection provisoires, prises pendant la durée d'une enquête, et/ou des mesures de protection plus permanentes visant à remédier aux conséquences négatives des représailles une fois celles-ci établies. À titre de bonne pratique, **toutes les politiques de protection contre les représailles devraient présenter un éventail non restrictif de mesures de protection applicables à titre provisoire ainsi que de mesures réparatrices.**

68. Les mesures de protection provisoires sont notamment la suspension provisoire de l'application de la mesure de représailles présumée, la réaffectation temporaire du lanceur d'alerte ou son placement en congé spécial à plein traitement. À titre de pratique optimale, afin d'atténuer tout impact négatif sur la carrière du lanceur d'alerte, trois politiques (celles de l'AIEA, de l'OMS et d'ONUSIDA) décrivent des mesures visant à déplacer l'auteur de l'acte de représailles présumé, sous la forme d'une réaffectation temporaire, d'une mutation ou d'un placement en congé spécial. La politique de l'OMT en la matière est une pratique optimale, car elle prévoit que, dans les cas où il existe des raisons plausibles d'être inquiet pour la sécurité et le bien-être d'un membre du personnel et de sa famille, le bureau de la déontologie peut recommander au chef du groupe ou de l'unité administrative la prise de « mesures spécifiques, raisonnables et à disposition » pour garantir leur sécurité.

69. La politique de protection contre les représailles de l'UNRWA présente les mesures réparatrices éventuelles énumérées ci-après, qui ne figurent dans aucune autre politique et sont à considérer comme une pratique optimale :

- Paiement d'arriérés de salaires ou de prestations, compte tenu des promotions et des augmentations de traitement dont un fonctionnaire aurait probablement bénéficié ;
- Remboursement des frais de représentation ou d'autres dépenses afférentes à la plainte de la personne pour représailles ;
- Dommages-intérêts compensatoires, notamment au titre des pertes financières liées aux représailles de l'Office ;
- Avantages immatériels, notamment la reconnaissance publique du bien-fondé de la plainte de l'intéressé(e) pour représailles et de sa contribution à l'Office.

70. La politique de protection contre les représailles adoptée par l'UNOPS en 2010 disposait que, s'il était établi qu'un dénonciateur avait été victime de représailles, le

déontologue pourrait décider si des collègues du dénonciateur pouvaient également avoir subi des conséquences négatives du fait de leur association avec ce dernier. À cet égard, le déontologue pourrait recommander des mesures devant permettre de remédier aux conséquences négatives, ou « représailles indirectes », subies par ces collègues. L'octroi de cette protection est particulièrement pertinent dans les cas où des membres du personnel témoignent en faveur d'un dénonciateur devant un tribunal. De fait, cette protection pourrait inciter à se manifester des témoins légitimes qui, en son absence, s'abstiendraient de témoigner par peur des représailles.

71. Le jugement rendu dans l'affaire *Kasmani c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* (UNDT/NBI/2009/67) a demandé au Bureau de la déontologie de l'ONU de revoir sa politique de protection contre les représailles pour y incorporer la protection des témoins. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a jugé que les témoins entendus dans cette affaire ne devraient pas faire l'objet d'actes d'intimidation ou de menaces physiques ou verbaux, notamment de menaces pour la sécurité de leur emploi ou de leur carrière, avant et après leur témoignage devant lui. Le jugement a reconnu le droit des membres du personnel déposant devant le Tribunal du contentieux administratif de bénéficier de la protection découlant de leur contrat de travail et prévue par les règlements régissant l'Organisation. La politique de protection contre les représailles de la Banque africaine de développement prévoit également cette protection. Les inspectrices sont d'avis que **les entités devraient envisager d'élargir les définitions des activités protégées ou formuler des orientations supplémentaires sur certains facteurs de risque et certaines catégories de personnel vulnérables, comme les personnes déposant devant le Tribunal et les fonctionnaires fournissant des services d'appui au personnel, afin de les protéger contre les actes d'intimidation et de représailles.**

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.3 : informer l'auteur du signalement des résultats de sa dénonciation et de sa plainte et des mesures prises à leur sujet

72. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.3 sert à déterminer si une politique exige que l'auteur d'un signalement soit informé des résultats de son signalement (que celui-ci concerne un manquement ou un acte de représailles) et de toute mesure prise par l'entité pour régler le problème, pour autant que cela ne cause aucun préjudice à d'autres membres du personnel ni n'aboutisse à divulguer des informations confidentielles ou sensibles. De telles dispositions sur les retours d'information sont primordiales pour garantir la responsabilisation et la confiance dans le processus de signalement, lesquelles servent à rassurer les lanceurs d'alerte potentiels sur ce qu'ils peuvent escompter en matière d'informations et de mesures de suivi.

73. À l'heure actuelle, 11 politiques satisfont pleinement aux prescriptions de cette indicateur ; les 12 autres prévoyant des mesures partielles en matière de retour d'information : huit entités (HCR, OIT, OMI, OMT, PAM, UNESCO, UNICEF et UPU) prévoient un retour d'information sur les résultats des plaintes pour représailles, mais non sur les affaires de manquement ; le Secrétariat de l'ONU prévoit un retour d'information sur les résultats des plaintes pour représailles et des affaires portant sur certains types de manquement ; à l'AIEA, le chef du bureau des services de contrôle interne a toute latitude pour fournir des informations sur les résultats des enquêtes ; à l'UIT, l'auteur d'un signalement ou le plaignant est informé lorsqu'une affaire a été renvoyée aux fins d'enquête, mais ne l'est pas sur son issue ; et la FAO présente des mesures concernant le retour d'information dans le manuel relatif aux affaires traitées du Bureau de l'Inspecteur général, mais elles ne sont pas accessibles au personnel dans son ensemble.

74. On relève certaines pratiques utiles, à savoir le fait de prescrire expressément que le dénonciateur ou plaignant soit informé par écrit du résultat de l'enquête (UNICEF), quelle que soit sa situation au regard de l'emploi au sein de l'entité (OMPI) ; et la fourniture au dénonciateur ou plaignant, dans les cas d'allégations non étayées, d'informations suffisantes pour qu'il puisse prendre en connaissance de cause une décision en matière de contestation (UNRWA). La FAO³³, le HCR³⁴, l'OMI³⁵, le PAM³⁶, le Secrétariat de l'ONU³⁷, l'UIT³⁸ et l'UPU³⁹ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 2.3 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.4 : présenter les mesures disciplinaires à l'encontre des auteurs d'actes de représailles

75. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 2.4 sert à déterminer si une politique écrite prévoit que l'auteur d'un acte de représailles doit faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées. La plupart des politiques (22 sur 23) disposent que s'il est établi, un acte de représailles peut valoir à son auteur une mesure administrative et/ou disciplinaire. Étrangement, la politique du HCR prévoit des mesures disciplinaires lorsqu'un acte de représailles contre les parties extérieures est établi, mais est muette dans le cas d'un acte de représailles dont il est établi qu'un membre du personnel a été victime. Le FNUAP, ONU-Femmes et l'UIT prévoient la possibilité de muter l'auteur d'un tel acte. Seules deux politiques de protection contre les représailles énoncent des mesures disciplinaires spécifiques. À cet égard, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a fait observer que « les sanctions contre les auteurs de représailles devraient être plus sévères que de simples mesures disciplinaires, et prévoir la possibilité d'une révocation et d'une mise en cause personnelle »⁴⁰.

76. Le fait pour une entité d'énoncer clairement l'éventail des mesures disciplinaires pouvant être prises montre qu'elle est déterminée à prendre des mesures effectives qui ne se limitent pas à de simples réprimandes et fassent clairement savoir que l'exercice de représailles peut avoir de graves conséquences sur le plan professionnel. À titre de pratique optimale, les politiques de protection contre les représailles de l'OMS et d'ONUSIDA mentionnent clairement l'éventail des mesures disciplinaires éventuelles, à savoir notamment : le blâme écrit ; une amende d'un montant pouvant atteindre trois mois de traitement de base net ; la perte de trois échelons de classe au maximum ; la suspension avec traitement partiel ou sans traitement pendant une durée maximale d'un mois ; la rétrogradation ; le renvoi ; et le renvoi sans préavis pour faute grave. Le HCR⁴¹ a exprimé son désaccord au sujet de sa note concernant l'indicateur 2.4 et a fourni des informations supplémentaires.

3. Note attribuée à la politique de protection contre les représailles sur la base du critère 3 : soutien supplémentaire aux personnes qui signalent un manquement

77. Les dénonciateurs ont besoin d'être soutenus et conseillés lorsqu'ils signalent des manquements ou des représailles, du fait du risque connexe pour leur carrière, leur sécurité personnelle et/ou leur bien-être social et personnel. Ce soutien peut notamment prendre la forme de lignes téléphoniques spéciales, d'une assistance juridique, de services de conseil, de services de soutien externes et d'avis indépendants, et il se distingue des mesures de protection relevant du critère précédent. Ce critère comprend trois indicateurs, qui servent à évaluer la motivation de la haute direction s'agissant de fournir une assistance ou une protection, les possibilités informelles de conseils et de soutien, et l'existence d'instances de recours extérieures et indépendantes lorsqu'un cas de manquement ou de représailles n'est à première vue pas établi.

78. Si toutes les politiques écrites indiquent comment et à quel moment la haute direction s'implique pour fournir une protection ou une assistance supplémentaire, seules trois entités (FNUAP, PNUD et UNOPS) remplissent tous les indicateurs relevant de ce critère. Parmi les institutions spécialisées, seule l'OMPI prévoit une instance de recours extérieure et indépendante lorsqu'un cas de manquement ou de représailles n'est à première vue pas établi.

Tableau 3

Notes attribuées à la politique de protection contre les représailles : indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant le critère 3

Entité participante	3.1 Précise quand et comment les instances supérieures doivent s'impliquer pour fournir une protection ou une assistance à un dénonciateur ou plaignant	3.2 Indique les possibilités informelles de conseils et de soutien mises à la disposition des dénonciateurs ou plaignants, par exemple par un syndicat, un ombudsman, un conseiller juridique du personnel ou un service d'orientation du personnel	3.3 Prévoit une instance de recours extérieure et indépendante pour les dénonciateurs ou plaignants lorsqu'ils ont des raisons plausibles de penser que la protection fournie a été insuffisante ou lorsqu'un cas de manquement ou de représailles n'a à première vue pas été établi
AIEA	✓	×	×
FAO	✓	×	×
FNUAP	✓	✓	✓
HCR	✓	✓	×
OACI	✓	✓	×
OIT	✓	○	×
OMI	✓	×	×
OMM	✓	×	×
OMPI	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	×
OMT	✓	×	×
ONUDI	✓	×	×
ONU-Femmes	✓	✓	×
ONUSIDA	✓	✓	×
PAM	✓	×	×
PNUD	✓	✓	✓
Secrétariat de l'ONU	✓	×	✓
UIT	✓	×	×
UNESCO	✓	×	×
UNICEF	✓	×	✓
UNOPS	✓	✓	✓
UNRWA	✓	×	✓
UPU	✓	○	×

Légende : [✓] = correspondance parfaite ; [○] = correspondance partielle ; [×] = aucune correspondance.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.1 : implication des instances supérieures en matière de protection ou d'assistance

79. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.1 sert à déterminer si une politique indique comment et à quel moment les instances supérieures d'une entité doivent s'impliquer pour fournir une protection ou une assistance supplémentaire à un dénonciateur ou plaignant. Des dispositions en ce sens sont nécessaires si l'on veut s'assurer l'appui des hauts responsables en ce qui concerne des questions qui comportent un risque d'atteinte à la réputation de l'entité et peuvent avoir des incidences sur la sécurité et le bien-être de leurs subordonnés. Il s'ensuit que les mesures prises doivent l'être à un niveau suffisamment élevé pour être immédiatement mises en œuvre et, de plus, engager la responsabilité de ces instances supérieures.

80. Les politiques de toutes les entités comportent des dispositions relatives à l'implication des instances supérieures en matière de protection. Dans 19 entités⁴², sur la base des politiques de protection contre les représailles, cette implication intervient principalement une fois que le bureau de la déontologie ou le bureau des services de contrôle interne a établi l'existence d'une menace crédible de représailles ou, en d'autres termes, une fois qu'un cas de représailles a à première vue été établi et que le dossier a été renvoyé aux fins d'enquête. La décision d'adopter en faveur du plaignant les mesures de protection provisoires prévues par ces 19 politiques et celle du Secrétariat de l'ONU est prise par le chef de secrétariat. À ONU-Femmes, cette décision est prise par le responsable des ressources humaines. Au FNUAP et à l'OMI, la haute direction est impliquée en fin de processus à l'initiative du chef de secrétariat afin de décider des mesures réparatrices à prendre une fois qu'un acte de représailles a été prouvé. À titre d'exemple de bonne pratique, les politiques de l'OIT et du Secrétariat de l'ONU prévoient d'agir rapidement en faveur des personnes exposées à un risque de représailles.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.2 : possibilités informelles de conseils et de soutien à la disposition des dénonciateurs ou plaignants

81. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.2 sert à évaluer les possibilités informelles de conseils et de soutien dont peuvent bénéficier les dénonciateurs ou plaignants, avant et après une dénonciation ou le dépôt d'une plainte. Ce soutien peut être primordial s'agissant d'aider les lanceurs d'alerte potentiels à décider en connaissance de cause de dénoncer un abus ou de déposer une plainte, et d'expliquer les répercussions éventuelles de leur décision, les mécanismes de protection à leur disposition et ce à quoi ils peuvent s'attendre s'ils mettent leur décision à exécution. Il est également prévu de leur apporter un soutien psychosocial, qui peut faire beaucoup pour les aider à faire face aux éventuelles conséquences négatives de leur démarche. Les possibilités informelles de conseils ou de soutien existant dans les entités du système des Nations Unies sont notamment les bureaux de la déontologie, les syndicats ou associations du personnel, les services d'ombudsman ou de médiation, les conseillers juridiques du personnel et les conseillers du personnel.

82. Les documents directifs de sept entités mentionnent expressément les possibilités informelles de soutien et remplissent pleinement le présent critère. Dans les 16 documents directifs restants, plusieurs des fonctions susmentionnées existent (principalement au siège), mais elles n'y sont pas présentées comme des possibilités de soutien. On peut alors se demander dans quelle mesure le personnel, en particulier le personnel des bureaux extérieurs et le personnel non fonctionnaire, en connaîtrait l'existence et aurait la possibilité de bénéficier d'un soutien au moment de signaler un manquement ou de déposer une plainte pour représailles.

83. À titre d'exemple de pratique optimale, les politiques de protection contre les représailles de l'OMS et d'ONUSIDA disposent expressément que, pour aider les membres du personnel qui ne sauraient pas si certains faits devraient être signalés ou non, leurs bureaux de la déontologie fournissent des conseils et un appui confidentiels et impartiaux aux lanceurs d'alerte (potentiels). Ces politiques mettent également à disposition une ligne téléphonique spéciale gérée par des opérateurs extérieurs rattachés aux bureaux de la déontologie. À titre d'exemple de bonne pratique, les politiques de cinq fonds et programmes (FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PNUD et UNOPS) encouragent expressément

les intéressés à se rapprocher de l'ombudsman ou du médiateur pour essayer de régler de manière informelle la question de base, à savoir le problème qui a suscité la peur de représailles. L'AIEA⁴³, la FAO⁴⁴, l'OIT⁴⁵, l'OMI⁴⁶, l'OMM⁴⁷, l'OMPI⁴⁸, l'ONUDI⁴⁹, ONUSIDA⁵⁰, le PAM⁵¹, le Secrétariat de l'ONU⁵², l'UIT⁵³, l'UNESCO⁵⁴, l'UNICEF⁵⁵, l'UNRWA⁵⁶ et l'UPU⁵⁷ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 3.2 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.3 : une instance de recours extérieure et indépendante lorsqu'un cas de manquement ou de représailles n'a à première vue pas été établi

84. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.3 sert à déterminer l'existence de dispositions prévoyant une instance de recours extérieure et indépendante vers laquelle les plaignants puissent se tourner lorsqu'ils ont des raisons plausibles de juger injustifiée la conclusion du bureau de la déontologie ou du bureau des services de contrôle interne selon laquelle un cas de représailles n'a à première vue pas été établi ou de penser que la protection fournie est insuffisante. La possibilité de recours représente un niveau supplémentaire de responsabilité concernant le travail du bureau de la déontologie. Par ailleurs, l'absence de mécanismes de recours extérieurs et indépendants peut avoir des répercussions financières sur l'entité, le droit interne d'un État Membre disposant expressément que les entités qui ne se conforment pas aux pratiques optimales en matière de protection des lanceurs d'alerte peuvent voir leur financement se tarir⁵⁸.

85. À l'heure actuelle, les politiques de six entités (FNUAP, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UNICEF, UNOPS et UNRWA) prévoient la possibilité de recourir contre une conclusion des bureaux de la déontologie selon laquelle un cas de représailles n'a à première vue pas été établi en saisissant le Président du Groupe de la déontologie des Nations Unies. Étant donné que le Chef du Bureau de la déontologie fait office de Président du Groupe, les recours formés dans les affaires concernant des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU sont renvoyés au Président suppléant du Groupe, qui y siège en tant que représentant de l'un des fonds et programmes.

86. Créé en décembre 2007, le Groupe de la déontologie des Nations Unies est composé des chefs des bureaux de la déontologie des six entités susmentionnées ainsi que du HCR et du PAM. Il est principalement chargé d'établir des normes et politiques unifiées pour ses entités constitutives et d'engager des consultations sur des affaires complexes ayant des incidences sur l'ensemble du système. Sans être mentionnés dans la politique du HCR, les renvois au Groupe de la déontologie des Nations Unies sont autorisés dans la pratique, étant donné que le HCR est membre du Groupe. Tout en étant membre de ce dernier, le PAM n'a pas prévu de recours à une instance extérieure et indépendante. Pour recourir contre une décision ayant conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles, point n'est besoin d'en faire la demande officielle au sein de l'entité, car un plaignant peut s'adresser directement au Président ou Président suppléant du Groupe. À cet égard, un paragraphe standard est inséré dans les mémorandums relatifs aux décisions de ce type pour informer le plaignant de son droit de formuler un recours auprès du Président ou Président suppléant. Entre 2012 et 2016, le Groupe de la déontologie des Nations Unies a annulé 40 % des décisions rendues dans les affaires qui lui avaient été renvoyées.

Tableau 4

Affaires renvoyées au Groupe de la déontologie des Nations Unies

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'affaires portées devant le Groupe de la déontologie des Nations Unies	0	1	1	0	3
Nombre d'affaires dans lesquelles la décision initiale du Bureau de la déontologie a été annulée	0	1	0	0	1
Nombre d'affaires dans lesquelles la décision initiale du Bureau de la déontologie a été confirmée	0	0	1	0	2

Source : Bureau de la déontologie de l'ONU.

87. S'agissant des recours formés par des membres du personnel des fonds et programmes devant le Président du Groupe de la déontologie des Nations Unies, on utilise les procédures normalisées applicables à la protection contre les représailles du Bureau de la déontologie de l'ONU. Le Président du Groupe examine l'affaire au regard des politiques de protection contre les représailles des fonds et programmes, en tenant compte de l'observation des procédures à suivre et de l'exactitude de l'application de la politique aux faits, et en évaluant le bien-fondé de l'analyse juridique et de la décision qui en a résulté. Toutefois, en dehors du rôle attribué au Président suppléant dans la politique de protection contre les représailles du Secrétariat de l'ONU (sect. 9.2), il n'existe pas de procédures normalisées arrêtées d'un commun accord en ce qui concerne l'examen des affaires renvoyées au Président suppléant.

88. Les inspectrices ont constaté que **des procédures normalisées propres au Groupe de la déontologie des Nations Unies sont nécessaires au sein des fonds et programmes des Nations Unies afin de garantir la cohérence, l'uniformité et la transparence du processus d'examen**. À cet égard, il importe également – dans l'intérêt même du plaignant et des fonds et programmes des Nations Unies⁵⁹ – que les politiques de protection contre les représailles indiquent clairement comment et à quel moment le processus prend fin. Autrement dit, il faudrait préciser si les recommandations du Groupe de la déontologie des Nations Unies peuvent faire l'objet d'un nouveau recours et, dans l'affirmative, auprès de qui.

89. Parmi les institutions spécialisées, seule l'OMPI prévoit (depuis 2017) une procédure de recours sous la forme d'un examen « définitif et contraignant » confié au Bureau de la déontologie de l'UNOPS. Aucune des 14 autres institutions spécialisées non plus que le PAM ou ONU-Femmes n'ont prévu dans leurs politiques écrites de mécanisme de recours extérieur et indépendant contre une décision ayant conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles. L'AIEA⁶⁰, la FAO⁶¹, le HCR⁶², l'OACI⁶³, l'OMM⁶⁴, l'OMT⁶⁵, l'ONUDI⁶⁶, ONU-Femmes⁶⁷, le PAM⁶⁸, l'UNESCO⁶⁹ et l'UPU⁷⁰ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 3.3 ou ont fourni des informations supplémentaires.

90. Les institutions spécialisées ont indiqué que les décisions peuvent être contestées devant les commissions de recours interne. En règle générale, ces commissions sont composées de personnes nommées par la direction et de représentants élus par le personnel et, de ce fait, ne sont ni extérieures, ni indépendantes. Ces institutions ont également fait valoir qu'une décision du bureau de la déontologie concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles peut être renvoyée au Tribunal administratif des Nations Unies ou au Tribunal administratif de l'OIT. C'est là un argument contestable dans la mesure où une telle conclusion constitue une recommandation, et non une décision administrative. Or, seule une décision administrative peut être contestée devant les tribunaux, comme l'a souligné le Tribunal administratif des Nations Unies dans le jugement qu'il a rendu dans l'affaire *Wasserstrom c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, et où il est indiqué que « le Bureau de la déontologie ne peut que faire des recommandations à l'Administration ... ces recommandations ne sont pas des décisions administratives soumises à un contrôle judiciaire ; de ce fait, elles n'ont pas d'incidences juridiques directes »⁷¹.

91. L'absence de mécanisme de recours extérieur et indépendant représente une lacune importante dans le système de protection des lanceurs d'alerte d'une entité. De plus, le bureau de la déontologie, qui se compose le plus souvent d'un ou de deux administrateurs, en est réduit à devoir de facto assumer la fonction peu enviable de statuer en dernier ressort sur des questions très délicates qui peuvent gravement perturber la vie professionnelle et personnelle des dénonciateurs ou plaignants, et risquent de porter sérieusement atteinte à la réputation de l'entité en question. On peut s'attendre à ce que l'application de la recommandation ci-après permette de renforcer la transparence et la responsabilisation du système de protection des lanceurs d'alerte des entités du système 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 donne 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.

4. Note attribuée à la politique de protection contre les représailles sur la base du critère 4 : examen préliminaire et enregistrement des signalements de manquements et d'actes de représailles, et enquête sur ces signalements

92. Ce critère sert à déterminer si les signalements de manquements et d'actes de représailles sont enregistrés et examinés comme il convient et sans délai et si l'enquête dont ils font l'objet est menée rapidement à bonne fin. Ces garanties sont indispensables à la crédibilité des procédures d'enquête faisant suite à un signalement. Ce critère englobe quatre indicateurs qui servent à évaluer si tous les signalements de manquement et de représailles sont systématiquement enregistrés, si le traitement des signalements suit la procédure en deux temps (examen *prima facie* et enquête) dans des délais fixés et s'il existe des moyens de renvoyer des enquêtes à l'extérieur.

93. Une seule des politiques écrites des entités participantes (celle de l'OMPI) remplissait tous les indicateurs relevant de ce critère, la plupart des autres ne répondant pas aux attentes pour ce qui est d'enregistrer les signalements, de fixer des délais précis pour l'examen préliminaire des signalements de manquement et l'enquête sur ces signalements, et de prévoir le renvoi des enquêtes à une instance extérieure. On revient au chapitre IV sur les problèmes liés à ce critère.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.1 : examen *prima facie*, puis enquête

94. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.1 sert à déterminer si les politiques relatives aux manquements et aux représailles prévoient un examen initial consécutif à un signalement ou une plainte et, lorsque des éléments laissent présumer l'existence d'un manquement ou de représailles, une enquête approfondie. Cette procédure en deux temps est indispensable pour garantir la rigueur nécessaire au processus d'enquête et, dans les affaires de représailles, pour mettre en place des garanties supplémentaires et, éventuellement, obtenir l'annulation de la mesure de représailles et/ou une mesure disciplinaire à l'encontre de l'auteur de ces représailles.

95. À l'exception de ceux de l'OIT et de l'UNRWA, les documents directifs relatifs à la protection contre les représailles de toutes les entités, complétés par les dispositions pertinentes de leurs directives en matière d'enquête, prévoient une procédure en deux temps pour le traitement des affaires de représailles. Si la politique de protection contre les représailles de l'UNRWA est antérieure à la création de son Bureau de la déontologie et ne décrit pas de procédure en deux temps, c'est cette procédure qui, selon les entretiens, est appliquée dans la pratique. Pour les affaires de manquements, la procédure en deux temps est suivie par toutes les entités participantes sauf l'UIT et l'UPU. À l'OIT, cette procédure n'est pas indiquée dans les documents directifs concernant les manquements, mais l'entité a indiqué qu'elle était suivie dans la pratique pour toutes les enquêtes relevant du mandat du Bureau de l'audit interne et du contrôle.

96. Sept entités (OACI, OMM, OMT, ONU-Femmes, ONUSIDA, UIT et UPU) ne se sont dotées d'aucune capacité d'investigation professionnelle interne et ont pris divers arrangements en matière d'enquête. À l'OACI, lorsque des éléments laissent présumer l'existence d'un manquement ou de représailles, le déontologue propose des mesures correctives appropriées. Si cette proposition est rejetée, il ouvre une enquête. À l'UIT, le Secrétaire général nomme un enquêteur extérieur après que le déontologue a renvoyé

l'affaire aux fins d'enquête. À l'UPU, les enquêtes sont confiées à une société privée. À l'OMT, elles sont menées en interne par un groupe de fonctionnaires nommés par le Secrétaire général. Dans le cas d'ONU-Femmes et d'ONUSIDA, elles le sont par le Bureau de contrôle de l'OMS pour la première entité et par celui du PNUD pour la seconde⁷². À l'OMM, les auditeurs internes établissent les faits et confient les enquêtes à des sociétés extérieures selon les besoins. **Les politiques écrites devraient énoncer clairement ce sur quoi on peut compter en matière d'enquêtes sur les affaires de manquement et de représailles, en particulier dans les entités qui ne disposent pas de moyens d'enquête en interne.** L'OIT⁷³, ONUSIDA⁷⁴ et l'UPU⁷⁵ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 4.1 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Tableau 5
Notes attribuées à la politique de protection contre les représailles : indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant le critère 4

Entité participante	4.1 Requiert de l'entité qu'elle procède à un examen initial du signalement d'un manquement ou de représailles et, si des éléments laissent présumer la matérialité de l'abus, qu'elle mène une enquête approfondie	4.2 Requiert un système d'enregistrement des signalements de manquements ou de représailles, que des mesures supplémentaires soient prises ou non	4.3 Requiert qu'un examen <i>prima facie</i> et une enquête (pour les signalements de manquements ou de représailles) soient menés rapidement, et fixe des délais	4.4 Prévoit un mécanisme de renvoi des enquêtes à l'extérieur et/ou de sollicitation d'avis extérieurs, selon les besoins
AIEA	✓	✓	○	○
FAO	✓	✓	○	○
FNUAP	✓	○	○	○
HCR	✓	✓	○	✓
OACI	○	✓	○	○
OIT	✗	✗	○	○
OMI	✓	○	○	○
OMM	✓	✓	○	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	○	○	○
OMT	○	✗	○	✗
ONUDI	✓	○	○	○
ONU-Femmes	✓	○	○	○
ONUSIDA	✓	✗	○	○
PAM	✓	○	✓	✓
PNUD	✓	✓	○	○
Secrétariat de l'ONU	✓	✗	○	○
UIT	○	✗	○	○
UNESCO	✓	✗	○	○
UNICEF	✓	○	○	○
UNOPS	✓	○	○	○
UNRWA	✗	✓	○	✓
UPU	○	○	○	✓

Légende : [✓] = correspondance parfaite ; [○] = correspondance partielle ; [✗] = aucune correspondance.

Encadré 1

Renversement de la charge de la preuve dans les affaires de représailles

Le renversement de la charge de la preuve fait porter à l'entité la responsabilité d'établir, éléments de preuve concordants et convaincants à l'appui, qu'elle aurait pris la même mesure dans des circonstances normales et en l'absence de l'activité protégée. La plupart des politiques de protection contre les représailles (17 sur 23) prescrivent d'établir un cas de représailles en renversant la charge de la preuve. Ce renversement doit en principe intervenir lors de la phase d'enquête, une fois que le bureau de la déontologie a conclu à la présence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles. La politique tendant à renverser la charge de la preuve a été instituée pour tenir compte des difficultés que les plaignants pourraient avoir rencontrées pour prouver que l'acte de représailles était le résultat d'une divulgation, « d'autant plus que certaines formes de représailles, difficiles à appréhender, sont difficiles à prouver »^a.

En appliquant le renversement de la charge de la preuve, les enquêteurs doivent tenir compte du fait que l'entité est tenue de fournir des éléments permettant d'établir qu'elle aurait pris la même mesure en l'absence de l'activité protégée à laquelle s'est livré le plaignant. Il s'agit, en pratique, de relever le seuil du degré de preuve exigé qui laisse prévoir l'innocence de l'accusé et d'abaisser le seuil d'appréciation des preuves qui laissent prévoir la culpabilité de ce dernier. Dans certains cas, lorsque les enquêteurs n'ont pas appliqué le renversement de la charge de la preuve, les déontologues interrogés ont indiqué avoir dû appliquer ce principe pour parvenir à leur conclusion finale et/ou avoir dû demander aux enquêteurs de réviser leur rapport.

Alors que la nécessité de fournir des éléments de preuve concordants et convaincants signifie que les unités chargées des enquêtes devraient traiter différemment les affaires de représailles, les entretiens ont montré qu'un très petit nombre de bureaux des services de contrôle interne avaient l'expérience ou les compétences nécessaires pour mener des enquêtes sur des affaires de représailles sur la base du principe du renversement de la charge de la preuve. La plupart ont indiqué qu'ils traitaient les affaires de représailles exactement de la même manière que pour toute affaire de manquement et que ce n'était que si le bureau de la déontologie le leur demandait qu'ils tenaient compte de ce principe dans leur rapport d'enquête final.

De leur côté, les services juridiques ont souligné la difficulté à appliquer la logique du renversement de la charge de la preuve lorsqu'il s'agissait de recommander des mesures disciplinaires, en relevant qu'un examen *prima facie* et une enquête pouvaient ne pas permettre d'établir clairement le lien entre l'acte de représailles présumé et l'activité protégée. Dans certaines entités, on se désintéresse purement et simplement de l'application de cette logique, les personnes interrogées indiquant que son insertion résultait d'un copier-coller d'autres politiques de protection contre les représailles en dehors de toute réflexion sur les aspects à prendre en considération. C'est ainsi qu'une politique écrite peut préciser qu'un lanceur d'alerte peut bénéficier de certains égards s'il est victime de représailles sans pour autant que cette disposition soit concrètement appliquée.

Les inspectrices sont d'avis que, **lorsque les politiques de protection contre les représailles prévoient le renversement de la charge de la preuve**, les bureaux des services de contrôle interne et les bureaux de déontologie doivent être en mesure d'appliquer systématiquement ce principe dans toutes les affaires de représailles ; en d'autres termes, **les bureaux compétents devraient définir des procédures normalisées afin de déterminer à quel moment, où et comment ce principe est appliqué**. Il faudrait en particulier élaborer et actualiser des directives en matière d'enquête qui précisent le degré de preuve exigé pour les enquêtes sur les affaires de représailles, et établir les rapports en conséquence. Il y aurait également lieu d'envisager de dispenser une formation à la conduite d'enquêtes sur ce type d'affaires.

^a Marie Chêne, "Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation", U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International, 2009.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.2 : exige l'enregistrement systématique des manquements et actes de représailles

97. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.2 exige un système d'enregistrement des signalements des manquements et représailles, indépendamment de toute mesure qui pourrait être ultérieurement prise. Une exacte tenue des dossiers concernant ces signalements est indispensable pour suivre les affaires et responsabiliser les personnes et les entités chargées de recueillir ce type de signalements et de plaintes. Seules neuf entités satisfaisaient pleinement aux exigences de cet indicateur, leurs politiques préconisant clairement d'enregistrer tous les signalements et plaintes de manière confidentielle. À titre d'exemple de bonne pratique, la politique de protection contre les représailles de l'AIEA requiert du bureau des services de contrôle interne qu'il recueille, enregistre et examine toutes les plaintes reçues et leur donne la suite qui convient. Le HCR a indiqué avoir mis en place un système complet de gestion des cas (i-Sight) aux fins de l'enregistrement des plaintes.

98. Sept entités (OIT, OMS, OMT, ONUSIDA, Secrétariat des Nations Unies, UIT et UNESCO) n'ont pas de dispositions régissant l'enregistrement des signalements de manquements ou de représailles, mais toutes sauf deux (OMT et UIT) ont indiqué procéder en pratique à cet enregistrement. Six entités (OMI, ONU-Femmes, PAM, UNICEF, UNOPS et UPU) ont des dispositions écrites régissant l'enregistrement des plaintes pour représailles, mais non celui des signalements de manquements. L'ONUDI a des dispositions régissant l'enregistrement des signalements de manquements, mais non celui des plaintes pour représailles ; elle a toutefois indiqué qu'elle procède en pratique aux deux types d'enregistrement. Le FNUAP⁷⁶, l'OIT⁷⁷, l'OMI⁷⁸, l'OMS⁷⁹, l'OMT⁸⁰, ONU-Femmes⁸¹, l'ONUDI⁸², ONUSIDA⁸³, le PAM⁸⁴, le Secrétariat de l'ONU⁸⁵, l'UNESCO⁸⁶, l'UNICEF⁸⁷ et l'UPU⁸⁸ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 4.2 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.3 : fixe des délais pour les examens *prima facie* et les enquêtes

99. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.3 exige que les examens *prima facie* et les enquêtes concernant les manquements et les représailles soient menés rapidement et dans les délais fixés. Étant donné que les circonstances qui poussent des membres du personnel à dénoncer des abus peuvent être associées à des niveaux très élevés d'anxiété, de stress et d'incertitude, il est essentiel de fixer des délais qui établissent un juste équilibre entre ces susceptibilités et les moyens à la disposition des bureaux de la déontologie et des services de contrôle interne et la charge de travail escomptée. De plus, les délais fixés doivent être dûment respectés. Dans la plupart des 17 affaires concernant des membres du personnel (portant sur des manquements et/ou des représailles présumés) que le CCI a étudiées, il a été indiqué que le temps réellement mis à mener à bien des examens *prima facie* et des enquêtes était excessivement long – il a parfois fallu plus d'un an pour en venir à bout.

100. Vingt-deux entités ayant élaboré des dispositions écrites régissant les examens *prima facie* ont fixé des délais pour les signalements de représailles. La politique écrite de l'UNRWA ne prévoyant pas d'examen *prima facie*, aucun délai n'est fixé. Le délai fixé pour un examen de ce type est de quarante-cinq jours dans 16 entités, certaines politiques parlant de jours « ouvrés » et d'autres de jours « civils », et d'autres encore ne donnant pas de précision⁸⁹. Dans les six autres entités, le délai était le suivant : 15 jours civils (OACI), 30 jours civils (Secrétariat de l'ONU et UPU), 30 jours ouvrés (OMPI) et 90 jours ouvrés (OMS et ONUSIDA). Les 22 entités s'étant dotées de dispositions régissant les enquêtes concernant les représailles ont toutes fixé le délai correspondant sauf le HCR, l'OMT et l'UNOPS. Le délai fixé pour ces enquêtes varie comme suit : 30 jours civils (OACI), 45 jours (UNRWA), deux mois (UNESCO), 85 jours (ONUDI), 90 jours (OMI, UNICEF et UPU) et 120 jours dans les 11 autres entités⁹⁰. La politique de protection contre les représailles de l'AIEA dispose que les enquêtes concernant les manquements et les représailles doivent être menées dans les délais les plus courts possibles, compte tenu des ressources disponibles. L'OIT ne prévoit pas d'enquêtes concernant les représailles.

101. S'agissant des signalements de manquements, la documentation fournie pendant la validation des notes n'a pas permis de vérifier le délai concernant l'examen préliminaire ou l'enquête pour 14 entités⁹¹. Le FNUAP, l'ONUDI, le PNUD et l'UNRWA prévoient un délai global de six mois pour la conclusion des enquêtes, mais sans préciser le temps dévolu à l'évaluation préliminaire et à l'enquête. Pour les cinq entités ayant fourni des données, le délai prévu pour l'examen *prima facie* peut atteindre 30 jours ouvrés (OMPI), 45 jours (AIEA et PAM) et huit semaines (HCR). En vertu des directives de la FAO en matière d'enquêtes administratives internes, les examens préliminaires des signalements relevant du mandat du Bureau de l'Inspecteur général doivent être menés à bien « dans le plus court délai possible ». Pour les enquêtes, le délai est 120 jours à la FAO, au PAM et à l'UIT et de six mois à l'OMPI. **Dans les entités qui ne l'ont pas encore fait, des délais précis concernant la réalisation des examens *prima facie* et des enquêtes devraient être incorporés dans les prochaines mises à jour de leurs politiques de signalement de manquements et de protection contre les représailles.** Le Secrétariat de l'ONU⁹² et l'UNICEF⁹³ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 4.3 ou ont fourni des informations supplémentaires.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.4 : mécanisme, et notamment critères, de renvoi des enquêtes à l'extérieur

102. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.4 sert à évaluer les dispositions régissant le renvoi à l'extérieur des enquêtes concernant les manquements et les représailles, et notamment l'existence de critères applicables, ainsi que les moyens de solliciter des avis extérieurs selon les besoins. Au vu de la possibilité de conflits d'intérêts majeurs lorsque les signalements concernent les chefs de secrétariat, l'équipe dirigeante et les bureaux des services de contrôle interne et de déontologie, il devrait être possible de renvoyer ces enquêtes à l'extérieur, l'argument du conflit d'intérêts devant être expressément mentionné dans les documents directifs. Les conclusions des enquêtes doivent être inattaquables sur tous les plans, ce qui est essentiel à la préservation de l'intégrité et de la crédibilité de tout mécanisme de contrôle.

103. Pour les enquêtes concernant les représailles, 20 entités (toutes les entités sauf l'AIEA, l'OMT et l'UPU) prévoient le renvoi à l'extérieur en cas de conflit d'intérêts, les documents directifs conservant toutefois chacun leurs spécificités. Dans 14 entités⁹⁴, le bureau de la déontologie ou de l'éthique peut recommander au chef de secrétariat (ou, dans le cas de l'OMPI, au comité de contrôle) de renvoyer une enquête à l'extérieur. Des variantes existent : à la FAO, à l'OIT et à ONU-Femmes, le bureau chargé de l'enquête informe le chef de secrétariat de l'existence d'un conflit d'intérêts le concernant et recommande le renvoi de l'enquête à l'extérieur. À l'OMI, il appartient au chef de secrétariat de déterminer l'existence d'un conflit d'intérêts et de renvoyer en conséquence l'enquête à l'extérieur.

104. Pour les enquêtes concernant les manquements, seules l'OMPI et l'UNRWA prévoient expressément le renvoi à l'extérieur en cas de conflit d'intérêts. Quatre entités⁹⁵ ne prévoient pas le renvoi à l'extérieur, tandis que la situation à cet égard de neuf entités⁹⁶ n'a pas pu être vérifiée à partir de la documentation fournie pendant la validation des notes. Sept entités⁹⁷ prévoient le renvoi à l'extérieur ou la participation d'entités extérieures, sans toutefois préciser que ce renvoi est obligatoire en cas de conflit d'intérêts. Par exemple, au FNUAP, à l'UNICEF et à l'UNOPS, le renvoi est laissé à l'appréciation du chef des services de contrôle ; le bureau des services de contrôle interne de l'ONUDI peut renvoyer des enquêtes ne relevant pas de son mandat ou de son autorité ; et l'AIEA, le PAM et le PNUD peuvent renvoyer des affaires aux autorités nationales dans certaines circonstances, par exemple dans le cas d'une enquête pénale.

105. Le HCR a signé avec le BSCI du Secrétariat de l'ONU un mémorandum d'accord qui prévoit le renvoi au BSCI des enquêtes (concernant les manquements aussi bien que les représailles) qui font apparaître un conflit d'intérêts pour son Bureau de contrôle. Sont visés les cas de manquement du chef de secrétariat et des membres de son équipe, ainsi que d'autres membres du personnel lorsqu'est créé un conflit d'intérêts pour le Bureau de l'Inspecteur général. Le mémorandum d'accord prévoit également que le Bureau de

contrôle de HCR transmette les affaires ou les signalements au BSCI dans un délai de dix jours ouvrés.

5. Note attribuée à la politique de protection contre les représailles sur la base du critère 5 : clarté globale de la politique

106. Le cinquième et dernier critère sert à évaluer la clarté globale des politiques relatives à la dénonciation des abus en se fondant sur cinq indicateurs devant permettre de déterminer si la politique est rédigée de manière claire dans toutes les langues de travail de l'unité considérée et assortie d'exemples explicatifs ; est présentée dans un document unique accessible au public ; définit clairement à qui elle s'adresse et les activités concernées ; prévoit son réexamen et sa mise à jour périodiques ; et inclut un devoir de dénonciation des manquements et représailles en rapport avec les codes déontologiques applicables. En d'autres termes, ces indicateurs couvrent les fondements d'une bonne politique en cherchant à déterminer s'il s'agit d'un document compréhensible et évolutif auquel tout le monde peut accéder et dont le champ d'application est facile à mettre en évidence.

107. Si toutes les politiques incluent un devoir de dénonciation lié au code déontologique de l'entité, elles présentent toutes sauf une des définitions claires des termes utilisés, et la plupart ne satisfont pas pleinement aux exigences des trois autres indicateurs relevant de ce critère. La politique de l'OMS remplit la plupart des indicateurs de clarté, mais ne prévoit pas de mécanisme de réexamen et de révision. La version la plus récente de la politique du Secrétariat de l'ONU est le seul document qui satisfasse clairement à cette exigence.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.1 : la politique définit clairement à qui elle s'adresse et les activités concernées

108. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.1 sert à déterminer si les politiques ont un champ d'application bien défini qui précise les catégories de personnel auxquelles elles sont applicables et les types d'activités concernées, telles que le signalement de manquements et de représailles. En principe, ces politiques devraient s'appliquer à toutes les catégories de personnel fonctionnaire ou non fonctionnaire, ainsi qu'aux fournisseurs extérieurs, de manière que toutes les personnes qui entretiennent des relations de travail avec l'entité soient tenues de répondre de manquements ou d'actes de représailles et que les personnes qui signalent ces actes soient dûment protégées.

109. Toutes les politiques de protection contre les représailles indiquent ce sur quoi elles portent, à savoir la protection contre les représailles découlant du signalement de manquements ou de la collaboration à un audit ou à une enquête dûment autorisé. En dehors de celle de l'OIT, toutes les politiques exigent également que les fonctionnaires soient de bonne foi en signalant un manquement ou en concourant à un audit ou à une enquête. À l'OMS et à ONUSIDA, ne peuvent bénéficier d'une protection contre les représailles que les personnes signalant un manquement présumé qui fait courir un risque grave à l'entité en desservant son intérêt et en nuisant à sa réputation, à son fonctionnement et à sa gouvernance. À titre d'exemple de pratique utile, la politique de l'OMS et celle d'ONUSIDA énoncent expressément les types de manquement qu'elles ne prennent pas en compte, à savoir : les questions de personnel dans lesquelles entrent en jeu les intérêts personnels des dénonciateurs ; les désaccords au sujet de décisions de principe ou en matière de gestion ; les rumeurs et propos rapportés sans fondement ; et les conflits à caractère personnel avec des collègues ou des supérieurs hiérarchiques.

110. Les 23 politiques précisent que la protection bénéficie à tout fonctionnaire (y compris détaché), quels que soient le type et la durée de son engagement ou son statut contractuel). À titre d'exemple de bonne pratique, plusieurs entités étendent la protection contre les représailles à des non-fonctionnaires, tels que les consultants⁹⁸, les titulaires de contrats de louage de services⁹⁹, les vacataires, les prestataires de services et les agents surnuméraires¹⁰⁰, les volontaires (y compris les Volontaires des Nations Unies)¹⁰¹ et les stagiaires¹⁰², entre autres¹⁰³. Seuls l'AIEA, l'OMS et ONUSIDA appliquent également cette politique à des parties extérieures telles que les fournisseurs. À titre d'exemple de pratique optimale, la politique relative à la dénonciation d'abus de l'AIEA renseigne sur la manière dont les personnes extérieures à l'entité peuvent dénoncer des abus, les types d'abus

pouvant l'être et la suite qui est donnée à ces dénonciations. L'OMS indique que la politique de protection n'est appliquée aux non-fonctionnaires que dans la lettre et dans l'esprit, les mesures nécessaires devant être prises au cas par cas. Si les politiques de l'OIT, de l'OMPI et de l'OMT ne protègent que les fonctionnaires, ces entités indiquent que, si elles sont établies, les représailles exercées par des fonctionnaires à l'encontre de parties extérieures ayant signalé des manquements peuvent donner lieu à la prise de mesures disciplinaires.

111. Étant donné les vulnérabilités contractuelles des diverses catégories de non-fonctionnaires et le risque auquel s'exposeraient les lanceurs d'alerte appartenant à ces catégories, **les mises à jour des politiques de protection contre les représailles devraient prévoir clairement leur applicabilité à toutes les catégories de non-fonctionnaires. De plus, au vu du risque manifeste d'abus dans la passation de marchés et de fraude dans les transactions avec des parties extérieures, toutes les entités devraient suivre l'exemple de l'AIEA en prévoyant dans leurs politiques de protection contre les représailles des procédures claires quant à la manière dont les parties extérieures peuvent dénoncer des abus et des représailles.**

Tableau 6

Notes attribuées à la politique de protection contre les représailles : indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant le critère 5

Entité participante	5.1 La politique définit clairement les personnes (fonctionnaires, non-fonctionnaires, prestataires externes, etc.) et les activités concernées (manquements, représailles, etc.)	5.2 Elle prévoit un devoir de dénonciation lié au code ou normes de conduite de l'entité	5.3 Elle figure dans un document unique facile à trouver sur la page Web de l'entité accessible au public	5.4 Elle est communiquée dans un style clair, concis et simple, est traduite dans toutes les langues de travail de l'entité et présente des exemples pour aider le personnel à comprendre quand et comment elle s'applique	5.5 Elle prévoit un mécanisme de réexamen périodique, consistant notamment à la mettre à jour sur la base des enseignements tirés de l'expérience
AIEA	✓	✓	×	○	×
FAO	✓	✓	○	○	×
FNUAP	✓	✓	○	○	○
HCR	✓	✓	×	○	×
OACI	✓	✓	×	○	×
OIT	✓	✓	×	○	×
OMI	✓	✓	×	○	×
OMM	✓	✓	○	○	×
OMPI	✓	✓	×	○	○
OMS	✓	✓	✓	✓	×
OMT	✓	✓	○	○	×
ONUDI	✓	✓	○	○	×
ONU-Femmes	✓	✓	×	○	×
ONUSIDA	✓	✓	○	✓	×
PAM	✓	✓	○	○	×
PNUD	✓	✓	○	○	○

Entité participante	5.1 La politique définit clairement les personnes (fonctionnaires, non-fonctionnaires, prestataires externes, etc.) et les activités concernées (manquements, représailles, etc.)	5.2 Elle prévoit un devoir de dénonciation lié au code ou normes de conduite de l'entité	5.3 Elle figure dans un document unique facile à trouver sur la page Web de l'entité accessible au public	5.4 Elle est communiquée dans un style clair, concis et simple, est traduite dans toutes les langues de travail de l'entité et présente des exemples pour aider le personnel à comprendre quand et comment elle s'applique	5.5 Elle prévoit un mécanisme de réexamen périodique, consistant notamment à la mettre à jour sur la base des enseignements tirés de l'expérience
Secrétariat de l'ONU	✓	✓	○	○	✓
UIT	✓	✓	✗	○	✗
UNESCO	✓	✓	✗	○	✗
UNICEF	✓	✓	✗	○	✗
UNOPS	✓	✓	✗	○	✗
UNRWA	✓	✓	✗	○	✗
UPU	✓	✓	○	○	✗

Légende : [✓] = correspondance parfaite ; [○] = correspondance partielle ; [✗] = aucune correspondance.

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.2 : devoir de dénonciation lié au code ou aux normes de conduite de l'entité

112. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.2 sert à déterminer si l'obligation faite à tous les membres du personnel de signaler des manquements ou des représailles est liée au code ou normes de conduite de l'entité considérée. Il s'agit notamment des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, qui sont applicables à l'échelle du système et définissent clairement la responsabilité de signaler tout manquement et le droit d'être protégé contre d'éventuelles représailles¹⁰⁴. Les 23 politiques de protection contre les représailles et les autres documents pertinents (comme le Règlement du personnel) font clairement référence à ce document. La plupart des entités prescrivent également l'obligation de signaler toute violation d'un certain nombre d'autres documents officiels, notamment la Charte des Nations Unies, l'acte constitutif et le Statut et le Règlement du personnel de l'entité considérée, ses Règles de gestion financière et son Règlement financier, ses règles régissant les activités extérieures, ses politiques de prévention de la fraude, de lutte contre le harcèlement sexuel et contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, ainsi que sa politique relative aux conflits d'intérêts.

113. L'enquête mondiale auprès des fonctionnaires demandait aux répondants de préciser dans quelle mesure le code ou les normes de conduite de l'entité qui les employait leur indiquaient clairement ce que l'on attendait d'eux en matière de pratique de l'éthique et de responsabilité. Près de 90 % d'entre eux ont considéré que c'était le cas ou partiellement le cas, tandis que seuls 5,7 % ont répondu par la négative. L'écart concernant les réponses positives fournies par le personnel des entités de grande taille (91,5 %) et celles données par le personnel des entités de petite taille (81,6 %) est préoccupant.

114. Au sujet de la question de savoir si l'entité prend les normes ou le code de conduite au sérieux, près de 75 % des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative et 16,5 % par la négative. La proportion de réponses négatives (28,6 %) dans les entités de petite taille a été plus de deux fois plus importante que dans les entités de grande taille (13,4 %). Il ressort clairement de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires que **les entités de petite taille doivent faire davantage d'efforts pour que les normes de conduite soient pleinement appliquées et comprises par l'ensemble du personnel.**

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.3 : la politique figure dans un document unique et est facile à trouver sur une page Web accessible au public

115. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.3 sert à déterminer si tous les éléments nécessaires d'une politique relative à la dénonciation d'abus, tels que les définissent les cinq critères et leurs indicateurs, figurent dans un document unique qui est facilement accessible à l'ensemble du personnel et aux entrepreneurs extérieurs sur la page Web de l'entité considérée. C'est indispensable pour que les lanceurs d'alerte potentiels soient pleinement informés des dispositions de la politique les concernant et puissent, de ce fait, décider en connaissance de cause de signaler un abus en sachant ce qui peut être signalé et à qui le signaler.

116. Les dispositions pertinentes ne sont présentées dans un document unique qu'à l'OMS, à l'OMT et à ONUSIDA. Elles sont présentées dans deux documents dans 16 entités¹⁰⁵, et dans trois documents ou davantage dans trois entités¹⁰⁶. L'UIT et l'UPU n'ont pas fourni les documents permettant de vérifier leur politique en matière d'enquête. L'ensemble des documents pertinents de sept entités sont disponibles sur leurs pages Web accessibles au public¹⁰⁷. Dans 14 entités¹⁰⁸, la politique de protection contre les représailles n'est pas accessible au public, tandis que dans huit entités¹⁰⁹, les autres documents pertinents ne sont disponibles que sur l'intranet de l'entité, disponibles en interne uniquement pour un certain bureau ou département, ou ne sont pas publiés. **Afin de promouvoir la transparence et la responsabilité en matière de protection des lanceurs d'alerte, toutes les entités devraient diffuser des informations accessibles au public sur leurs politiques de protection contre les représailles et leurs politiques en matière de signalement de manquements et d'enquête respectives.**

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.4 : la politique est claire, traduite dans toutes les langues de travail et assortie d'exemples en facilitant la compréhension

117. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.4 sert à déterminer si la politique est communiquée dans un style clair, concis et simple, si elle est traduite dans toutes les langues de travail de l'entité et si elle présente des exemples pour aider le personnel à comprendre quand et comment elle s'applique. Une politique doit être rédigée dans un style accessible, de manière à être facile à comprendre par la plupart des membres du personnel, et donner des exemples qui en facilitent la compréhension. À cet égard, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a fait observer que les atouts de la politique de protection contre les représailles du Secrétariat de l'ONU étaient « quelque peu assombris par son caractère formaliste »¹¹⁰. De leur côté, les spécialistes interrogés ont fait valoir que certaines politiques de protection contre les représailles donnaient l'impression d'« être écrites par des juristes et pour des juristes ».

118. Seules les politiques de l'OMS et d'ONUSIDA satisfaisaient pleinement aux exigences du présent indicateur. Ce sont les seules à donner des exemples qui aident à comprendre leur application et les seules à être disponibles dans les six langues officielles de l'ONU. Les politiques de protection contre les représailles sont disponibles en anglais seulement dans huit entités¹¹¹, en deux langues dans sept¹¹², en trois langues dans cinq¹¹³ et en quatre langues au PAM¹¹⁴. **Il est impératif que des politiques aussi complexes et sensibles soient disponibles dans toutes les langues de travail et officielles dans le cas des entités qui disposent d'une importante présence sur le terrain.**

Indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.5 : la politique prévoit un mécanisme de réexamen périodique, consistant notamment à la mettre à jour sur la base des enseignements tirés de l'expérience

119. L'indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.5 sert à déterminer si une politique prévoit un mécanisme de réexamen périodique, consistant notamment à la mettre à jour sur la base des enseignements tirés de l'expérience. Les politiques de protection contre les représailles doivent être des documents évolutifs dont la mise en œuvre doit être réexaminée en permanence afin de repérer les lacunes et les insuffisances de leurs dispositions. Ces réexamens doivent également prendre en considération les meilleures

pratiques internationales constatées dans les secteurs public et privé de manière que la politique demeure actuelle et pertinente. Chaque mise à jour d'une politique doit s'assurer que les mécanismes nécessaires à sa pleine application sont en place.

120. Parmi les 23 politiques de protection contre les représailles, seule celle du Secrétariat de l'ONU, mise à jour en novembre 2017, prévoit de faire procéder chaque année par le Secrétaire général à un examen et à une évaluation de ses dispositions et de son application. C'est là une bonne pratique qui devrait être reprise par toutes les entités du système des Nations Unies. La politique de protection contre les représailles de l'OMPI prévoit son réexamen périodique en fonction des besoins. Celle du PNUD prévoit un réexamen non pas périodique, mais unique. Si l'AIEA et l'UNESCO ont indiqué réexaminer régulièrement leurs politiques dans la pratique, leurs politiques ne contiennent aucune disposition expresse en ce sens. L'AIEA¹¹⁵, la FAO¹¹⁶, le HCR¹¹⁷, l'OMT¹¹⁸, l'ONUDI¹¹⁹, le PNUD¹²⁰, l'UNESCO¹²¹, l'UNRWA¹²² et l'UPU¹²³ ont exprimé leur désaccord au sujet de leur note concernant l'indicateur 5.5 ou ont fourni des informations supplémentaires.

E. Conclusions tirées de l'examen des politiques et voie à suivre

121. Certaines des politiques examinées respectent mieux que d'autres certains critères, mais l'examen complet des 23 politiques sur la base des cinq critères applicables aux meilleures pratiques et des 22 indicateurs correspondants a montré que pas une seule politique ne remplissait pleinement tous ces indicateurs. Il a été évalué que 58,3 % seulement des indicateurs (295 sur 506) correspondant à ces cinq critères étaient pleinement remplis.

122. En termes de carences des politiques¹²⁴ auxquelles les entités doivent s'employer à remédier, on a évalué que les indicateurs ci-après n'étaient pleinement remplis que dans le cas de la politique d'une ou deux entités et que ce problème devait être traité d'urgence :

- Signalement d'un manquement du chef de secrétariat et du chef du bureau des services de contrôle interne (1.4) ;
- Délais d'achèvement des examens *prima facie* et des enquêtes menées sur les affaires de manquement et de représailles (4.3) ;
- Politique de protection contre les représailles rédigée de manière claire et compréhensible, donnant des exemples explicatifs et prévoyant des réexamens et mises à jour périodiques, figurant dans un document unique, traduite dans toutes les langues de travail et rendue accessible au public (5.3, 5.4, 5.5).

123. On a évalué quatre autres indicateurs comme n'étant pleinement remplis que par un tiers des entités ; ils devraient être pris en considération dans le cadre des mises à jour des politiques :

- Possibilités de bénéficier de conseils et d'un soutien informels (3.2) ;
- Instance de recours extérieure et indépendante lorsqu'un cas de manquement ou de représailles n'est à première vue pas établi (3.3) ;
- Système d'enregistrement des signalements de manquement et de représailles (4.2) ;
- Mécanisme de renvoi des enquêtes à l'extérieur (4.4).

124. Les éléments constitutifs des neuf indicateurs susmentionnés au sujet desquels la plupart des entités n'ont pas répondu aux attentes sont indispensables à la crédibilité procédurale de tout système de dénonciation d'abus efficace et il importe de s'en préoccuper d'urgence, mais toutes les entités participantes devraient procéder à un examen complet et approfondi de leurs politiques et les réviser sur la base des lacunes constatées sous l'angle des cinq critères applicables aux meilleures pratiques et des 22 indicateurs correspondants. À cet égard, l'application de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité des politiques relatives à la dénonciation d'abus dans l'ensemble du système des Nations Unies.

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 CCI.

125. S'il est important de mettre à jour les politiques pertinentes, les entités participantes devraient procéder à un examen complet de leurs dispositifs d'application du principe de responsabilité afin que les politiques puissent s'appuyer sur des pratiques rationnelles et des fonctions essentielles qui soient suffisamment indépendantes.

Notes

- ¹ Voir Commission européenne, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, mai 2015.
- ² Voir Deloitte, *Lead by Example: Making Whistleblowing Programs Successful in Corporate India - A Deloitte Forensic India Survey Report*.
- ³ Il s'agit du Transnational Research Institute on Corruption de l'Australian National University.
- ⁴ 1. Formules de signalement ; 2. Repérage d'incidents et enquête sur ces derniers ; 3. Stratégie d'évaluation des risques et de soutien ; 4. Appui sur lequel peut compter le personnel lorsqu'il dénonce des abus ; 5. Protection contre les représailles ; 6. Formation du personnel ; et 7. Solidité générale de la politique.
- ⁵ La vérification a été confiée à des experts extérieurs aux entités du système des Nations Unies afin d'éviter tout conflit d'intérêts.
- ⁶ Au cours de la mise au point du rapport, quatre entités, à savoir le PAM, le PNUD, l'UNICEF et l'UNOPS, ont indiqué avoir actualisé leur politique de protection contre les représailles en 2018. Ces politiques ont été adoptées après la fin de la période prise en compte pour l'étude, achevée le 31 décembre 2017 et, de ce fait, n'ont pas été prises en considération.
- ⁷ Cinq entités, à savoir le CCI*, la CNUCED, l'ONU-DC, ONU-Habitat et le PNUE appliquent la politique du Secrétariat de l'ONU.
- ⁸ Directives en matière de mesures administratives internes, directives en matière d'enquête, politiques relatives aux manquements, politiques de déontologie, politiques relatives aux mesures disciplinaires, instructions à l'intention du personnel, politiques relatives à l'évaluation de l'inobservation des normes de conduite des Nations Unies, politiques de lutte contre la fraude, politiques de lutte contre le harcèlement et l'exploitation sexuelle, directives relatives au personnel, Statut et Règlement du personnel, et manuels administratifs.
- ⁹ Conformément à la règle de gestion financière 13.10 de l'OIT, tout cas de fraude, de présomption de fraude ou de tentative de fraude doit être signalé au Directeur général par l'intermédiaire du Trésorier et du Chef auditeur interne. Les allégations de harcèlement sont régies par un accord collectif entre l'administration de l'OIT et le syndicat du personnel, aux termes duquel une plainte officielle doit être adressée au Département des ressources humaines. Les allégations concernant d'autres formes de comportement répréhensible peuvent être signalées au Chef auditeur interne. La politique de lutte contre la fraude et la corruption de l'OIT (IGDS n° 69 (version 3)) contribue également à renforcer le mécanisme de signalement.
- ¹⁰ Le Chef auditeur interne est bien indépendant, mais il est désigné pour recueillir le signalement de certaines formes de comportement répréhensible seulement.
- ¹¹ L'OMT n'a pas d'organe de contrôle.
- ¹² Un comportement répréhensible est signalé à Ernst & Young, entité privée extérieure spécialisée dans les audits, mais cette entité ne peut ouvrir une enquête qu'avec l'accord du Directeur général de l'UPU.
- ¹³ Le cadre juridique de l'UNOPS (par. 30) prévoit le signalement anonyme ; le signalement confidentiel ne fait l'objet d'aucune disposition.
- ¹⁴ Les dispositions régissant le signalement confidentiel (sect. 2.4 de la politique de protection contre les représailles) ne s'applique qu'aux représailles et à certains types d'irrégularités.
- ¹⁵ La politique de protection contre les représailles (p. 13) garantit la confidentialité par un déontologue extérieur ; le signalement anonyme ne fait l'objet d'aucune disposition.
- ¹⁶ Cadre stratégique du HCR pour la prévention de la fraude et de la corruption, par. 43.
- ¹⁷ Charte du contrôle interne de l'OMPI, par. 20 et 22. Règlement financier et règlement d'exécution du Règlement financier de l'OMPI, annexe I.

- ¹⁸ Politique en matière d'enquêtes de l'UNRWA (instruction technique du Département des services de contrôle interne 02/2016), par. 30 et 33.
- ¹⁹ Ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux institutions spécialisées dont le chef de secrétariat est nommé par l'organe directeur correspondant.
- ²⁰ Politique de lutte contre la fraude et contre la corruption de l'OIT, par. 13.
- ²¹ FAO, FNUAP, HCR, OACI, OMI, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS, UNRWA.
- ²² Le Cadre disciplinaire (sect. 7.1.3) prévoit le signalement d'allégations visant le Directeur de la Division des services de contrôle interne au Directeur exécutif. Toutefois, ce document ne précise pas à qui signaler des allégations visant le Directeur exécutif.
- ²³ Le paragraphe 13 de la Politique de lutte contre la fraude et la corruption de l'OIT dispose que « les allégations de fraude visant le Directeur général sont portées à la connaissance du Président du Conseil d'administration ».
- ²⁴ Le fait que la politique de protection contre les représailles prévoit le signalement extérieur ne peut pas être assimilé à la non-existence de dispositions concernant le signalement de manquements de la part du chef de secrétariat et du chef du bureau des services de contrôle interne.
- ²⁵ Conformément à la politique de protection contre les représailles (par. 26), le déontologue recommande un mécanisme d'enquête différent du Directeur général en cas de conflit d'intérêts avec le Bureau des services de contrôle interne et de l'éthique. Cette politique ne contient aucune disposition relative à des signalements qui viseraient le chef de secrétariat.
- ²⁶ La politique de protection contre les représailles (sect. 5.1) prévoit que les allégations sont à porter à la connaissance de l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur en cas de conflit d'intérêts. Cette disposition couvre le chef du bureau des services de contrôle interne, mais non le chef de secrétariat.
- ²⁷ Si ONUSIDA a fait savoir que le Service de contrôle interne de l'OMS avait accepté de suivre les protocoles types des représentants des services d'investigation des Nations Unies pour les allégations visant le chef de secrétariat ou la fonction de contrôle, on ne trouve dans les politiques aucune disposition concernant spécifiquement ces fonctions.
- ²⁸ La politique de protection contre les représailles prévoit un autre mécanisme d'enquête en cas de conflit d'intérêts avec le Bureau de l'Inspecteur général ; toutefois, la politique ne contient aucune disposition applicable à la phase de signalement lorsque l'allégation de manquement vise le Bureau de l'Inspecteur général ou le Directeur exécutif.
- ²⁹ La section 4, par. 27 du Cadre juridique du PNUD concernant l'inobservation des normes de conduite des Nations Unies dispose que si un membre du personnel estime qu'il existe un conflit d'intérêts avec l'un quelconque des canaux de signalement, il peut s'adresser à l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur (et donc, éventuellement, à l'Administrateur du PNUD pour des allégations qui viseraient le directeur du Bureau de l'audit et des investigations). Toutefois, aucune disposition ne concerne le signalement de manquements de l'Administrateur du PNUD.
- ³⁰ Le paragraphe 32 de la politique de l'UNESCO relative au harcèlement prévoit expressément d'adresser les signalements visant le directeur du Bureau des services de contrôle interne au Directeur général adjoint. Cette politique n'aborde pas le signalement de manquements ou d'actes de représailles du Directeur général ni d'autres types de manquement du directeur du Bureau des services de contrôle interne.
- ³¹ Voir A/72/350, par. 52.
- ³² Voir le chapitre V, sect. B.
- ³³ Conformément aux Directives du Bureau de l'Inspecteur général en matière d'enquêtes administratives internes (par. 25), dans les cas où l'identité du dénonciateur ou plaignant est connue, le Bureau de l'Inspecteur général notifie à ce dernier la décision de classer une affaire à la suite d'un examen préliminaire. Dans les affaires de harcèlement, le Bureau est expressément tenu de fournir des informations sur le classement d'une affaire au dénonciateur ou plaignant (Politique relative au harcèlement, par. 36).
- ³⁴ La communication d'informations au plaignant est prévue dans les affaires de représailles uniquement ; elle ne l'est pas dans les autres affaires de manquement.
- ³⁵ La politique de protection contre les représailles (sect. 5.8) prévoit d'informer le plaignant du résultat de l'enquête concernant des représailles ; cependant, il n'est pas prévu de communiquer des informations aux dénonciateurs sur des signalements concernant d'autres types de manquement.
- ³⁶ La politique de protection contre les représailles (sect. 18) fait obligation au bureau de la déontologie de notifier au plaignant le résultat d'une enquête concernant des représailles. Elle ne prévoit pas de retour d'information au sujet du résultat de la dénonciation d'un manquement.
- ³⁷ La politique relative au signalement d'une conduite répréhensible (ST/AI/2017/1) ne prévoit pas la communication d'informations au dénonciateur ; la politique de protection contre les représailles prévoit explicitement la communication d'informations au plaignant dans les affaires de représailles.
- ³⁸ La politique de protection contre les représailles (par. 4.5) prévoit d'informer le plaignant du renvoi de sa plainte pour représailles aux fins d'enquête. Elle ne prévoit pas de l'informer du résultat final.

- ³⁹ La politique de protection contre les représailles (sect. 19) fait obligation au bureau de la déontologie de notifier au plaignant le résultat d'une enquête concernant des représailles. Elle ne prévoit pas de notifier à un dénonciateur le résultat d'un signalement de manquement.
- ⁴⁰ Voir A/70/361, par. 55.
- ⁴¹ Le Cadre stratégique du HCR pour la prévention de la fraude et de la corruption (juillet 2013) (sect. 10) énonce les mesures disciplinaires dont sont passibles les auteurs de manquements avérés. La politique de protection contre les représailles (sect. 6.1) prévoit des mesures disciplinaires lorsqu'il est établi que des représailles ont été exercées contre des parties extérieures, mais pas dans le cas de celles dont sont victimes des membres du personnel.
- ⁴² AIEA, FAO, HCR, OACI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS, UNRWA et UPU.
- ⁴³ Si l'AIEA a relevé l'existence d'une pratique bien ancrée consistant pour les dénonciateurs ou plaignants à solliciter les conseils et le soutien du Conseil du personnel et des conseillers du personnel, la politique de protection contre les représailles ne mentionne pas ces organes parmi les possibilités de soutien.
- ⁴⁴ Si la FAO a indiqué l'existence en son sein d'un syndicat du personnel, d'un ombudsman, d'un conseiller juridique du personnel et d'un conseiller du personnel, la politique de protection contre les représailles ne mentionne pas ces organes parmi les possibilités informelles de conseils et de soutien.
- ⁴⁵ La directive du Bureau IGDS n° 76 (par. 19) dispose que le médiateur peut recevoir et communiquer à titre confidentiel des informations concernant le non-respect des règles et procédures internes de l'OIT, les manquements aux Normes de conduite ou une dissimulation de tels faits.
- ⁴⁶ La politique de protection contre les représailles de l'OMI (sect. 5.4) présente les mécanismes de soutien informel une fois que le Bureau du contrôle interne et de la déontologie a déterminé qu'à première vue, un cas de représailles n'a pas été établi. Le soutien informel n'est donc pas disponible d'un bout à l'autre du processus de signalement et de dépôt de plainte.
- ⁴⁷ L'OMM offre des services d'orientation du personnel, et un conseiller juridique et un poste d'ombudsman sont attendus en 2018. En ce qui concerne le harcèlement ou l'abus de pouvoir au travail, le Manuel d'enquête de l'OMM présente des mécanismes de soutien informels (un conseiller du personnel, un service d'administration des ressources humaines et un comité du personnel). Toutefois, les documents directifs ne prévoient pas de possibilités informelles de conseils et de soutien en matière de représailles.
- ⁴⁸ L'ordre de service n° 33/2017 (par. 33) de l'OMPI dispose que le requérant peut utiliser les services du médiateur à tout moment avant, pendant ou après l'examen préliminaire.
- ⁴⁹ Si l'ONUDI a indiqué que son personnel sait d'où recevoir des conseils informels par le biais de différentes politiques, telles que le code de déontologie, on ne trouve aucune disposition en ce sens dans la politique de protection contre les représailles.
- ⁵⁰ Le déontologue d'ONUSIDA peut fournir des avis confidentiels et impartiaux aux lanceurs d'alerte (politique de protection contre les représailles, par. 43).
- ⁵¹ La circulaire portant création du Bureau de la déontologie du PAM (ED2008/002, par. 4.4) prévoit la fourniture au personnel, à titre confidentiel, d'avis et de conseils sur le comportement éthique et les normes déontologiques. La politique de protection contre les représailles n'en fait pas mention.
- ⁵² La politique de protection contre les représailles (par. 7.5) prévoit un appui de l'ombudsman seulement après que le Bureau de la déontologie a déterminé qu'à première vue, un cas de représailles n'a pas été établi. Le soutien informel n'est donc pas disponible d'un bout à l'autre du processus de signalement et de dépôt de plainte.
- ⁵³ L'UIT a indiqué l'existence d'un service d'orientation du personnel et de médiation ; la politique de protection contre les représailles n'aborde pas les possibilités de soutien.
- ⁵⁴ Si l'UNESCO a indiqué que tous les membres du personnel sont tenus de suivre une formation à la déontologie en face à face, qui présente notamment des informations sur la fonction consultative du Bureau de l'éthique, la politique de protection contre les représailles ne fait pas mention de possibilités de soutien informelles.
- ⁵⁵ Alors que l'UNICEF a indiqué que la politique relative à l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, du harcèlement sexuel et de l'abus de pouvoir présente les possibilités de conseils informelles, elle ne couvre pas les représailles.
- ⁵⁶ La fourniture d'avis par le Bureau de la déontologie est prévue dans le mandat du Bureau de la déontologie (Directive d'organisation n° 30, par. 9 c) et 16) et le manuel de déontologie, mais non dans la politique de protection contre les représailles, qui est antérieure à la création du Bureau de la déontologie.
- ⁵⁷ La politique relative aux mécanismes de résolution des conflits (Instruction administrative n° 34, par. 6.6) prescrit aux membres du personnel qui sont victimes d'une conduite prohibée de solliciter une assistance informelle par l'intermédiaire de l'ombudsman, du Directeur de la Division des ressources humaines, du Bureau de la déontologie ou de son supérieur hiérarchique, directeur ou représentant du personnel.

- ⁵⁸ Voir l'article 7048 (a) de la loi de finances (*Consolidated Appropriations Act*) pour 2014 des États-Unis.
- ⁵⁹ Conformément au paragraphe 10.3 de la circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1, les recommandations du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU et du Président suppléant du Groupe de la déontologie ne constituent pas des décisions administratives et ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en application du chapitre XI du Règlement du personnel.
- ⁶⁰ Si l'AIEA a fait observer que les procédures de recours étaient applicables à toutes les décisions administratives dont il est question dans son Manuel administratif, ces procédures (à savoir celles qui concernent les recours formés devant la Commission paritaire de recours) ne sont pas extérieures, et leur indépendance est indéterminée.
- ⁶¹ La politique de protection contre les représailles (par. 18) permet au plaignant de contester une décision du Bureau de l'Inspecteur général concluant à l'absence de représailles, tandis que les directives de ce Bureau en matière d'enquête (par. 25) prévoient que la clôture des affaires jugées en vertu de la politique relative aux représailles peut être contestée dans le cadre des procédures instituées pour les recours administratifs ; cela étant, ces procédures ne sont pas extérieures et leur indépendance est indéterminée.
- ⁶² La politique de protection contre les représailles n'aborde pas la question, mais le HCR a indiqué que la décision du Bureau de la déontologie concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles peut être renvoyée pour examen au Président du Groupe de la déontologie des Nations Unies.
- ⁶³ L'OACI a indiqué que le personnel peut former un recours en première instance devant une commission de recours interne ; toutefois, cette commission n'est pas extérieure et son indépendance est indéterminée. De plus, la politique ne prévoit pas de recours en cas de décision concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles.
- ⁶⁴ La politique de protection contre les représailles (par. 6.3) prévoit la possibilité de demander réparation en utilisant des mécanismes de recours interne ; ceux-ci ne sont pas extérieurs et leur indépendance est indéterminée. La possibilité de former un recours en cas de décision concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles n'est pas prévue.
- ⁶⁵ La politique de protection contre les représailles (sect. 10.3) permet au personnel victime de représailles de demander réparation par l'intermédiaire de la Commission paritaire de recours, qui n'est pas extérieure et dont l'indépendance est indéterminée. La possibilité de former un recours en cas de décision concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles n'est pas prévue.
- ⁶⁶ Dans les affaires où il est conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles, la politique de protection contre les représailles (par. 24) prévoit pour le plaignant la possibilité de demander réparation par l'intermédiaire d'autres mécanismes de recours disponibles, à savoir la Commission paritaire de recours, qui est un mécanisme interne.
- ⁶⁷ La politique de protection contre les représailles ne prévoit aucune possibilité de contester la décision du Bureau de la déontologie.
- ⁶⁸ La politique de protection contre les représailles (par. 23) permet aux membres du personnel victimes de représailles de demander réparation par l'intermédiaire de mécanismes de recours internes, qui ne sont pas extérieurs et dont l'indépendance est indéterminée. La possibilité de former un recours en cas de décision concluant à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles n'est pas prévue.
- ⁶⁹ Les décisions administratives peuvent être contestées devant la commission des recours, qui n'est pas extérieure et dont l'indépendance est indéterminée.
- ⁷⁰ La politique de protection contre les représailles (par. 24) prévoit un mécanisme de recours interne par l'intermédiaire duquel les victimes de représailles peuvent demander réparation pour des violations de cette politique et les décisions prises en vertu de cette dernière. Ce mécanisme n'est pas extérieur et son indépendance est indéterminée.
- ⁷¹ Jugement n° 2014-UNAT-457, *Wasserstrom c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, par. 41.
- ⁷² À compter du 1^{er} janvier 2018, la fonction d'enquête d'ONU-Femmes est assurée non plus par le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD, mais par le BSCI du Secrétariat de l'ONU.
- ⁷³ L'OIT réduit à une seule étape le processus en combinant l'examen préliminaire et l'enquête dans les affaires de représailles.
- ⁷⁴ Cette entité n'a pas fourni d'informations permettant de déterminer si les signalements de manquements font l'objet d'un examen préliminaire et d'une enquête.
- ⁷⁵ Pour les affaires de représailles, la politique de protection contre les représailles (par. 14 et 17) prévoit que le Bureau de la déontologie procède à l'examen *prima facie* et le Service d'audit interne se charge des enquêtes. Il n'existe pas de dispositions qui régiraient l'examen préliminaire et l'enquête concernant les signalements de manquements.

- ⁷⁶ Conformément au Cadre disciplinaire (par. 12.2.1), l'évaluation préliminaire consiste à enregistrer et à établir les faits essentiels.
- ⁷⁷ Selon l'OIT, le Bureau de l'audit interne et du contrôle enregistre toutes les affaires qui lui sont renvoyées et tient à jour une feuille de calcul qui renseigne notamment sur le lieu, le type, la source de financement et le statut. De même, le déontologue enregistre tous les signalements d'actes de représailles. Toutefois, rien de tout cela n'est expressément prévu dans les documents directifs.
- ⁷⁸ La politique de protection contre les représailles (par. 5.3 b)) dispose qu'en ce qui concerne cette protection, le Bureau du contrôle interne et de l'éthique est notamment chargé d'enregistrer de manière confidentielle toutes les plaintes reçues. Il n'existe pas de dispositions qui régiraient l'enregistrement de tous les signalements de manquements.
- ⁷⁹ Si les documents directifs ne prévoient pas l'enregistrement des représailles et des manquements, la politique de protection contre les représailles (par. 56) dispose que le Département de la conformité, de la gestion des risques et de l'éthique est tenu d'établir chaque année un rapport sur les mesures prises au regard de cette politique. L'OMS a indiqué que cela suppose manifestement de garder trace de toutes les affaires, ce que fait le Département en question.
- ⁸⁰ L'OMT a indiqué qu'étant donné sa petite taille et le nombre relativement peu élevé d'affaires dont le bureau de la déontologie est saisi, il n'a pas été nécessaire de mettre en place un système d'enregistrement des manquements, mais que cela pourra être fait le moment venu.
- ⁸¹ La politique de protection contre les représailles (par. 21 b)) requiert du Bureau de la déontologie qu'il enregistre de manière confidentielle les plaintes pour représailles. Toutefois, il n'est pas prévu d'enregistrer les signalements de manquements.
- ⁸² Si les directives en matière d'enquête (par. 31) du Bureau du contrôle interne et de l'éthique prescrivent l'enregistrement de toutes les allégations de manquement reçues, la politique de protection contre les représailles ne prévoit pas d'enregistrer toutes les affaires de représailles signalées.
- ⁸³ Selon ONUSIDA, le Service du contrôle interne tient un « registre des signalements de faits préoccupants » où sont consignées toutes les allégations à faire examiner par un comité d'enregistrement des affaires. De son côté, le Bureau de la déontologie tient un registre distinct des affaires de représailles signalées. Toutefois, aucun document directif ne prescrit la tenue des dossiers correspondants.
- ⁸⁴ La politique de protection contre les représailles (par. 13) requiert du Bureau de la déontologie qu'il recueille toutes les plaintes pour représailles et les enregistre de manière confidentielle. L'enregistrement des signalements de manquements par les organes désignés (le Bureau de l'Inspecteur général, le Directeur de la Division des ressources humaines ou le déontologue) n'est pas expressément prévu.
- ⁸⁵ Le Secrétariat de l'ONU a signalé que le Bureau de la déontologie tient à jour une base de données en répertoriant toutes les plaintes pour représailles, y compris celles auxquelles il n'a pas été donné suite, et en indiquant les raisons. Si le rapport annuel du Bureau de la déontologie ventile bien les demandes de protection contre les représailles reçues par le Bureau, la politique de protection contre les représailles ne prévoit pas la tenue de dossiers.
- ⁸⁶ Selon l'UNESCO, le Bureau de l'éthique enregistre tous les types de manquements, les classe et consigne des chiffres globaux dans son rapport annuel ; toutefois, sa politique de protection contre les représailles ne prévoit pas la tenue de dossiers.
- ⁸⁷ L'UNICEF a indiqué que son Bureau de l'audit interne et des investigations gère un système d'enregistrement des signalements des manquements et des représailles dans son système de gestion des dossiers.
- ⁸⁸ La politique de protection contre les représailles (par. 14) requiert du Bureau de la déontologie qu'il enregistre de manière confidentielle toutes les plaintes pour représailles reçues. Il n'existe pas de disposition similaire pour les signalements de manquements.
- ⁸⁹ AIEA, FAO, FNUAP (jours civils), HCR, OIT, OMI, OMM, OMT, ONUDI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UPU (dans des cas exceptionnels).
- ⁹⁰ FAO, FNUAP, OMS, OMM, OMPI, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UIT et UPU (dans des cas exceptionnels).
- ⁹¹ OACI, OIT, OMI, OMM, OMS, OMT, ONU-Femmes, ONUSIDA, Secrétariat de l'ONU, UNESCO, UNICEF, UNOPS, UIT, UPU.
- ⁹² L'instruction administrative ST/AI/2017/1 ne prévoit aucun calendrier pour l'examen préliminaire et l'enquête concernant les affaires de manquement.
- ⁹³ La directive régissant les procédures et mesures disciplinaires (CF/EXD/2012-005) ne prévoit aucun délai pour les enquêtes concernant les manquements.
- ⁹⁴ FNUAP, OACI, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONUSIDA, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UIT, UNESCO, UNICEF et UNOPS.
- ⁹⁵ FAO, OMT, UNESCO et UPU.
- ⁹⁶ OACI, OIT, OMI, OMM, OMS, ONU-Femmes, ONUSIDA, Secrétariat de l'ONU et UIT.

- ⁹⁷ AIEA, FNUAP, ONUDI, PAM, PNUD, UNICEF et UNOPS.
- ⁹⁸ AIEA, HCR, OMS/ONUSIDA, ONUDI, PAM, Secrétariat de l'ONU, UNESCO, UNRWA et UPU.
- ⁹⁹ OMS/ONUSIDA, PAM, PNUD et UNESCO.
- ¹⁰⁰ OMPI, OMS/ONUSIDA, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UNESCO, UNOPS, UNRWA et UPU.
- ¹⁰¹ HCR, OMM, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UNESCO, UNOPS et UNRWA.
- ¹⁰² AIEA, HCR, OMI, OMM, OMPI, OMS/ONUSIDA, ONUDI, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UNESCO, UNOPS, UNRWA et UPU.
- ¹⁰³ Les autres catégories de non-fonctionnaires sont les suivantes : titulaires d'un accord pour l'exécution de travaux (OMS/ONUSIDA), experts (ONUDI), boursiers (OMPI), administrateurs auxiliaires (ONU-Femmes et PNUD), travailleurs occasionnels (UNESCO), conseillers temporaires (OMS/ONUSIDA) et travailleurs temporaires (OMI et OMM).
- ¹⁰⁴ Le paragraphe 20 des normes de conduite est ainsi libellé : « Les fonctionnaires internationaux sont tenus de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation aux responsables ou entités chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas ; ils sont également tenus et de concourir aux audits et enquêtes dûment autorisés. Tout fonctionnaire international qui dénonce de bonne foi un manquement ou concourt de bonne foi à un audit ou à une enquête a le droit d'être protégé contre d'éventuelles représailles. ».
- ¹⁰⁵ Outre la politique de protection contre les représailles, les entités ci-après utilisent un deuxième document : les Directives en matière d'enquête (FAO) ; les Procédures de dénonciation d'abus par des personnes extérieures (AIEA) ; le Cadre de déontologie (OACI) ; la Déontologie au Bureau (OIT) ; le Règlement du personnel, appendice F (OMI) ; l'instruction administrative « Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire » (Secrétariat de l'ONU) ; le Cadre juridique concernant l'inobservation des normes de conduite des Nations Unies relatives à la protection des fonctionnaires contre les représailles (ONU-Femmes, PNUD et UNOPS) ; les Directives en matière d'enquête du Service de contrôle interne (UNESCO) ; le Cadre disciplinaire (FNUAP) ; la Directive en matière de procédures et mesures disciplinaires (UNICEF) ; les Directives en matière d'enquête du BSCI (ONUDI) ; le Mécanisme de résolution des conflits (UPU) ; les Directives en matière d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général (PAM) ; et le Manuel d'enquête (OMM).
- ¹⁰⁶ Outre la politique de protection contre les représailles, les entités ci-après utilisent les documents suivants : le Cadre stratégique de prévention de la fraude et de la corruption et les Procédures normalisées applicables à la gestion des cas du Bureau de la déontologie (HCR) ; le Mandat du Bureau de la déontologie, la Politique relative aux enquêtes et la Ligne téléphonique spéciale de l'UNRWA : signalements de manquements (UNRWA) ; et le Manuel d'enquête de la Division de la supervision interne et la Charte de la supervision interne (OMPI).
- ¹⁰⁷ FAO, FNUAP, OIT, OMS, ONUDI, PNUD et Secrétariat de l'ONU.
- ¹⁰⁸ HCR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMT, ONU-Femmes, ONUSIDA, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA et UPU.
- ¹⁰⁹ Autres documents non accessibles au public : Procédures applicables aux lanceurs d'alerte extérieurs (AIEA) ; Procédures normalisées concernant la gestion des cas par le Bureau de la déontologie (HCR) ; Processus et mesures disciplinaires (UNICEF) ; Cadre juridique concernant l'inobservation des normes de conduite des Nations Unies relatives à la protection des fonctionnaires contre les représailles (UNOPS) ; Mandat du Bureau de la déontologie, Politique relative aux enquêtes et ligne téléphonique d'assistance de l'UNRWA (UNRWA) ; Mécanismes de résolution des conflits (UPU) ; Directives en matière d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général (PAM) ; et Manuel d'enquête (OMM). Documents non publiés : Directives en matière d'enquête du Service de contrôle interne (UNESCO).
- ¹¹⁰ Voir A/72/350, par. 54.
- ¹¹¹ AIEA, FNUAP, HCR, OACI, OMI, ONUDI, ONU-Femmes et UNICEF.
- ¹¹² Anglais et français : OMM, OMPI, Secrétariat de l'ONU, UIT, UNESCO et UPU ; arabe et anglais : UNRWA.
- ¹¹³ Anglais, espagnol et français : FAO, OIT, OMT, PNUD et UNOPS.
- ¹¹⁴ Anglais, arabe, espagnol et français.
- ¹¹⁵ Le BSCI de l'AIEA a indiqué réexaminer régulièrement ses politiques, ce qui l'a amené à modifier la politique de protection contre les représailles en 2016.
- ¹¹⁶ La FAO a évoqué une décision de réexaminer l'application de la politique (à la fin de 2011) et de la réexaminer une nouvelle fois dès que le Bureau de la déontologie et le Comité de déontologie seraient pleinement opérationnels.
- ¹¹⁷ Le HCR a signalé qu'il mettrait à jour sa politique de protection contre les représailles en 2018.
- ¹¹⁸ L'OMT a indiqué qu'étant donné sa petite taille et le nombre relativement modeste d'affaires de représailles, il n'avait pas été nécessaire de réexaminer la politique.
- ¹¹⁹ L'ONUDI a indiqué que les politiques sont réexaminées et mises à jour en fonction des besoins.
- ¹²⁰ L'article 12 de la politique de protection contre les représailles dispose que la politique doit être réexaminée deux ans après la date d'adoption (février 2015).

- ¹²¹ L'UNESCO a signalé que le plan de travail annuel du Bureau de l'éthique prévoyait le réexamen périodique de toutes les politiques relevant de sa responsabilité.
- ¹²² La politique de protection contre les représailles ne prévoit pas de mises à jour, tandis que la politique relative aux enquêtes (par. 36) dispose qu'elle doit être réexaminée un an après son entrée en vigueur et tous les trois ans par la suite.
- ¹²³ L'UPU a indiqué que le rafraîchissement de l'ensemble de règles relevait de la responsabilité du Bureau de la déontologie.
- ¹²⁴ La question de l'indépendance de trois organes essentiels associés à la dénonciation d'abus, à savoir les bureaux de déontologie, de services de contrôle interne et de l'ombudsman, est traitée au chapitre III.

III. Indépendance des fonctions appuyant les politiques relatives à la dénonciation d'abus

A. Importance de cette indépendance et définitions et éléments qui s'y rattachent

126. Différents rapports du CCI relatifs au contrôle ont clairement défini et incorporé des mesures et des recommandations sur la nécessité de garantir l'indépendance du chef de la fonction de déontologie, du chef de la fonction de contrôle et de l'ombudsman/médiateur¹. L'indépendance de ces fonctions est un élément essentiel des politiques relatives à la dénonciation d'abus, car elle garantit aux membres du personnel que ces fonctions examineront les signalements en dehors de toute pression, influence ou ingérence politique et hiérarchique induite. Certains des critères applicables aux meilleures pratiques du chapitre II reposent sur l'indépendance de certaines fonctions (c'est le cas des indicateurs 1.2, 3.2 et 3.3) et d'autres sur l'indépendance structurelle et opérationnelle en ce qui concerne l'application (comme les indicateurs 1.3, 2.1, 4.1, 4.3 et 4.4). Pour que les critères soient efficaces, les fonctionnaires doivent comprendre ce que l'indépendance signifie concrètement au sein des entités qui les emploient et ce à quoi ils peuvent s'attendre.

127. L'indépendance s'entend le plus souvent de l'absence de subordination à des conditions qui menacent la capacité d'une personne de s'acquitter de ses responsabilités d'une manière objective, suffisamment autonome et à l'abri de toute influence extérieure. Cette indépendance part du principe que le chef du bureau concerné établit son programme de travail comme il l'entend et est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice des responsabilités qui lui ont été confiées, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus². En outre, l'entité et la direction donnent pleinement accès à toutes les informations demandées.

128. Par ailleurs, l'indépendance suppose l'existence de mécanismes intégrés visant à garantir l'impartialité et la transparence, comme dans le cas de l'intervention de parties prenantes extérieures qui participe d'une approche équilibrée et transparente. Il peut s'agir, par exemple, d'établir un rapport sur les activités et observations essentielles, ou d'avoir accès à un organe directeur et lui communiquer des informations. Pour ce qui est de préciser les fonctions qui appuient et appliquent les politiques de protection contre les représailles, il importe d'emblée d'établir une distinction entre les fonctions qui sont censées être indépendantes et celles qui ne le sont pas. L'organe chargé de la gestion des ressources humaines, lorsqu'il recommande et applique des sanctions, et le bureau des affaires juridiques, lorsqu'il examine ces sanctions et fournit à la direction des avis juridiques dans le cadre de l'examen des questions relatives aux manquements, ont pour mission d'exercer leurs fonctions conformément au cadre normatif énoncé, qui est alimenté par la hiérarchie et l'alimente à son tour. Ces fonctions ne sont pas conçues ni censées être indépendantes au plan opérationnel.

129. Le déontologue et le responsable du contrôle agissent conformément aux principes, valeurs et missions fondamentaux de l'entité à laquelle ils appartiennent. Considérés comme indépendants au plan opérationnel, ils sont censés exercer leurs fonctions respectives en toute impartialité. Si l'indépendance et l'impartialité de ces fonctions sont soulignées dans les politiques écrites de toutes les entités, il n'existe pas de définition de ce en quoi consiste cette indépendance qui leur soit applicable à toutes. En outre, si elle n'appuie pas directement l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus, la fonction d'ombudsman/médiateur peut jouer un rôle essentiel en prévenant les représailles, en assurant des services de médiation pour régler et prévenir les problèmes, et en fournissant des conseils et un soutien informels (indicateur 3.2) pendant le processus de signalement. À cet égard, leur indépendance prend toute son importance.

B. Recommandations antérieures du Corps commun d'inspection relatives à l'indépendance

130. Le CCI a fait dans le cadre de deux rapports quatre recommandations concernant la limitation de la durée des fonctions de déontologie, de contrôle et d'ombudsman/médiateur, préconisant cette limitation selon diverses modalités d'application. Les trois fonctions ont en commun deux indicateurs concernant l'indépendance : la limitation de la durée du mandat et l'établissement d'un rapport annuel. Au 31 décembre 2017³, 45 % des entités employant un déontologue ne limitaient pas la durée de son mandat, et il en allait de même pour les postes de plus de 50 % des responsables du contrôle et de moins de 20 % des postes d'ombudsman/médiateur.

131. La limitation de la durée du mandat est un élément fondamental de l'indépendance opérationnelle. Cette limitation met les fonctions susmentionnées à l'abri de toutes influences internes et extérieures, explicites ou implicites, qui peuvent être intégrées de manière consciente ou subconsciente par le jeu des relations interpersonnelles cultivées à la faveur d'un long mandat. Ces influences peuvent nuire à l'objectivité dont l'importance reste primordiale pour que la fonction soit exercée dans des conditions optimales.

132. Le CCI a fait dans le cadre de deux rapports trois recommandations concernant l'établissement d'un rapport annuel. La production d'un rapport qui décrit les différentes activités menées à bien et sa présentation à un organe directeur sont indispensables pour garantir l'indépendance de la fonction, ce pour deux raisons principales. Premièrement, la production d'un tel rapport facilite l'exercice transparent et responsable de la fonction. Deuxièmement, l'organe directeur, en s'acquittant de la responsabilité fiduciaire dont il est investi, offre un examen légitime et objectif qui garantit la fidélité de la fonction au mandat qui lui a été confié.

133. Seules deux entités qui se sont dotées d'un bureau de la déontologie (OMM et UIT) n'établissent pas de rapport ; elles ont toutes les deux indiqué qu'elles le feraient à partir de 2018. De plus, seuls deux bureaux de la déontologie (HCR et PAM⁴) qui établissent un rapport ne le présentent pas à leur organe directeur. Toutes les entités qui se sont dotées d'un bureau des services de contrôle interne établissent un rapport et une seule (OMI) ne le présente pas à son organe directeur. Toutes les entités dotées d'une fonction d'ombudsman ou de médiation établissent un rapport.

C. Fonction de déontologie et indicateurs en matière d'indépendance

Tableau 7

Indépendance du responsable de la fonction de déontologie

Entité	Limitation de la durée	Fonction autonome ^a	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur et évalué par lui	Produit un rapport annuel et le présente à l'organe directeur
AIEA (inexistant)	-	-	-	-
FAO	Oui	Non	Oui	Oui
FNUAP	Oui	Oui	Oui	Oui
HCR	Non	Oui	Oui	Produit un rapport, mais ne le présente pas
OACI	Oui	Oui	Oui	Oui
OIT	Non	Non	Oui	Oui
OMI	Non	Non	Oui	Oui
OMM	Oui	Oui	Oui	Non (à partir de 2018)
OMPI	Oui	Oui	Oui	Oui

Entité	Limitation de la durée	Fonction autonome ^a	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur et évalué par lui	Produit un rapport annuel et le présente à l'organe directeur
OMS	Non	Oui	Non	Oui
OMT	Non	Oui	Oui	Oui
ONUDI	Non	Non	Non	Oui
ONU-Femmes	Non	Oui	Oui	Oui
ONUSIDA	Oui	Oui	Oui	Oui
PAM	Oui	Oui	Oui	Produit un rapport, mais ne le présente pas
PNUD	Oui	Oui	Oui	Oui
Secrétariat de l'ONU	Non	Oui	Oui	Oui
UIT	Oui	Oui	Oui	Non (à partir de 2018)
UNESCO	Oui	Oui	Oui	Oui
UNICEF	Oui	Oui	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur mais non évalués par lui	Oui
UNOPS	Non	Oui	Oui	Oui
UNRWA	Non	Oui	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur mais non évalués par lui	Oui
UPU ^b	Non ^c	Oui	Non	Oui

Source : Données fournies par les entités participantes du CCI.

^a Le fonctionnaire titulaire du poste de déontologue n'exerce aucune autre fonction.

^b Entreprise extérieure choisie par le déontologue pour l'UPU par la voie d'une procédure d'appel à la concurrence.

^c Droit de soumissionner de nouveau en fin de contrat.

134. L'indépendance de la fonction de déontologie au sein du Secrétariat de l'ONU s'inspire de la circulaire du Secrétaire général sur le respect de la déontologie à l'échelle du système⁵, qui est une politique que les fonds et programmes utilisent, mais administrent de façon distincte. Cette circulaire souligne que l'indépendance, l'impartialité et la confidentialité sont des conditions préalables fondamentales pour assurer le bon fonctionnement du bureau de la déontologie. Elle présente une approche à deux volets, qui garantit l'indépendance de la fonction et veille activement à ce que le chef du bureau de la déontologie exerce ses responsabilités de manière indépendante et à l'abri de toute pression ou influence. Comme le prévoit la circulaire, le bureau de la déontologie doit pouvoir communiquer directement avec le Président du Comité de déontologie afin d'obtenir facilement les avis et les conseils de ce Comité. En outre, le chef de secrétariat de l'organe ou du programme doté d'une administration distincte doit être informé des affaires au sujet desquelles le bureau de la déontologie a saisi le Président du Comité de déontologie.

135. Au 31 décembre 2017, une seule entité (AIEA) n'était pas dotée d'une fonction de déontologie, ce qui constitue une nette amélioration depuis la publication du rapport du CCI sur cette fonction en 2010, époque à laquelle huit entités en étaient dépourvues. Les bureaux de la déontologie de quatre entités (OMS, ONUDI, UNRWA et UPU) ne soumettent pas de rapport au chef de secrétariat et ne font pas évaluer les résultats par lui, tandis que trois unités (OMS, ONUDI et UNRWA) présentent directement un rapport à des fonctions autres que le chef de secrétariat. Par ailleurs, à l'UNICEF, l'évaluation des résultats du conseiller principal pour les questions de déontologie est effectuée par le Chef de cabinet.

D. Les doubles fonctions ne sont pas indépendantes

136. Quatre entités (FAO, OIT, OMI et ONUDI) emploient un déontologue auquel elles confèrent une double fonction ; en d'autres termes, le déontologue y exerce une autre fonction, comme celle d'ombudsman (FAO) ou de responsable du contrôle (OMI), ou une fonction sans lien avec la déontologie, comme celle de coordonnateur principal de la sécurité (ONUDI) ou d'administrateur au Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité (OIT). Pour un déontologue, ce type de configuration, qui rend impossible toute indépendance structurelle, doit être évité à tout prix. Le personnel de ces entités a fait part de son scepticisme en ce qui concerne l'indépendance de ces postes. Lorsque les déontologues exercent en même temps d'autres fonctions techniques, les conflits d'intérêts sont davantage susceptibles de se produire, en particulier à l'OIT et à l'ONUDI.

137. Cette « double casquette » limite l'indépendance et l'intégrité de la fonction. S'agissant des fonctions de déontologie, d'ombudsman ou de contrôle, cette configuration pourrait vulnérabiliser le personnel et exposer ces fonctions au risque de perdre toute crédibilité et la confiance du personnel. Même certains des fonctionnaires qui se dédoublent ainsi se sont dits préoccupés par le fait d'avoir à se disperser de cette manière, de ne pas pouvoir exercer leur fonction de déontologie de manière préventive et de voir le personnel faire le choix précaire de la fonction qu'il souhaite leur voir assumer lorsqu'il sollicite leur avis.

138. Le partage de services, comme dans le cas du déontologue qu'utilisent en commun l'OMM et l'UIT, de celui qu'utilisent en commun ONU-Femmes et le Secrétariat de l'ONU, du responsable de la fonction d'audit interne et d'investigation aux services duquel font appel l'OMS et ONUSIDA, du responsable de la fonction de contrôle qui fournit ses services à ONU-Femmes et au PNUD, et de plusieurs des services d'ombudsman, est une solution à préférer, qui peut d'ailleurs aller dans le sens de l'indépendance. À cet égard, les inspectrices sont d'avis que **les entités qui confèrent une double fonction aux fonctions de déontologie, de contrôle et/ou d'ombudsman devraient réexaminer ces fonctions afin de mieux les circonscrire et d'en garantir l'indépendance et l'intégrité, et étudier d'autres possibilités, comme celle du partage de services.**

E. Le responsable de la fonction de contrôle et les indicateurs d'indépendance

139. L'indépendance structurelle et opérationnelle des spécialistes du contrôle est indispensable pour qu'ils puissent s'acquitter au mieux de leurs fonctions. Ils doivent être protégés contre toute influence interne ou extérieure susceptible de porter atteinte à l'intégrité du processus d'enquête et d'entraîner des résultats incompatibles avec les impératifs d'impartialité et d'objectivité inscrits dans leur mandat. On trouve indissolublement liés à la notion d'indépendance l'exigence d'un processus d'enquête autonome et le pouvoir d'ouvrir et de mener des enquêtes qui soient conformes à leur mandat⁶. Par ailleurs, l'établissement d'un rapport annuel et sa présentation à un organe directeur sont essentiels pour que l'examen des activités de contrôle soit responsable et transparent et repose sur des informations fiables.

140. Le responsable du contrôle au sein des entités participantes du CCI peut exercer diverses responsabilités (audits, évaluations ou enquêtes, par exemple), mais sa fonction de supervision d'enquêtes relève tout à fait du champ d'application de la présente étude. S'il peut ne pas participer directement à une enquête, son indépendance n'en est pas moins déterminante pour la crédibilité générale et l'intégrité de la fonction. Dans toutes les entités dotées d'une fonction de contrôle, celle-ci relève du chef de secrétariat. Comme indiqué plus haut, la durée du mandat de plus de la moitié (11) des responsables du contrôle n'est pas limitée. Dans 13 entités, le responsable du contrôle est nommé après consultation et avec l'assentiment de l'organe directeur. Dans cinq entités, l'organe directeur est consulté, mais son assentiment n'est pas nécessaire. Pour les trois dernières entités (OMI, ONUDI et UIT), l'avis de l'organe de direction n'est pas sollicité pour une nomination. À l'AIEA, à l'OMI, à l'ONUDI, à l'UIT et à l'UNOPS, la destitution de ce responsable ne nécessite pas l'avis de l'organe directeur. Le responsable du contrôle occupe un poste très technique et

exerce des fonctions essentielles pour le dispositif d'application du principe de responsabilité d'une entité et l'application de ses politiques. Étant donné que les titulaires de ces postes relèvent tous des chefs de secrétariat, les processus de recrutement, d'évaluation et de destitution les concernant gagneraient à la mise en place d'un niveau de responsabilité supplémentaire fourni par un organe directeur.

Tableau 8

Indépendance du responsable de la fonction de contrôle

Entité	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur et évalué par lui	Limitation de la durée du mandat	Nomination nécessite la consultation et l'assentiment préalable de l'organe directeur	Ne peut être destitué qu'après consultation de l'organe directeur	Peut ouvrir une enquête sans l'approbation préalable du chef de secrétariat	Produit un rapport annuel et le présente à l'organe directeur
AIEA	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
FAO	Oui	Non	Consultation seulement	Oui	Oui	Oui
FNUAP	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
HCR	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
OACI	Oui	Oui	Oui	Oui	Non (pour enquêtes générales), oui (pour repréailles)	Oui
OIT	Oui	Non	Consultation seulement	Oui	Oui	Oui
OMI	Oui	Non	Non	Non	Oui	Produit un rapport, mais ne le présente pas
OMM	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
OMPI	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OMS	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
OMT ^a	-	-	-	-	-	-
ONUDI	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
ONU-Femmes	Oui	Oui	Consultation seulement	Oui	Oui	Oui
ONUSIDA	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
PAM	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
PNUD	Oui	Oui	Consultation seulement	Oui	Oui	Oui
Secrétariat de l'ONU	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UIT	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
UNESCO	Oui	Oui	Consultation seulement	Oui	Oui	Oui
UNICEF	Oui	Oui	Oui (consultation), ? (assentiment préalable)	Oui	Oui	Oui

Entité	Rapports soumis au chef de secrétariat ou à l'organe directeur et évalué par lui	Limitation de la durée du mandat	Nomination nécessite la consultation et l'assentiment préalable de l'organe directeur	Ne peut être destitué qu'après consultation de l'organe directeur	Peut ouvrir une enquête sans l'approbation préalable du chef de secrétariat	Produit un rapport annuel et le présente à l'organe directeur
UNOPS	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
UNRWA	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
UPU ^a	-	-	-	-	-	-

Source : Données fournies par les entités participantes.

^a Pas de poste de responsable du contrôle pourvu à l'OMT ou à l'UPU. À l'UPU, une entreprise privée assure depuis 2012 une fonction de vérification interne des comptes et fournit également des services d'enquête en fonction des besoins. L'entité est facturée au cas par cas.

141. Dans trois entités (OACI, UIT et UPU), une enquête ne peut être ouverte qu'avec l'approbation préalable du chef de secrétariat. Cet indicateur, déjà mentionné dans un rapport antérieur du CCI sur la fonction de contrôle, montre les limites de cette fonction en matière d'indépendance structurelle et opérationnelle. Dans le cas de l'UPU, la fonction de contrôle est externalisée et, de ce fait, l'ouverture d'une enquête nécessite une commande spécifique. Pour l'OACI et l'UIT, la capacité de cette fonction de mener une enquête est limitée, mais on peut la charger d'en ouvrir une. **Le CCI a constaté que cet indicateur s'était amélioré depuis ses rapports de 2016 et de 2011 et il demande à l'OACI, à l'UIT et à l'UPU de se pencher sur cette question et donner aux mécanismes de contrôle la possibilité d'ouvrir des enquêtes sans l'approbation préalable des chefs de secrétariat.**

F. La fonction d'ombudsman/médiateur et les indicateurs d'indépendance

142. Exerçant une fonction régie généralement par quatre principes fondamentaux, l'ombudsman : a) jouit, tant dans sa structure que dans son fonctionnement, du plus haut degré d'indépendance possible au sein de l'entité, et doit apparaître comme indépendant ; b) neutre et impartial, ne prend fait et cause pour aucune des parties. Il se garde d'intervenir dans toute situation pouvant être source d'un conflit d'intérêts ; c) traite de façon strictement confidentielle toute information dont lui font part ceux qui ont recours à ses services. Il ne communique cette information à personne à moins d'y avoir été autorisé. Il ne peut déroger à la règle de confidentialité qu'en cas de risque imminent de préjudice grave ; d) ressource informelle, ne peut être partie à aucune procédure légale ou administrative engagée concernant un dossier soumis à son attention⁷.

Tableau 9

Indépendance du responsable de la fonction d'ombudsman/médiateur

Entité	Limitation de la durée du mandat	Respect des principes déontologiques du Code de déontologie de l'International Ombudsman Association (dans le mandat)	Fonction autonome ^a	Recrutement et évaluation font l'objet de consultations entre le personnel et l'administration	Produit un rapport annuel recensant les problèmes systémiques
AIEA ^b	-	-	-	-	-
FAO	Oui	Oui	Non	Non	Oui
FNUAP	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
HCR	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OACI	Non	Oui	Non	Non	Oui

Entité	Limitation de la durée du mandat	Respect des principes déontologiques du Code de déontologie de l'International Ombudsman Association (dans le mandat)	Fonction autonome ^a	Recrutement et évaluation font l'objet de consultations entre le personnel et l'administration	Produit un rapport annuel recensant les problèmes systémiques
OIT	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OMI ^b	-	-	-	-	-
OMM ^b	-	-	-	-	-
OMPI	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OMS	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OMT ^b	-	-	-	-	-
ONUDI ^b	-	-	-	-	-
ONU-Femmes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
ONUSIDA	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
PAM	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
PNUD	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Secrétariat de l'ONU	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UIT ^b	-	-	-	-	-
UNESCO	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
UNICEF	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UNOPS	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UNRWA ^b	-	-	-	-	-
UPU ^c	Non	Non	Oui	Non	Oui

Source : Données fournies par les entités participantes.

^a Le fonctionnaire titulaire du poste d'ombudsman n'exerce les responsabilités d'aucune autre fonction.

^b Le poste n'existe pas.

^c C'est l'Administration postale suisse qui remplit la fonction d'ombudsman. Le contrat en vigueur a été établi pour la période allant de 2016 à 2020.

143. Depuis le rapport de 2015 du CCI, très peu de changements significatifs ont été apportés à la fonction ou aux indicateurs d'indépendance pour les ombudsmans. Dans sept entités participantes, cette fonction n'existe pas (elles étaient huit avant que l'UNESCO ne se dote de médiateurs), et certaines entités n'utilisent pas le terme « ombudsman », mais celui de médiateur. Dans deux entités (FAO et OACI), les ombudsmans/médiateurs exercent en même temps une autre fonction ; comme on l'a vu plus haut, les postes de ce type peuvent poser problème.

144. Plusieurs entités se partagent les services d'un ombudsman (FNUAP, ONU-Femmes, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UNICEF et UNOPS ; OMS et UNUSIDA). Deux entités ont fait preuve de créativité pour fournir ce service. L'UPU a passé avec l'Administration postale suisse un contrat de services d'ombudsman, et l'UNESCO emploie des fonctionnaires à la retraite comme médiateurs. À titre d'exemple de meilleure pratique, le HCR et le PAM complètent les activités de leur ombudsman en ayant recours aux services de fonctionnaires qui remplissent bénévolement la fonction supplémentaire de conseiller pour les relations de travail fondées sur le respect, créant ainsi un espace neutre pour le personnel, en particulier celui des bureaux extérieurs. Ces conseillers fournissent des avis confidentiels et impartiaux aux membres du personnel en situation de conflit sur leur lieu de travail, notamment en leur signalant d'autres ressources appropriées. Toutes les

entités, en particulier celles qui ont une forte présence sur le terrain, devraient envisager de faire appel à des conseillers de ce type et de les former, ce qui peut être fait pour un coût supplémentaire minimal.

145. Au vu de la contribution précieuse que les services d'ombudsman/médiateur peuvent apporter, **les inspectrices demandent aux sept entités où ces services n'existent pas (AIEA, OMI, OMM, OMT, ONUDI, UIT et UNRWA) d'envisager de les incorporer en tant que fonction autonome, notamment dans le cadre d'un partage de services.**

G. Conclusion sur l'indépendance des fonctions liées aux politiques de protection contre les représailles

146. Seules deux entités (FNUAP et OMPI) remplissent tous les critères relatifs à l'indépendance pour les fonctions de responsable de la déontologie, de responsable du contrôle et d'ombudsman/médiateur. L'indépendance est une exigence structurelle et opérationnelle pour l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus. Le personnel s'en rapporte à l'indépendance de ces fonctions lorsqu'il communique des informations sensibles qui sont susceptibles, si elles ne sont pas signalées, de faire courir un risque important à la réputation et au fonctionnement d'une entité car il pense que celle-ci le protégera. Si des fonctions qui sont présentées comme indépendantes ne sont pas structurées comme il convient, la confiance du personnel s'érode, et les processus et procédures engagés par elles en pâtissent également. Les fonctions comptant à la fois sur le chef de secrétariat et l'organe directeur pour garantir leur indépendance, les inspectrices demandent à ces derniers de réévaluer l'indépendance des trois fonctions.

147. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la responsabilisation de ces trois fonctions en fournissant une définition claire de leur indépendance et en garantissant la présentation indispensable et périodique de rapports à leurs organes directeurs respectifs.

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 CCI (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.

Notes

¹ Voir JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 et JIU/REP/2016/8.

² Adapté de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, du 12 août 1994, par. 5 a).

³ Au cours de la mise au point définitive du rapport en juin 2018, ces trois entités ont signalé ce qui suit au CCI : la fonction de déontologie de l'OMS relève directement du Directeur général depuis mai 2018 ; l'AIEA a mis en place une fonction de déontologie ; et la fonction de déontologie de l'ONUDI est devenue autonome.

⁴ Le PAM a indiqué que son Bureau de la déontologie soumet un rapport d'activité au Conseil d'administration sous la forme d'une pièce jointe au rapport annuel. À compter de juin 2018, le Bureau de la déontologie du PAM présentera son rapport directement au Conseil d'administration.

⁵ ST/SGB/2007/11.

⁶ Voir JIU/REP/2000/9.

⁷ International Ombudsman Association, "IOA Best Practices: A Supplement to IOA's Standards of Practice" (octobre 2009), p. 1.

IV. Processus et procédures à l'appui de l'application des politiques relatives à la dénonciation d'abus : signalements de manquements et d'actes de représailles

A. Signalement régulier

148. Dans l'ensemble du système, les manquements sont systématiquement signalés, le plus souvent au supérieur hiérarchique direct. Les processus et procédures mis en place pour signaler des manquements et y donner suite peuvent s'étaler sur une période comprise entre trois mois pour les affaires de manquements sans représailles et plusieurs mois pour les autres, voire des années pour les affaires portées devant un tribunal. Lors des entretiens menés avec des membres du personnel à différents niveaux, beaucoup ont déclaré avoir un « devoir de dénonciation » et ont précisé que la plupart des signalements étaient traités par la voie hiérarchique normale.

149. Les documents énonçant des procédures normalisées sont des volets essentiels de deux recommandations du présent chapitre. Les procédures normalisées sont un ensemble d'instructions écrites décrivant une activité régulière, habituelle ou répétitive menée par une entité. Ces documents peuvent constituer un outil efficace et global pour guider le personnel dans des circonstances qui ne sont pas nécessairement habituelles. Leur élaboration et leur utilisation réduisent au minimum les variations et promeuvent la qualité à travers la mise en œuvre systématique d'un processus ou d'une procédure interne, même en présence de changements temporaires ou permanents dans le personnel. Toutefois, selon les entretiens avec le personnel de déontologie et de contrôle, la plupart des entités n'élaborent pas de procédures normalisées concernant le signalement initial des manquements ou les examens relatifs à la protection contre les représailles. Seules deux entités (OMPI et PAM) ont présenté au CCI des exemples de procédures normalisées concernant la conduite de ces enquêtes et seul le Secrétariat de l'ONU a fourni une procédure normalisée concernant les examens relatifs à la protection contre les représailles.

B. Signalement de manquements

1. Signalement de manquements/irrégularités dans l'ensemble du système des Nations Unies

150. Ce sont au total 10 413 manquements/irrégularités qui ont été signalés aux bureaux des services de contrôle interne des 23 entités du système des Nations Unies entre 2012 et 2016 (voir l'annexe V). Toutefois, le nombre de manquements signalés dans une entité donnée est probablement supérieur aux chiffres fournis par ces bureaux, ce pour deux raisons. Premièrement, toutes les entités (à l'exception de l'UIT) prévoient au moins un canal de signalement supplémentaire (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.1). Par exemple, au Secrétariat de l'ONU, à l'UNICEF et à l'UNRWA, entre autres, les superviseurs et les chefs de mission ou de bureau peuvent aussi recevoir des signalements de manquements. Deuxièmement, certains bureaux des services de contrôle interne ne sont habilités à traiter que les signalements de certaines formes de manquement. Par exemple, le Bureau de l'audit interne et du contrôle de l'OIT ne s'occupe pas des signalements d'actes de harcèlement.

151. Dans la plupart des entités, toutefois, les canaux supplémentaires ne sont pas tenus de procéder au classement et de rendre compte des manquements qui leur sont signalés de manière normalisée. Il n'existe donc pas de mécanisme de comptabilisation centralisé de tous les manquements signalés à tous les organes désignés. De plus, la grande majorité des entités n'ont pas précisé si les données concernant les manquements signalés correspondaient à l'ensemble des dénonciations reçues par le bureau des services de contrôle interne ou si elles ne se rapportaient qu'à celles qui avaient été classées comme

recevables à la suite d'un examen initial destiné à déterminer si elles relevaient du mandat de ce bureau.

152. En ce qui concerne les enquêtes sur les affaires de manquement, sept entités, dont cinq de grande taille, n'ont pas pu fournir les données pertinentes en raison de la nature de leurs mécanismes de classement des données. Dans trois de ces entités (OIT, PAM et UNOPS), cela tenait au fait que les bureaux des services de contrôle interne reportaient sur l'année en cours, dans leur rapport annuel sur le nombre total d'affaires de manquement en cours d'instruction, les affaires signalées au cours d'années antérieures.

153. On peut également noter que, si 19 entités suivent une procédure en deux temps (examen préliminaire suivi d'une enquête) pour le traitement des affaires de manquement (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.1), seules 11 entités¹ ont été en mesure de fournir un décompte du nombre d'affaires dans lesquelles existaient ou n'existaient pas des éléments laissant présumer la matérialité d'un abus. En outre, seules huit entités² ont fourni des données sur le nombre d'affaires réglées grâce à des mécanismes informels. Toutefois, ces données ne figurent pas dans le tableau de l'annexe V, car ce n'est que dans trois cas (OMI, ONUSIDA et UNESCO) que les chiffres concordent en ce qui concerne les manquements signalés, les affaires réglées par des moyens informels, les affaires pour lesquelles a été établie l'existence ou l'absence d'éléments laissant présumer la matérialité d'un abus et les affaires renvoyées pour enquête.

154. Cette incapacité de fournir des données concordantes souligne l'importance de l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.2, à savoir la nécessité de disposer de mécanismes de suivi des signalements de manquement, quelle que soit la suite qui peut leur être donnée. Si des dispositions en ce sens figurent dans les politiques écrites de neuf entités seulement, la situation est encore pire dans la pratique, ce dont témoigne le fait que 20 entités ne peuvent pas fournir des chiffres qui concordent clairement. **Les inspectrices relèvent que les bureaux des services de contrôle interne doivent accorder une attention particulière à la gestion des données relatives aux manquements afin d'en faciliter le suivi approprié et d'en rendre compte, et d'indiquer les tendances et les problèmes systémiques.**

2. Modalités habituelles de traitement des signalements de manquement au sein d'une entité

155. La figure I montre le processus habituel de signalement et de traitement des affaires de manquement, qui s'ouvre sur le signalement initial et s'achève par une mesure administrative. Dans la première étape, s'il existe plusieurs organes chargés de recueillir les signalements de manquement, ils se bornent le plus souvent à transmettre ces signalements au bureau des services de contrôle interne. Toutefois, dans les cas où des organes autres que le bureau en question sont chargés de recueillir les signalements de certaines formes de manquement, comme ceux qui concernent le harcèlement ou l'exploitation et les atteintes sexuelles, on ne sait pas s'ils suivent la procédure en deux temps, à savoir une évaluation préliminaire (examen *prima facie*) et une enquête.

Figure I

Les six étapes du signalement et du traitement des signalements de manquement habituels



Source : Informations recueillies par le CCI.

156. Par exemple, toutes les formes de manquement sont principalement signalées au bureau de la gestion des ressources humaines à l'OMI, à l'UIT et à l'UPU, et au bureau de la déontologie à l'OACI et à l'OMT. Le harcèlement, le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité sont signalés au Bureau de la gestion des ressources humaines dans quatre entités (ONUDI, ONUSIDA, PNUD et UNOPS), au Directeur général à l'OMPI et au Bureau de

l'Inspecteur général à la FAO. En outre, cinq entités (FAO, PAM, Secrétariat de l'ONU, UNICEF et UNRWA) ont désigné un coordonnateur chargé de recueillir les signalements de cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles. À ONUSIDA, les cas de fraude financière sont signalés au Département de la planification, de la gestion financière et de la responsabilité. **Lorsque les manquements sont signalés à des organes autres que le bureau des services de contrôle interne, les procédures normalisées pertinentes devraient être en place pour que la procédure en deux temps puisse être suivie.**

157. Au vu des contraintes de capacité auxquelles doivent faire face les bureaux des services de contrôle interne de l'OMT, du Secrétariat de l'ONU (BSCI) et de l'UNRWA, certaines enquêtes portant sur des affaires présentant un faible risque ou peu sensibles sont déléguées à des fonctionnaires qui ne sont pas des enquêteurs professionnels. **Étant donné que cette pratique soulève des questions concernant le professionnalisme, l'indépendance et l'objectivité de la procédure d'enquête, les entités devraient la réexaminer et réfléchir aux autres possibilités existantes en matière de conduite et de suivi des enquêtes spéciales**, notamment la formation à dispenser pour mettre en œuvre cette pratique d'une manière appropriée.

158. Après avoir enquêté pour établir si les allégations de manquement sont étayées ou non, le bureau des services de contrôle interne présente le rapport d'enquête au chef de secrétariat de l'entité ou à la personne que celui-ci a chargée de recevoir les rapports par l'intermédiaire du bureau de la gestion des ressources humaines. En règle générale, les bureaux de la gestion des ressources humaines et/ou les bureaux des affaires juridiques examinent le rapport et adressent au chef de secrétariat des recommandations concernant la mesure administrative à prendre. Si la décision finale concernant la mesure administrative à prendre à l'encontre de la personne visée par le signalement d'un manquement appartient au chef de secrétariat ou à la personne qu'il a désignée à cet effet, ce dernier peut également, dans certaines entités, renvoyer les recommandations concernant la mesure administrative à prendre à un comité paritaire de discipline (composé de représentants du personnel et de l'administration), à charge pour celui-ci de recommander des mesures spécifiques. Le personnel peut recourir contre des mesures administratives devant un tribunal.

3. Mécanismes de signalement des manquements : absence de clarté

159. Les entretiens et les enquêtes ont amené les inspectrices à conclure que, si le personnel comprenait bien en quoi consistait un manquement, il ne savait pas à qui le signaler, en particulier dans les entités qui ne s'étaient pas dotées d'un service central chargé de recueillir ces signalements. Si 22 entités prévoient de faire signaler les manquements par deux à cinq canaux différents (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.1), les politiques de la plupart d'entre elles ne précisent pas pourquoi telle ou telle fonction a été choisie à cette fin, en quoi son rôle diffère de celui des autres ni les avantages et les risques associés au fait de signaler les abus par ce canal plutôt que par un autre.

160. Il est souhaitable, pour différentes raisons, de disposer de plusieurs canaux de signalement, mais si on n'explique pas clairement pourquoi l'un d'eux a été préféré à un autre, cela peut avoir pour effet indésirable de déconcerter le personnel, voire de l'inciter à ne pas signaler des manquements. Lorsqu'une entité prescrit de signaler certains manquements à tel ou tel service, elle doit faire savoir au personnel où, comment et à qui les signaler.

161. Plusieurs répondants ont indiqué de multiples exemples de membres du personnel signalant la même allégation à plusieurs fonctions en même temps, stratégie qu'ils ont assimilée à une volonté de « faire jouer la concurrence » pour voir quelle fonction réagirait de la façon la plus favorable. Cette stratégie a souvent abouti à jeter la confusion et à répéter inutilement les efforts fournis notamment par les bureaux de la gestion des ressources humaines, des services de contrôle interne et de la déontologie, chacun d'entre eux suivant ses propres procédures pour donner suite à la dénonciation. Des dénonciateurs et d'autres répondants ont indiqué que la volonté de faire jouer la concurrence avait pour origine : a) le fait que le personnel ne comprenait pas la raison d'être de l'existence de plusieurs mécanismes de signalement et, de ce fait, signalait les abus à tous ; b) son absence

de confiance dans un mécanisme unique quel qu'il soit ; ou c) le fait que tel ou tel mécanisme avait passé sous silence ou n'avait pas pris au sérieux un signalement antérieur.

162. Les réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires confirment que les mécanismes de signalement sont mal compris. Si 91,7 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles comprenaient partiellement ou pleinement en quoi consistait un manquement, 56,5 % seulement des répondants ont indiqué savoir parfaitement à qui signaler un manquement.

163. S'agissant d'aider le personnel à comprendre le type de manquement à signaler et où et auprès de qui le faire, les inspectrices ont recensé des bonnes pratiques qui méritent d'être reprises à l'échelle du système, à savoir la publication du PNUD intitulée « Where to go when – a resource guide for UNDP personnel », dont une section est consacrée au signalement de manquements ; la publication du Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU intitulée « The Roadmap – A Staff Member's Guide to Finding the Right Place » et la publication d'ONUSIDA intitulée « The Compass – Information and Services for UNAIDS Staff », qui décrivent toutes le rôle des organes a) auxquels un manquement peut être signalé ; b) auxquels des avis et des conseils peuvent être demandés ; et c) auprès de qui des plaintes peuvent être déposées et des décisions contestées. D'autres publications, tout en étant moins détaillées, peuvent être utiles : la publication de l'OMPI intitulée « Guide pour un environnement de travail harmonieux et empreint de respect », la brochure de l'UNESCO (inactuelle, publiée en 2010) intitulée « Le traitement des griefs à l'UNESCO – Où s'adresser pour obtenir des informations, des conseils ou une aide concernant les griefs » et celle de l'UNRWA intitulée « Where to Seek Help », qui décrit où s'adresser et ce qu'il faut faire pour obtenir des informations, des conseils ou une aide concernant les griefs.

164. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre au personnel de mieux comprendre le type de manquement à signaler et comment et auprès de qui le faire.

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 manquements 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.

4. Résultats de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017 : signalement de manquements

Figure II

Proportion de répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ayant observé et signalé des manquements



Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

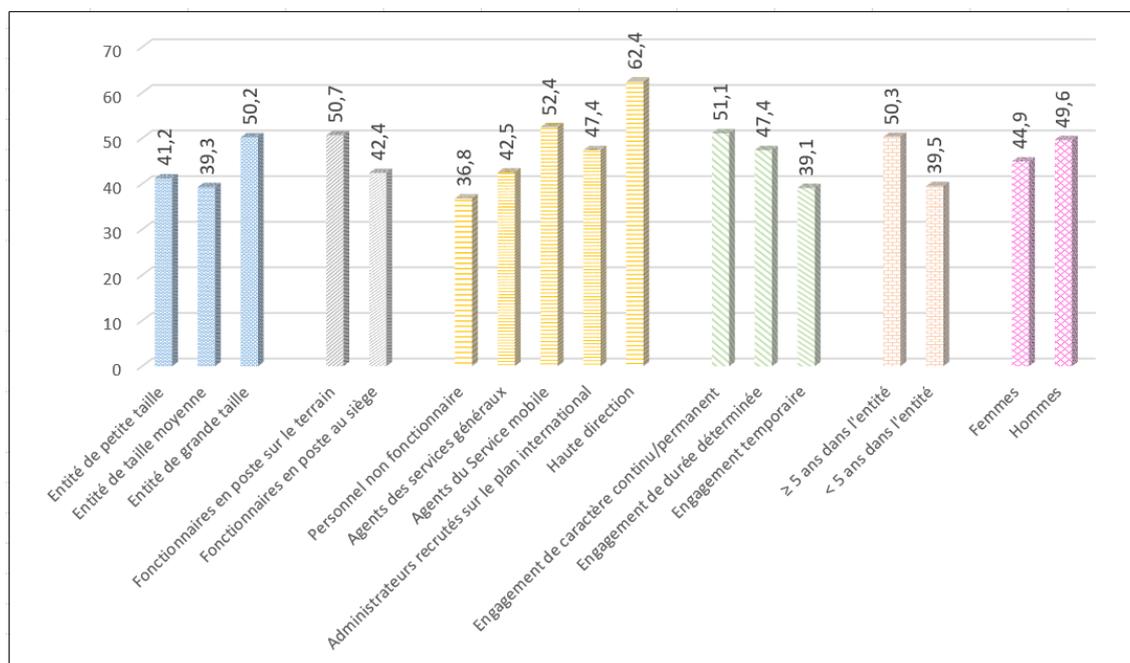
165. Il découle de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires que 45,0 % des répondants ont déclaré avoir observé un manquement au cours des cinq années écoulées. Parmi eux, moins de la moitié (47,0 %) ont déclaré l'avoir signalé. Dans les entités de grande taille, le pourcentage de membres du personnel (50,2 %) ayant déclaré avoir observé un manquement et l'ayant signalé est plus élevé que dans les entités de taille moyenne (39,3 %) et de petite taille (41,2 %). De même, les répondants qui se sont présentés comme

en poste sur le terrain (50,7 %) avaient signalé un manquement plus fréquemment que le personnel en poste au siège (42,4 %).

Figure III

Signalements de manquements observés par catégorie démographique

(En pourcentage)



Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

166. Par ailleurs, on relève d'importantes différences selon les classes de poste recensées dans l'enquête mondiale, les membres de la haute direction, qui sont probablement les mieux protégés contre les conséquences négatives potentielles et/ou les représailles, déclarant signaler des abus dans la proportion la plus élevée (62,4 %), suivis par les agents du Service mobile (52,4 %) et les administrateurs recrutés sur le plan international (47,4 %). Les personnels des échelons inférieurs de la hiérarchie, qui sont probablement les moins bien protégés contre les conséquences négatives potentielles et/ou les représailles, étaient également les moins susceptibles de signaler des manquements, seulement 42,5 % des agents des services généraux et 36,8 % des agents du personnel non fonctionnaire ayant signalé un manquement qu'ils avaient observé.

167. Dans l'enquête mondiale, les membres du personnel titulaires des contrats les plus stables, à savoir les engagements de caractère continu ou permanents, avaient signalé un manquement observé dans une proportion plus élevée (51,3 %) que les titulaires d'un engagement de durée déterminée (47,4 %) et d'un engagement temporaire (39,3 %). Par ailleurs, les hommes (49,6 %) signalent des abus plus souvent que les femmes (44,9 %). Les réponses à l'enquête mondiale montrent clairement que les hommes, les personnels en poste dans des entités de grande taille, et ceux qui jouissent de la plus grande sécurité contractuelle, ont le plus d'ancienneté et occupent un poste d'une classe plus élevée sont plus susceptibles de signaler les manquements qu'ils ont observés.

5. Organes auxquels les manquements sont signalés

168. Parmi les répondants à l'enquête mondiale, près de 60 % de ceux qui ont déclaré avoir signalé un manquement s'étaient adressés à leur supérieur hiérarchique direct, ce qui est le canal de signalement de loin le plus courant (voir le tableau 10). Comme indiqué plus haut, il est fréquent dans le système de voir une même allégation signalée à plusieurs canaux ; l'enquête l'a confirmé, car la plupart des répondants déclarant avoir observé un manquement ont indiqué l'avoir signalé à plusieurs organes. Près d'un sur trois l'avait également signalé à des cadres intermédiaires, comme le chef de département ou de

division, ou, dans les bureaux extérieurs, au chef du bureau de pays ou régional. On constate avec surprise que seuls 28 % l'avaient signalé au bureau des services de contrôle interne, qui est pourtant, dans la plupart des entités, le principal organe désigné pour recueillir les signalements de manquements. Un répondant sur quatre s'était adressé au bureau de la gestion des ressources humaines, tandis que plus d'un sur cinq s'était tourné vers le chef de secrétariat ou son adjoint.

Tableau 10

Organes auxquels les manquements ont été signalés – pourcentages globaux par canal de signalement

Pourcentage de signalements par les canaux internes							
Supérieur hiérarchique direct	Cadre intermédiaire	Contrôle interne	Ressources humaines	Chef de secrétariat ou son adjoint	Bureau de la déontologie	Ombudsman	Conseil du personnel
59,3	32,5	28,0	26,3	21,9	18,7	16,5	15,4
Pourcentage de signalements par les canaux extérieurs						Signalements anonymes	
Police		États Membres		Médias			
1,5		1,1		0,4		4,8	

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

169. Très peu de répondants avaient eu recours aux mécanismes extérieurs, bien que cette possibilité existe dans les politiques de 18 entités (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.6). Un peu moins de 1 sur 20 s'était prévalu de la possibilité de signaler un abus de façon anonyme, bien que les politiques de plus de la moitié des entités la prévoient (indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.3).

6. Faible taux de satisfaction tiré du traitement des signalements de manquements

170. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, ceux qui ont indiqué avoir signalé des manquements se sont déclarés profondément insatisfaits de tous les mécanismes de signalement internes pour ce qui est des processus et procédures de traitement de leurs signalements (voir l'annexe VI). Globalement, la satisfaction du personnel, complète ou partielle, n'a atteint 50 % pour aucun des huit mécanismes de signalement internes, le taux de satisfaction le plus élevé étant tiré du bureau des services de contrôle interne (47,2 %), suivi du conseil du personnel (46,8 %) et du supérieur hiérarchique direct (46,7 %), et le moins élevé étant tiré des cadres intermédiaires (33,3 %), du bureau de la gestion des ressources humaines (34,8 %) et de l'ombudsman (36,2 %).

171. Une ventilation par catégorie démographique (voir l'annexe VII) montre que les répondants à l'enquête mondiale qui ont déclaré avoir signalé des manquements dans des entités de grande taille avaient été plus satisfaits que leurs collègues des entités de petite taille et de taille moyenne par tous les canaux de signalement internes, des écarts importants (entre 14 et 17 points) de taux de satisfaction étant observés entre les entités de grande taille et celles de petite taille en ce qui concerne le bureau des services de contrôle interne et le supérieur hiérarchique direct. Le taux de satisfaction a été le plus faible (20 %) en ce qui concerne les cadres intermédiaires des entités participantes de taille moyenne.

172. La profonde insatisfaction exprimée par les répondants à l'enquête mondiale au sujet du traitement des manquements pourrait indiquer que plusieurs facteurs sont en jeu, parmi lesquels : a) le manque de formation des superviseurs et cadres qui ont le plus de chances de recevoir un signalement (voir le chapitre VI) ; b) un décalage entre les dispositions de la politique et leur application pratique ; et c) l'inexécution de l'obligation de diligence la plus élémentaire en matière d'appui au dénonciateur et de prévention des représailles.

7. Appui à apporter aux dénonciateurs de manquements pour prévenir les représailles

173. Comme l'exprime l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 3.2, les politiques devraient inventorier les mécanismes et les ressources permettant d'aider le personnel à traverser les difficultés du processus de signalement des manquements. De plus, les

procédures devraient viser à prévenir les représailles – en particulier dans les cas où celles-ci risquent de se produire (du fait de la dynamique de pouvoir ou de la taille du bureau) et/ou dans le cas d'affaires pouvant avoir un grand retentissement (comme celles impliquant de hauts responsables ou les affaires de fraudes majeures ou de grande corruption).

174. Dans bon nombre des 17 affaires concernant des membres du personnel que le CCI a étudiées, les intéressés ont dit ressentir une certaine perplexité face au processus de signalement, tandis que l'absence de suivi et de communication pendant l'enquête leur donnait le sentiment d'être vulnérables et les angoissait. Dans les affaires où ils avaient sollicité une protection et/ou des aménagements à titre préventif après avoir signalé un manquement, seulement trois sur 17 ont bénéficié d'aménagements au titre de la protection contre les représailles. Certains se sont vu répondre par certaines fonctions qu'aucun aménagement de ce type n'était envisageable avant que des représailles n'aient été effectivement exercées. Les entretiens menés avec des fonctionnaires chargés du traitement des signalements de manquement ont confirmé que certains d'entre eux avaient le sentiment que la politique de leur entité ne leur permettait pas d'accompagner préventivement les membres du personnel qui signalaient des manquements, même s'ils savaient que ces derniers risquaient d'être victimes de représailles. Certains membres du personnel de contrôle ont indiqué avoir outrepassé les instructions de leurs politiques respectives afin de protéger des personnes risquant fort d'être victimes de représailles en mobilisant le personnel de gestion des ressources humaines et/ou en mettant en garde les personnes visées par les signalements contre les conséquences d'actes de représailles.

175. Les spécialistes du contrôle et de la déontologie ont rendu compte des difficiles conversations qu'ils avaient eues avec des fonctionnaires de toutes classes qui faisaient l'objet d'une enquête et qui étaient en mesure d'exercer des représailles à l'encontre de la personne qui les avait accusés. Bien souvent, ces conversations consistaient à rappeler les dispositions de la politique de protection contre les représailles, à faire savoir à la personne accusée que les représailles étaient également un manquement et entraîneraient la prise de mesures supplémentaires, et/ou à la conseiller sur ce qu'elle pouvait faire pour éviter des problèmes potentiels ou en atténuer la gravité.

176. Les politiques, processus et procédures devraient être axés sur la prévention des représailles et l'aide à apporter aux membres du personnel risquant d'être victimes de représailles (voir les indicateurs applicables aux meilleures pratiques 2.1, 2.2 et 3.2). Les fonctions de contrôle, de déontologie et de gestion des ressources humaines et leurs agents devraient s'employer à coordonner leur action de manière à prévenir les représailles en informant les superviseurs et la haute direction des politiques en vigueur, et à réfléchir aux différentes solutions qui s'offrent pour protéger les dénonciateurs qui risquent le plus d'être victimes de représailles, au lieu d'attendre que les représailles aient été exercées. À titre d'exemple de bonne pratique, en vertu de la politique de protection contre les représailles du Secrétariat de l'ONU, le BSCI informe le Bureau de la déontologie, avec l'assentiment du dénonciateur, de tout signalement de manquement reçu qu'il juge susceptible de constituer un risque de représailles. Le Bureau de la déontologie se concerta ensuite avec le dénonciateur au sujet des mesures appropriées de prévention des représailles. Ces mesures peuvent non seulement prévenir effectivement les représailles, mais aussi prévenir de nouveaux manquements et réduire la nécessité de processus et procédures bureaucratiques lourds à gérer, y compris de ressources supplémentaires aux fins d'enquête.

177. Étant donné que la prévention des représailles est dans l'intérêt supérieur du personnel et de l'entité qui l'emploie et qu'elle peut prévenir des cas de manquement supplémentaires, l'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité des dispositifs d'application du principe de responsabilité et des politiques de protection contre les représailles.

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.

Encadré 2

Signalements malveillants

Un signalement malveillant consiste à révéler un manquement en l'absence de motifs raisonnables de soupçonner son existence ou de tout élément de preuve, dans le seul but de nuire à la réputation ou à l'intégrité d'autrui ou de l'entité considérée. Il est impératif que les politiques relatives à la dénonciation d'abus traitent des signalements malveillants et que les entités mettent en place des procédures permettant d'éviter l'utilisation abusive des mécanismes de signalement de manquements.

Si le signalement du manquement initial et des représailles présumées doit être traité avec la prudence qui s'impose afin de déterminer s'il a été effectué de bonne foi, l'accent devrait être mis principalement sur l'établissement de la matérialité de ce manquement. Un signalement malveillant peut s'expliquer par la tension dans la relation entre l'auteur du signalement et la personne accusée et/ou l'entité, une méprise sur les actions observées ou une interprétation erronée de ce qui constitue une action faisant courir un risque inacceptable à l'entité ou de ce qui s'assimile à un acte de représailles^a.

À l'heure actuelle, 20 politiques de protection contre les représailles sur 23 mettent en garde contre les signalements malveillants. Dix-huit d'entre elles les rangent expressément dans la catégorie des manquements faisant l'objet de mesures disciplinaires. Sans mentionner les signalements de ce type, les politiques de trois entités (FAO, PAM^b et UNRWA) contiennent des dispositions relatives au respect de l'obligation de bonne foi en matière de signalement de manquements.

Selon les entretiens menés avec des spécialistes du contrôle et de la déontologie, il existe très peu de cas confirmés de signalement malveillant. De nombreux spécialistes du contrôle ont indiqué que, dans leur majorité, les signalements malveillants étaient reçus de manière anonyme, à savoir par courriel ou par lettre. Si la plupart d'entre eux ont estimé que ces signalements ne représentaient pas un problème important, tel n'a pas été l'avis de certains hauts responsables, peut-être en raison du fait que quelques cas avaient mobilisé des ressources importantes et leur traitement avait exigé un temps considérable, que des membres de l'équipe dirigeante étaient impliqués et/ou que les auteurs de ces signalements avaient fait de graves allégations. **Étant donné que les signalements malveillants sont susceptibles de ralentir les activités de contrôle et de perturber le fonctionnement de l'entité, les inspectrices estiment que les bureaux des services de contrôle interne devraient surveiller les personnes censées avoir effectué une dénonciation malveillante et enquêter à leur sujet de manière à faire bien comprendre que les signalements de ce type sont passibles de mesures disciplinaires.**

^a D. Robert MacDougall, "Whistle-blowing and the bioethicist's public obligations", Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics, vol. 2, No. 4 (2014), pp. 431-442.

^b Le PAM traite de la question des signalements malveillants au moyen d'autres éléments de son cadre juridique, à savoir les directives en matière d'enquête (par. 29) et la politique de protection contre le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'abus d'autorité et la discrimination (par. 60).

C. Signalement de représailles

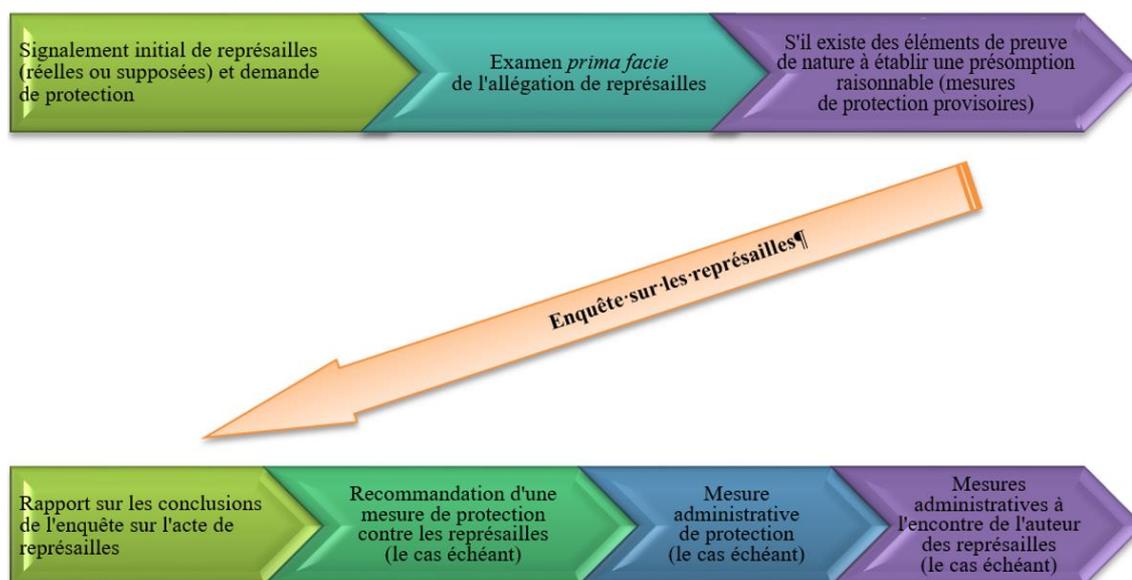
1. Modalités de traitement des signalements de représailles au sein d'une entité

178. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, des représailles peuvent être exercées en réponse au signalement d'un manquement ou à la participation ou la collaboration à un audit ou à une enquête dûment autorisé, ce que certaines politiques désignent sous le nom d'activités protégées. La figure IV montre le processus classique de signalement et de traitement des affaires de représailles. Dans un premier temps, la réception des plaintes pour représailles est officiellement centralisée au bureau de la déontologie (ou au bureau des services de contrôle interne dans le cas de l'AIEA et de la FAO). Si un plaignant choisit de s'adresser à un autre organe officiel, il appartient à ce dernier de renvoyer immédiatement l'affaire au bureau de la déontologie. Une fois qu'il a reçu la plainte, ce dernier bureau procède à une évaluation préliminaire (ou examen *prima facie*), généralement en ne s'appuyant que sur les informations reçues, afin de déterminer s'il existe des éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles. Si ces éléments existent, il peut recommander une mesure de protection provisoire, après quoi l'affaire est renvoyée pour enquête.

179. Le bureau des services de contrôle interne ou l'entité conventionnée par les entités où ce bureau n'existe pas ouvre une enquête pour réunir des informations et des éléments de preuve afin de déterminer si l'acte de représailles présumé est lié à la participation antérieure à une activité protégée. Dans les cas où le renversement de la charge de la preuve est applicable, l'administration doit démontrer aux enquêteurs, éléments de preuve concordants et convaincants à l'appui, qu'elle aurait pris la même mesure en l'absence de l'activité protégée. Le rapport d'enquête, qui est présenté au bureau de la déontologie, consigne les constatations de l'enquête, mais ne tire généralement pas de conclusions quant à la matérialité des représailles et ne fait habituellement pas de recommandations. Sur la base d'un examen du rapport d'enquête et d'autres documents, le bureau de la déontologie formule une recommandation, adressée en règle générale au chef de secrétariat ou à la personne à laquelle celui-ci a délégué la réception des recommandations, quant à la question de savoir si l'existence d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles a été confirmée ou non. Si tel est le cas, le bureau de la déontologie peut également recommander des mesures de protection pour le plaignant.

180. La décision finale concernant les mesures de protection et de réparation en faveur du plaignant et les mesures administratives à l'encontre de l'auteur des représailles présumées incombe au chef de secrétariat de l'entité ou à la personne à laquelle celui-ci a délégué ses pouvoirs en la matière et fait l'objet des mêmes procédures que celles qui ont été indiquées plus haut en ce qui concerne les décisions administratives touchant les affaires de manquement. Toute décision administrative peut généralement est contestée devant la commission de recours interne d'une entité et, de manière plus formelle, devant les tribunaux.

Figure IV

Protection contre les représailles : processus classique de demande de protection

Source : Informations recueillies par le CCI.

2. Avoir conscience des questions liées aux représailles et aux activités protégées, savoir auprès de qui se plaindre et connaître les mesures de protection disponibles et les processus et procédures en place

181. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 86 % ont indiqué qu'ils comprenaient (partiellement ou pleinement) ce qu'était un acte de représailles, tandis que deux tiers seulement des répondants des entités de petite taille et de taille moyenne comprenaient ce qu'était une activité protégée. En réponse à la question de savoir à qui signaler un acte de représailles, seuls 71,7 % des répondants ont indiqué le savoir (partiellement ou pleinement), seuls 41,6 % déclarant le savoir « pleinement ». En réponse à la question de savoir s'ils comprenaient les mesures de protection à la disposition du plaignant en cas de représailles (réelles ou supposées ou dont il était menacé), si 70 % ont répondu les comprendre partiellement ou pleinement, la proportion a été nettement plus faible dans le cas des entités participantes de petite taille (62 %) et de taille moyenne (59 %).

182. En réponse à la question de savoir s'ils comprenaient les processus et procédures en place une fois que des représailles avaient été signalées, deux tiers des répondants ont répondu les comprendre partiellement ou pleinement, tandis que la proportion n'était que de 55 et de 59 % dans les entités de petite taille et de taille moyenne, respectivement. Globalement, les répondants employés dans des entités de petite taille et de taille moyenne ont montré qu'ils comprenaient moins bien que leurs collègues des entités de grande taille tout ce qui se rapportait aux représailles, notamment comment elles étaient signalées et quelle suite était donnée à ces signalements. Cela pourrait également indiquer une tendance au sous-signalement dans les entités de petite taille et de taille moyenne, aspect qui est abordé plus en détail au chapitre V.

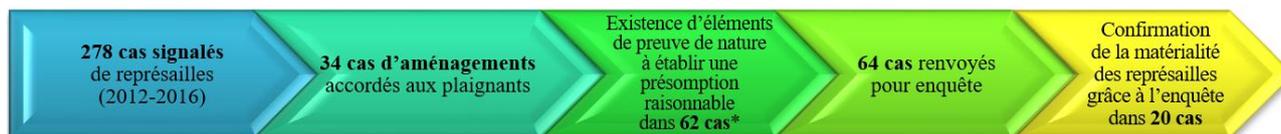
3. Nombre total des cas de représailles signalés, des aménagements apportés et des affaires réglées par des canaux informels

183. L'annexe V présente des données fournies par 23 entités du système des Nations Unies sur le nombre d'allégations de représailles signalées au canal de signalement officiellement désigné et sur la suite qui a été donnée à ces signalements entre 2012 et 2016. Les données relatives aux cas de représailles ont été fournies directement par les bureaux de la déontologie (ou le bureau des services de contrôle interne dans le cas de l'AIEA et de la FAO). Pendant la période considérée, 278 cas de représailles ont été signalés aux canaux désignés à cet effet par les 23 entités. Ce chiffre ne comprend pas les

cas où les membres du personnel ont sollicité l'avis du bureau de déontologie ou du bureau des services de contrôle interne sur une question liée aux représailles, mais ont ultérieurement décidé de ne rien signaler officiellement, ni les cas qui ont été traités par la voie hiérarchique ou réglés par des canaux informels. À la différence des cas de manquement, ces données devraient donner, à tout le moins, un tableau complet des signalements officiels, dans la mesure où les cas de représailles sont traités dans un bureau unique.

Figure V

Traitement des cas signalés de représailles dans les entités du système des Nations Unies



Source : Données émanant de 23 entités participantes.

* Divergences entre les données dans deux cas

184. Il y a eu 34 cas signalés d'aménagements (mesures de protection provisoire et permanente) accordés à des plaignants, ce qui ne représente que 12,2 % de l'ensemble des plaintes pour représailles. En dehors du Secrétariat de l'ONU (qui a procédé à neuf aménagements) et du PAM, du PNUD et de l'UNRWA (cinq aménagements chacun), aucune des entités n'a signalé avoir accordé des aménagements en plus d'une ou de deux occasions. Le HCR, qui a enregistré 33 plaintes pour représailles, n'a pas pu fournir de données sur d'éventuels aménagements accordés à des plaignants. Trente-six cas (12,9 % des plaintes) ont été réglés par la voie de processus informels, dont 89 % l'ont été dans cinq entités (HCR, OMPI, PNUD, UNICEF et UNOPS).

4. Examen *prima facie* de cas de représailles, enquête et carences

185. L'existence d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles a été constatée dans un peu plus d'un cinquième (22,3 %) des 18 entités où des cas de représailles avaient été signalés. Il convient de noter que dans les sept entités de petite taille, l'existence de ces éléments de preuve n'a pas été constatée dans un seul cas, tandis que dans les entités de taille moyenne ou de grande taille, elle l'a été dans 41 % et 20 % des cas de représailles, respectivement. Le CCI a relevé dans six entités 14 affaires de représailles qui étaient en instance ou dont il n'était pas possible de rendre compte : UNRWA (6 affaires)³, UNICEF (4 affaires), HCR (2 affaires), AIEA (1 affaire) et OMT (1 affaire). Certaines entités ont indiqué ne pas pouvoir fournir les informations demandées car elles avaient changé de déontologue. Tous les cas où l'existence d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles est constatée doivent faire l'objet d'une enquête, mais on a relevé des divergences entre les chiffres fournis par l'OMS (2 cas). C'est ainsi qu'il ressort des données que, si 62 cas où l'existence d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles a été constatée, 64 ont été renvoyés pour enquête.

186. Parmi les 64 cas de représailles renvoyés pour enquête, 20 ont été confirmés et 30 non confirmés ; dans les 14 autres, on attendait les résultats de l'enquête où la plainte avait été retirée, le dossier avait été clos ou il n'avait pas été possible de rendre compte de l'affaire. Il s'agissait de dossiers enregistrés au Secrétariat de l'ONU (sept cas)⁴, à l'UNRWA (quatre cas)⁵, à l'OMS (deux cas) et au PNUD (un cas). Les bureaux des services de contrôle interne, qui ont l'entière responsabilité des enquêtes concernant les représailles, devraient assurer la tenue des dossiers de façon à pouvoir fournir des données exactes sur les résultats des enquêtes. En l'état, ces données peuvent dissuader de signaler des cas de représailles et pointer d'éventuelles carences au niveau de la clarté des politiques, de l'efficacité des processus et procédures de traitement des signalements, et/ou de la compétence des fonctions chargées de donner suite aux signalements d'actes de représailles.

5. Chaque minute compte dans les affaires de représailles

187. S'agissant des 17 affaires concernant des membres du personnel, de vives préoccupations ont été exprimées au sujet du temps mis à déterminer l'existence d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de représailles et du temps écoulé avant qu'une protection ne soit accordée aux lanceurs d'alerte. Des délais sont fixés pour le traitement des affaires de représailles principalement pour faire en sorte que l'entité protège les personnes vulnérables qui ont pris le risque de signaler un abus et pour mettre un terme aux actes de représailles. Si 22 entités indiquent un délai pour la réalisation d'un examen *prima facie* et 19 des délais pour les enquêtes sur les allégations de représailles (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.3), dans la pratique, les délais n'ont été respectés pour l'une et l'autre de ces étapes que dans une seule des affaires étudiées par le CCI ; dans certaines de ces affaires, les délais ont été dépassés de plusieurs mois. Pendant les enquêtes, une assistance ou des aménagements provisoires n'ont été accordés que dans trois de ces affaires ; de l'avis des inspectrices, des aménagements auraient pu être accordés dans la plupart de ces affaires pour éviter de nouvelles représailles.

188. Certains fonctionnaires chargés de la déontologie et du contrôle interne interrogés ont dit interpréter les délais comme étant « incitatifs » plutôt que comme des dispositions strictes et ont imputé les retards sur le manque d'effectifs et/ou de ressources. Dans certaines des 17 affaires concernant des membres du personnel examinées, il a été allégué que les retards étaient dus à l'intervention de la haute direction, qui essayait d'empêcher ou de retarder l'ouverture d'une enquête. Selon certains bureaux des services de contrôle interne, il ne s'agissait pas d'incidents isolés ; ils ont relevé que, loin de montrer l'exemple, la hiérarchie faillait à ses obligations pour ce qui était de respecter l'indépendance opérationnelle et de promouvoir une culture de la responsabilité.

189. Les fonctionnaires ont été nombreux à indiquer que le processus de l'examen *prima facie* suivi d'une enquête était extraordinairement stressant et que, lorsque les délais n'étaient pas tenus, le stress et l'incertitude augmentaient. **Les inspectrices demandent aux chefs de secrétariat de prendre note de l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 4.3 et de fixer des délais réalistes pour le traitement des signalements de manquement et de représailles, en insistant sur le fait que chaque minute compte dans ce type d'affaires.**

6. Affaires de représailles portées en appel devant les tribunaux

190. Comme indiqué plus haut, les décisions administratives rendues dans les affaires liées à des représailles peuvent être, et sont dans la pratique, portées devant les trois tribunaux de première instance (le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA), puis devant la juridiction du second degré (le Tribunal administratif des Nations Unies) pour les affaires émanant du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA. Les affaires dont le Tribunal administratif de l'OIT est saisi ne peuvent pas être portées devant une autre instance d'appel. Dans le cas des entités qui n'ont pas pu fournir de données sérieuses sur le nombre d'affaires de représailles portées en appel, le CCI a pris contact avec les greffiers des tribunaux concernés et a ainsi reçu les données nécessaires du Tribunal administratif des Nations Unies, du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA. S'agissant du Tribunal administratif de l'OIT, le CCI a examiné toutes les affaires dont ce Tribunal avait été saisi et extrait celles qui mentionnaient des représailles, à titre d'allégation principale ou secondaire, avant de communiquer ses constatations au greffier de ce Tribunal aux fins de vérification.

191. Comme le montre l'annexe V, les plaignants de 12 entités ont porté 41 affaires liées à des représailles en appel devant trois tribunaux (le Tribunal administratif de l'OIT, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA) entre 2012 et 2016. Dans un peu plus de la moitié de ces affaires (56 %), le plaignant a obtenu gain de cause. La proportion des plaintes dont l'auteur a obtenu gain de cause a varié selon le tribunal concerné : 66 % (14 affaires sur 21) au Tribunal administratif de l'OIT ; 47 % au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ; et 33 % au Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA (1 affaire

sur 3). Dans 31 affaires liées à des représailles, les plaignants de trois entités (OMI, Secrétariat de l'ONU et UNRWA) ont fait de nouveau appel devant la juridiction du second degré, à savoir le Tribunal administratif des Nations Unies, qui a donné gain de cause au plaignant dans cinq affaires seulement (16 %).

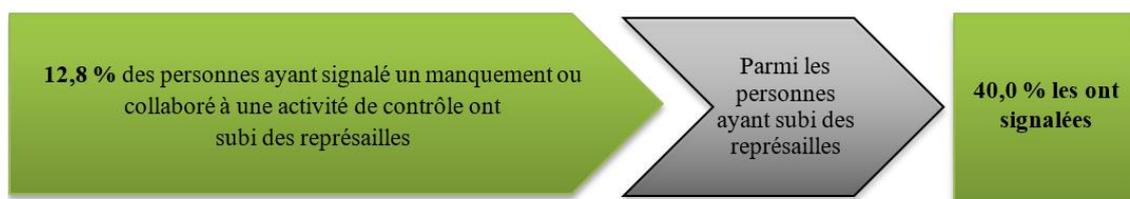
192. Constatant que les tribunaux donnent raison au plaignant dans plus de la moitié des affaires liées à des représailles, les inspectrices soulignent de nouveau l'existence manifeste de carences au niveau des politiques et pratiques de protection contre les représailles et/ou des compétences des fonctions qui les mettent en œuvre. De surcroît, le pourcentage d'affaires tranchées en faveur des plaignants par le Tribunal administratif de l'OIT montre qu'il importe que les entités participantes (principalement les institutions spécialisées) dont les politiques ne prévoient pas de mécanisme de recours en ce qui concerne les affaires dans lesquelles il a été conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles en mettent un sur pied afin de fournir d'autres mécanismes régulateurs aux bureaux de la déontologie (recommandation 2 au chapitre II).

7. Résultats de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation des abus menée par le CCI en 2017 en ce qui concerne le ressenti et le signalement des représailles

193. Dans le cadre des entretiens menés par le CCI avec le personnel des bureaux de la déontologie et des services de contrôle interne, les ombudsmans, le personnel de gestion des ressources humaines et les conseils du personnel de toutes les entités participantes, et dans les 17 affaires concernant des membres du personnel qu'il a étudiées, il a été généralement reconnu, y compris par certains hauts responsables, que le nombre d'affaires officiellement signalées ne rendait pas fidèlement compte de la véritable ampleur des représailles exercées en pratique dans l'ensemble du système des Nations Unies. Pour mieux évaluer l'ampleur du phénomène, l'enquête menée en 2017 contenait des questions détaillées sur les représailles vécues et signalées, les raisons pour lesquelles elles n'étaient pas signalées (passées en revue au chapitre V) et le taux de satisfaction concernant les processus et procédures de traitement des affaires de représailles, avec les résultats suivants.

Figure VI

Proportion des répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ayant vécu et signalé des représailles



Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

194. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 12,8 % des personnes ayant indiqué avoir signalé un manquement ou collaboré à une activité de contrôle au cours des cinq années écoulées avaient été victimes de représailles. Une comparaison des groupes démographiques ventilés selon la classe du poste, le type d'engagement et l'ancienneté fait apparaître d'importantes variations en pourcentage entre les répondants ayant été victimes de représailles. La proportion des personnes s'étant trouvées dans ce cas était de 15,6 % parmi les administrateurs recrutés sur le plan international, contre 8,4 % parmi les non-fonctionnaires, de 17 % parmi les titulaires d'un engagement de caractère continu ou permanent, contre 9 % parmi les titulaires d'un engagement temporaire, et de 15,8 % parmi les personnes occupant leur poste depuis au moins cinq ans, contre 8,2 % parmi celles qui occupaient leur poste depuis moins de cinq ans.

195. Parmi les répondants à l'enquête mondiale ayant indiqué avoir été victimes de représailles entre 2012 et 2016, 40,0 % seulement ont déclaré les avoir signalées. La

proportion des personnes ayant signalé des représailles a été supérieure de six points dans les entités de grande taille (41,6 %) à ce qu'elle a été dans les entités de petite taille et de taille moyenne (35 %). Il s'ensuit que 760 répondants ont déclaré avoir signalé des représailles, chiffre nettement supérieur aux 292 cas officiels indiqués par les entités participantes. Cet écart pourrait tenir à une multitude de facteurs, parmi lesquels une interprétation erronée de la politique, en particulier le fait de croire à tort que les représailles doivent être liées à une activité protégée, et/ou le signalement des représailles à une entité qui n'en avait pas officiellement avisé le bureau de la déontologie ou celui des services de contrôle.

Tableau 11

Entités auxquelles des représailles ont été signalées

(En pourcentage)

Supérieur hiérarchique direct	Cadre intermédiaire	Ressources humaines	Chef de secrétariat ou son adjoint	Bureau de la déontologie	Conseil du personnel	Ombudsman	Contrôle interne
45,8	35,5	34,6	29	25,9	23,2	22,0	21,6
Cas signalés à l'extérieur : 2,8			Cas signalés de manière anonyme : 3,2				

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

196. Alors que toutes les politiques relatives à la dénonciation d'abus désignent un organe unique pour le signalement formel des représailles, selon l'enquête mondiale, les personnes ont été peu nombreuses à utiliser ce canal, un quart seulement s'adressant au bureau de la déontologie et un peu plus d'un cinquième au bureau des services de contrôle interne (voir le tableau 11). La plupart des intéressés ont préféré chercher à régler le problème par la voie hiérarchique normale en le signalant à leur supérieur hiérarchique direct, à un cadre intermédiaire et/ou au personnel chargé des ressources humaines. Ils étaient tout aussi bien enclins à rechercher un règlement ou une assistance informel en s'adressant à l'ombudsman ou au conseil du personnel qu'à signaler le problème aux canaux officiels. Les résultats de l'enquête mondiale tendent également à mettre en évidence ce qui a été indiqué à maintes reprises pendant les entretiens, à savoir que le personnel « fait jouer la concurrence » en signalant des abus à plusieurs organes, soit parce que l'un d'eux n'a pas donné satisfaction dans le passé, soit pour trouver celui qui tiendrait le mieux compte de leurs préoccupations.

8. Satisfaction procurée par les entités désignées pour recueillir les signalements de représailles

197. Les résultats de l'enquête mondiale montrent que les membres du personnel ayant déclaré avoir signalé des représailles sont profondément insatisfaits de tous les mécanismes de signalement internes en ce qui concerne les processus et procédures de traitement de leurs signalements (voir l'annexe VIII). Globalement parlant, la satisfaction du personnel, complète ou partielle, a été la plus élevée dans le cas du supérieur hiérarchique direct (46 %), du conseil du personnel (42 %) et de l'ombudsman (35,7 %). Dans le cas des cinq autres canaux de signalement internes, la satisfaction a été inférieure à 30 %, le bureau de la gestion des ressources humaines (24,1 %) obtenant la note la plus basse. Les deux canaux de signalement officiels, à savoir les bureaux de la déontologie et les bureaux des services de contrôle interne, ont obtenu tous deux une note de satisfaction de 29 % seulement. En revanche, s'agissant des cas de représailles que les répondants avaient signalés à l'extérieur, la note de satisfaction globale – 61,9 % – a été relativement positive.

198. En ventilant selon les catégories démographiques les taux de satisfaction indiqués dans l'enquête mondiale dans le cas des huit canaux de signalement internes (voir l'annexe IX), on constate, en ce qui concerne la taille des entités, que les taux de satisfaction n'ont dépassé 40 % que dans trois cas : le signalement à un supérieur hiérarchique direct dans des entités de grande taille (49,2 %) et le signalement au conseil du personnel dans les entités de grande taille (47 %) et de taille moyenne (41,2 %). Dans les entités de taille moyenne, les taux de satisfaction dans le cas de cinq canaux ont été particulièrement faibles, puisque compris entre 10 et 23 %. La situation a été pire dans les

entités de petite taille, où les taux se sont échelonnés entre 0 et 17 % dans le cas des six canaux disponibles.

199. Les taux de satisfaction obtenus par les huit canaux de signalement internes ont été inférieurs parmi les répondantes ayant déposé plainte pour représailles à ce qu'ils ont été parmi leurs collègues masculins. Les écarts de satisfaction ont été les plus marqués dans le cas du supérieur hiérarchique direct et du bureau des services de contrôle interne, modérés dans celui de cinq canaux (cadre intermédiaire, chef de secrétariat ou son adjoint, bureau de la déontologie, ombudsman et conseil du personnel) et minimaux dans celui du bureau de la gestion des ressources humaines.

200. Le faible taux de satisfaction concernant le traitement des affaires de représailles que l'enquête mondiale a fait apparaître et qui a été confirmé par les entretiens menés avec des personnes ayant signalé des représailles est très préoccupant. Dans l'enquête mondiale, le taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de représailles a été inférieur pour chaque canal interne au taux concernant le traitement des signalements de manquements, l'écart atteignant 11 points dans le cas du chef de secrétariat.

D. Nécessité d'une approche mieux coordonnée et normalisée pour les affaires de représailles

201. Les 17 affaires concernant des membres du personnel que le CCI a étudiées dressent un tableau inquiétant de l'impact physique et émotionnel que les représailles peuvent avoir sur les lanceurs d'alerte et du préjudice que le signalement de ces représailles peut causer à la carrière du dénonciateur. Dans ces 17 affaires, la quasi-totalité des personnes interrogées ont évoqué les graves séquelles affectives que leur avait laissées le processus de signalement. Beaucoup ont souffert d'insomnie et de dépression et leur vie privée s'en est largement ressentie. Trois lanceurs d'alerte ont confirmé avoir été en butte à de l'hostilité dans leur environnement professionnel et à un rejet social. Deux autres ont indiqué avoir dû recourir à des médicaments pour faire face au stress généré par le signalement.

202. Dans la plupart de ces affaires, les lanceurs d'alerte estimaient qu'en signalant un abus, ils avaient concrètement ruiné leurs perspectives de carrière au sein de l'entité qui les employait, et certains d'entre eux pensaient que leur geste avait également réduit leurs chances de trouver un emploi dans les autres entités du système des Nations Unies. La majorité des lanceurs d'alerte avaient été mis en congé (congé administratif ou congé de maladie) pendant l'enquête. Parmi ceux-ci, quatre ont quitté volontairement leur emploi et le contrat de trois autres n'a pas été renouvelé. Les exemples tirés des affaires concernant des membres du personnel peuvent aider à contextualiser le mécontentement massif suscité par le traitement des affaires de représailles, comme le montrent les résultats de l'enquête mondiale susvisée. Ils permettent également de pointer les graves carences des processus et procédures y relatifs.

203. En règle générale, les affaires de représailles voient intervenir au moins une étape supplémentaire (l'examen *prima facie*) et au moins un bureau supplémentaire (le bureau de la déontologie). Ces affaires impliquent souvent des délais de signalement spécifiques, sont souvent traitées par une entité distincte chargée d'établir s'il y a lieu de présumer qu'il y a eu représailles et celle qui est chargée de l'enquête doit respecter un certain délai. Selon les experts, ce processus unique et « accéléré » est censé soulager le lanceur d'alerte, le protéger contre les représailles actuelles et futures et réduire les possibilités d'un nouveau manquement. Pour la plupart des entités, cela implique un renversement de la charge de la preuve : il faut prouver non pas que la mesure a été prise, mais qu'elle l'aurait été en l'absence de l'activité protégée. Quoiqu'il en soit, le signalement de représailles n'est pas un « cas classique de manquement » et ne devrait pas être considéré comme tel. Au surplus, selon les données fournies par les entités participantes, il existe très peu de signalements officiels de représailles à travers le système (292) et le nombre de ces signalements qui sont renvoyés pour enquête (63) est nettement plus faible que celui des affaires de manquement.

204. Compte tenu de la spécificité des affaires de représailles et afin de garantir un appui et une protection suffisants aux lanceurs d'alerte, certaines entités extérieures au système des Nations Unies appliquent des procédures normalisées. Celles-ci fournissent aux

bureaux de la déontologie, aux bureaux des services de contrôle interne et aux équipes juridiques des listes de contrôle spécifiques qui comportent des questions supplémentaires et des protocoles d'enquête qui renversent la charge de la preuve ; définissent des protocoles de communication avec le lanceur d'alerte et la ou les personnes visées ; et donnent aux conseillers juridiques des orientations sur les modalités d'examen des affaires aux fins de la formulation de recommandations à l'intention du chef de secrétariat de l'entité considérée.

205. L'utilisation de procédures normalisées est une pratique qui devrait être reprise à l'échelle du système pour les affaires de représailles, et l'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité des systèmes de protection des lanceurs d'alerte de manière que les affaires de représailles soient traitées comme il convient et que les personnes qui dénoncent des abus soient suffisamment protégées et appuyées.

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.

Notes

¹ AIEA, FNUAP, OACI, OMI, OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Femmes, ONUSIDA, UNESCO et UPU.

² FAO, OACI, OMM, OMT, PNUD, UIT, UNESCO et UPU.

³ Une affaire a été renvoyée au Département des ressources humaines, car l'allégation de représailles était un élément mineur d'un ensemble d'allégations d'abus d'autorité qui était examiné par ce Département. Les cinq autres affaires ont été reçues à la fin de 2016, et les évaluations préliminaires étaient pendantes à la fin de l'année et se sont achevées en 2017.

⁴ On attendait les résultats de l'enquête dans six cas, et la plainte avait été retirée par son auteur dans un autre cas.

⁵ Dans trois cas, l'enquête n'avait pas été ouverte ou il y avait été mis fin après le départ de l'UNRWA de la personne visée par la plainte.

V. Facteurs contribuant au sous-signalement des manquements et des représailles

A. Le sous-signalement, grave préoccupation dans l'ensemble du système des Nations Unies

206. Le sous-signalement est le fait de ne pas signaler des manquements dont on a été témoin ou victime, y compris des mesures de représailles. Selon la *Global Business Ethics Survey*¹ (Enquête mondiale sur la déontologie professionnelle) de l'Ethics and Compliance Initiative, qui réalise sous ce titre des enquêtes multipays rigoureuses sur le comportement des travailleurs et l'intégrité et l'éthique au travail dans les secteurs public et privé, 32 % des répondants du secteur privé et 34 % des répondants du secteur public avaient été témoins de manquements, et la proportion de ces témoins ayant signalé les manquements s'établissait à une médiane de 59 % pour les deux secteurs. En ce qui concerne les représailles subies pour avoir signalé des manquements, selon la médiane de l'enquête, 33 % des répondants du secteur privé ont été victimes de ces représailles, tandis que 41 % de ceux du secteur public ont dû faire face à des représailles similaires. Toutefois, l'enquête ne traite pas à part le signalement des représailles.

207. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 44 % ont déclaré avoir été témoins ou informés de manquements entre 2012 et 2016, mais 53 % d'entre eux ne les avaient pas signalés. En outre, 60 % des répondants à cette enquête qui ont déclaré avoir signalé des manquements ou qui ont collaboré à une activité de contrôle et ont déclaré avoir été victimes de représailles n'avaient pas signalé celles-ci. En bref, plus de la moitié des répondants à l'enquête qui ont déclaré avoir observé un manquement ne l'avaient purement et simplement pas signalé, et un pourcentage important de ceux qui ont déclaré l'avoir signalé et avoir ensuite été victimes de représailles n'avaient pas signalé celles-ci. Les données concernant les répondants provenant de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires placent les entités du système des Nations Unies à un niveau nettement inférieur aux moyennes des signalements de manquements du secteur public, en particulier en ce qui concerne les entités de petite taille et de taille moyenne (voir le tableau 12).

208. En outre, le sous-signalement des manquements comme des représailles a été largement confirmé lors des entretiens avec le personnel de l'ensemble du système des Nations Unies, notamment des déontologues et des responsables chargés du contrôle, des ombudsmans, des spécialistes de la gestion des ressources humaines, des cadres et des représentants d'associations du personnel. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué qu'il était communément admis qu'aucune mesure ne serait prise si un manquement était signalé et que le dénonciateur pourrait être victime de représailles et perdre son emploi. Il a également été précisé que du fait de la réduction des effectifs (réelle ou potentielle), les personnes enclines à dénoncer des abus craignaient davantage pour leur emploi si elles passaient à l'acte. L'impression chez les personnes interrogées que rien n'avait été fait jusque-là pour ceux qui avaient signalé des représailles marquait profondément les esprits et décourageait fortement le signalement de représailles.

Tableau 12

Les personnes les moins susceptibles de signaler des abus

(Pourcentage des personnes n'ayant pas signalé un abus)

Catégorie	Sous-sigalement de manquements	Sous-sigalement de représailles
Catégorie	Non-fonctionnaires (63) Agents des services généraux (57) Administrateurs recrutés sur le plan international (53) Agents du Service mobile (48) Haute direction (38)	Non-fonctionnaires (68) Haute direction (64) Agents du Service mobile (60) Administrateurs recrutés sur le plan international (58) Agents des services généraux (57)
Type d'engagement	Temporaire (61) De durée déterminée (53) De caractère continu/permanent (49)	Temporaire (68) De caractère continu/permanent (60) De durée déterminée (58)
Sexe	Femmes (55) Hommes (50)	Hommes (60) Femmes (59)
Lieu d'affectation	Siège (58) Bureaux extérieurs (49)	Siège (62) Bureaux extérieurs (59)
Taille de l'entité	Moyenne (61) Petite (59) Grande (50)	Moyenne (65) Petite (64) Grande (58)

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

209. Les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires qui ont déclaré avoir observé des manquements et des représailles sans les signaler ont été ventilés selon la catégorie, l'ancienneté, le sexe, le lieu d'affectation et la taille de l'entité participante (voir le tableau 12). Si la ventilation par catégorie donne des résultats largement cohérents entre le sous-sigalement des manquements et celui des représailles, la haute direction constitue une exception importante, puisqu'elle est la plus susceptible de signaler des manquements, mais figure parmi les moins susceptibles de signaler des représailles, immédiatement avant les non-fonctionnaires. La disproportion, en particulier pour cette catégorie, laisse entrevoir des problèmes en ce qui concerne l'« exemple donné au plus haut niveau » (traités au chapitre VI).

210. Il a été demandé aux répondants à l'enquête mondiale qui avaient été témoins de manquements et victimes de représailles d'indiquer les raisons pour lesquelles ils ne les avaient pas signalés. Les principales raisons, classées dans les figures VII et VIII, relèvent des catégories suivantes : a) la peur de signaler des abus ou les risques courus ; et b) le manque de confiance envers le système de traitement des signalements. S'appuyant sur les données tirées de cette enquête, les entretiens menés avec les fonctionnaires et les affaires concernant des membres du personnel, le présent chapitre analyse le cas des personnes les moins susceptibles de dénoncer des abus et présente des moyens d'encourager les signalements et d'appuyer leurs auteurs.

B. Principales raisons du non-sigalement

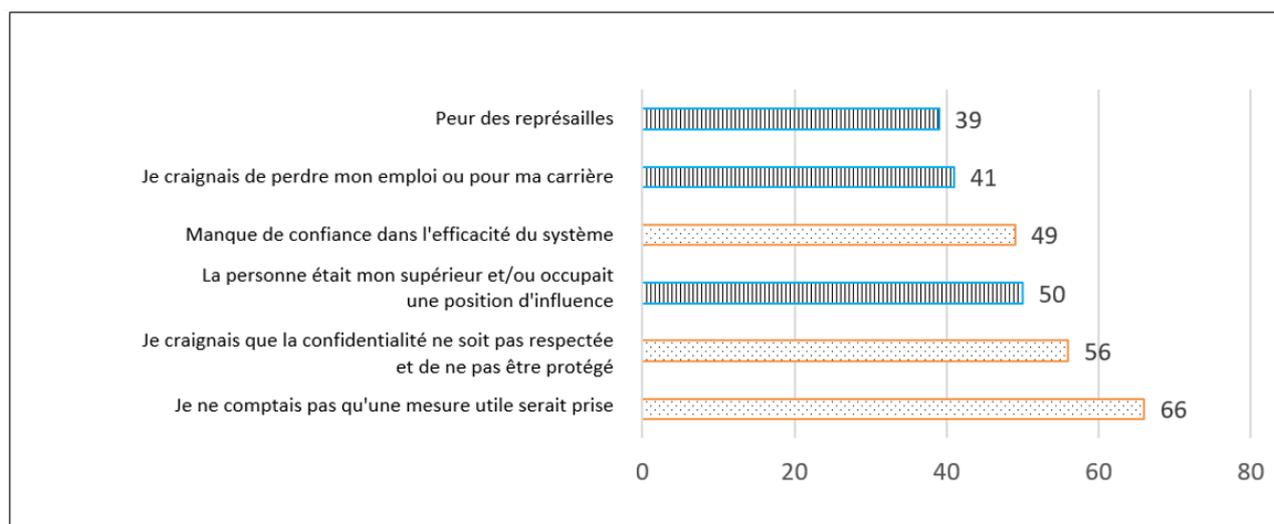
211. Dans l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, il a été demandé aux répondants qui avaient été témoins de manquements et de représailles d'indiquer les raisons (il leur était permis d'en citer plusieurs) pour lesquelles ils n'avaient pas signalé un manquement (fig. VII) et des représailles (fig. VIII). On peut considérer que les principales raisons se ramènent à deux grandes catégories qui ne s'excluent pas mutuellement, à savoir la peur de signaler des abus ou les risques courus (hachures bleues dans les figures) et le manque de confiance envers le système de traitement des signalements (hachures orange dans les figures).

212. Toute personne envisageant de signaler un manquement commencera probablement par se demander si les systèmes et fonctions en place sont fiables et dignes de confiance avant de soupeser les facteurs de risque personnels. Si elle a l'impression que les systèmes et fonctions appelés à traiter les signalements sont déficients, les craintes et risques personnels sont susceptibles d'augmenter. La section ci-après ventile le sous-signalement selon les catégories susmentionnées et propose une analyse et des recommandations destinées à atténuer les facteurs de risque, à renforcer les systèmes et les fonctions, et à encourager la dénonciation d'abus.

Figure VII

Principales raisons du non-signalement indiquées par les répondants ayant observé un manquement

(En pourcentage)



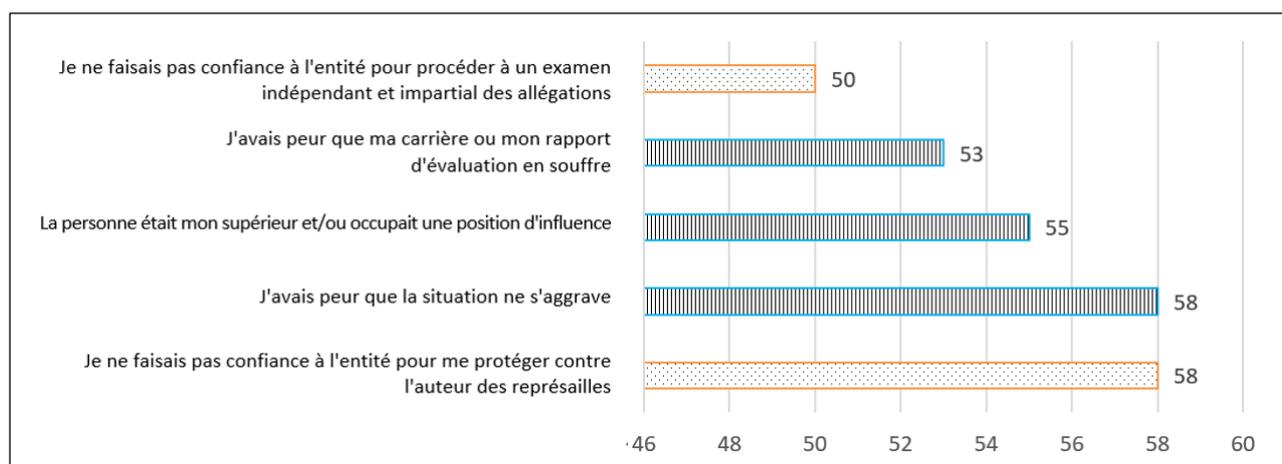
Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Note : Les hachures verticales représentent les craintes/risques personnels. Les hachures en pointillés représentent le manque de confiance dans le système.

Figure VIII

Principales raisons du non-signalement de représailles indiquées par les répondants qui en ont été victimes

(En pourcentage)



Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Note : Les hachures verticales représentent les craintes/risques personnels. Les hachures en pointillés représentent le manque de confiance dans le système.

C. Sous-signalement dû aux craintes/risques personnels

213. La volonté de se protéger et de protéger sa carrière et ses moyens d'existence joue un rôle essentiel dans la décision de ne pas dénoncer un abus, en particulier dans les affaires de représailles, dans lesquelles les chiffres du sous-signalement sont plus élevés toutes catégories confondues. La dénonciation implique généralement des risques et, pour beaucoup de personnes, ces risques sont trop grands, tout simplement. Pendant les entretiens, des membres du personnel ont mentionné plusieurs affaires retentissantes qui les avaient incités à ne pas dénoncer un abus ; ces affaires faisaient office de « mises en garde », car elles s'étaient souvent terminées par une démission ou un non-renouvellement de contrat. Elles ont également été évoquées lors de rencontres entre l'administration et les fonctionnaires et ont été mises en vedette dans des publications du personnel du système des Nations Unies et par les médias.

214. Dans toutes les affaires concernant des membres du personnel que le CCI a étudiées, le personnel, toutes entités confondues, estimait que la dénonciation d'abus était une question d'intégrité personnelle et de responsabilité professionnelle et qu'il avait l'obligation de signaler tout manquement. Toutefois, la plupart des intéressés ont indiqué qu'ils procéderaient à une évaluation des risques individuels avant de se décider à signaler un autre abus ou d'inviter d'autres personnes à s'y risquer. Sur la base des réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires et des affaires concernant des membres du personnel examinées, la présente section couvre trois facteurs de risque personnels qui peuvent influencer sur la décision de signaler un abus ou de s'abstenir de le faire : la dynamique de pouvoir, la situation au regard de l'emploi et les vulnérabilités spécifiques des fonctionnaires en poste sur le terrain.

1. Craintes/risques personnels : dynamique de pouvoir

215. L'une des situations les plus vulnérables dans lesquelles un dénonciateur potentiel puisse se trouver est celle de dénoncer une personne qui est son supérieur ; selon les affaires concernant des membres du personnel examinées, plus la personne associée à l'activité présumée occupe un poste élevé dans la hiérarchie, plus le dénonciateur semble devenir vulnérable. Dans la plupart de ces affaires, la dénonciation visait une personne appartenant à une catégorie supérieure à celle du dénonciateur, et des représailles avaient été exercées dans tous les cas sauf un. Plus de la moitié de ces dénonciateurs ont quitté leur employeur ou il a été mis fin à leur contrat. Dans les trois affaires dans lesquelles la personne visée par la dénonciation occupait un poste de même catégorie ou d'une catégorie inférieure, un seul dénonciateur a été victime de graves représailles, et aucun des dénonciateurs n'a quitté son employeur.

216. Parmi les répondants à l'enquête mondiale, seuls 39,6 % estiment que le fait de dénoncer un supérieur ne nuirait pas à leur carrière, à leur contrat et à leur rapport d'évaluation. On voit que 60,4 % pensent le contraire ou ne se prononcent pas. Dans la plupart des affaires concernant des membres du personnel examinées, les dénonciateurs ont indiqué qu'ils étaient assurément prêts à dénoncer un autre manquement, mais qu'avec le recul, ils auraient (en principe) évité les canaux de signalement classiques et se seraient peut-être adressés directement à la personne habilitée à prendre des mesures concernant le manquement ou l'auraient signalé à l'extérieur (aux médias ou aux États Membres, par exemple).

217. L'évaluation de la dynamique de pouvoir révèle un préjudice disproportionné causé aux femmes. Parmi les répondants à l'enquête mondiale, la majorité des femmes ayant déclaré avoir observé un manquement (51,4 %) ne l'avaient pas signalé. Toutefois, bien qu'elles dénoncent des manquements moins souvent que les hommes, les femmes ont déclaré avoir été victimes de représailles plus souvent que les hommes ayant répondu à l'enquête. Ce fait ne laisse pas d'inquiéter les inspectrices et devrait être pris en considération par les fonctions qui recueillent les signalements afin d'ajuster en conséquence la formation et les messages envoyés.

2. Craintes/risques personnels : situation au regard de l'emploi

218. Selon les réponses à l'enquête mondiale, le taux de sous-signallement de loin le plus élevé pour les manquements (63,2 %) et les représailles (67,9 %) est observé parmi les catégories de non-fonctionnaires, notamment les consultants, les prestataires extérieurs, les stagiaires, les administrateurs auxiliaires et les Volontaires des Nations Unies. Dans l'ensemble du système, quelque 45 %² des effectifs relèvent de la catégorie du personnel non fonctionnaire, proportion qui semble devoir augmenter en liaison avec les tendances de la budgétisation et du financement. Ces chiffres ont été confirmés dans l'enquête mondiale au regard du type d'engagement, car les personnes ayant déclaré être titulaires d'un engagement temporaire ont également indiqué être les moins susceptibles de dénoncer des abus : elles s'en étaient abstenues à hauteur de 60,9 % pour les manquements observés et de 67,8 % pour les représailles dont elles avaient pu être victimes.

219. En ce qui concerne les risques pour les moyens d'existence et/ou les perspectives de carrière, les non-fonctionnaires sont généralement titulaires de contrats et de postes temporaires et se trouvent vers le bas de l'organigramme de l'entité considérée, si tant est qu'ils y figurent. Ils risquent davantage d'être victimes de représailles sous la forme du non-renouvellement de leurs contrats et d'être « placés sur une liste noire » que leurs homologues titulaires d'un contrat plus stable. Lors des entretiens, des membres du personnel de toutes les entités du système ont confirmé la vulnérabilité des non-fonctionnaires et indiqué craindre que ces derniers ne soient témoins de manquements qu'ils ne pouvaient ou ne voulaient pas signaler.

220. En outre, moins de la moitié des politiques de protection contre les représailles examinées prévoient une protection des différentes catégories de non-fonctionnaires contre les représailles (voir le chapitre II, indicateur applicable aux meilleures pratiques 5.1) et les entités n'exigent pas des non-fonctionnaires qu'ils suivent une formation éthique : ils connaissent donc moins bien les modalités de signalement et disposent de moins de ressources pour se protéger contre les représailles. **Les inspectrices sont d'avis que les entités employant des personnes appartenant à des catégories de non-fonctionnaires devraient veiller à informer ces personnes et à leur donner accès à une formation éthique, et devraient, si elles ne l'ont pas déjà fait, envisager de réviser leur politique de protection contre les représailles pour en faire bénéficier les non-fonctionnaires.**

Encadré 3

Vulnérabilités spécifiques des fonctionnaires en poste sur le terrain

Selon les données recueillies dans l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, 52 % des fonctionnaires en poste sur le terrain y ayant répondu ont déclaré avoir observé un manquement et l'avoir signalé, et 40 % qui avaient déclaré avoir été victimes de représailles avaient également déclaré celles-ci. Les fonctionnaires en poste sur le terrain font face à des facteurs de vulnérabilité spécifiques en travaillant dans des endroits reculés, dans des bureaux de petite taille et/ou dans des situations particulièrement stressantes comme des zones de conflit ou d'après-conflit. Un peu moins de la moitié des 17 affaires examinées par le CCI concernaient des fonctionnaires en poste sur le terrain, qui, pour la plupart, avaient été recrutés sur le plan national. Toutes les personnes concernées par ces affaires ont fait part des difficultés rencontrées pour garantir la confidentialité dans un bureau de petite taille où il était difficile de s'isoler, la dynamique de pouvoir était éprouvante et l'accès aux informations et aux ressources nécessaires aux signalements était limité. En fait, la plupart des intéressés ont signalé un manquement à l'obligation de confidentialité, qui les avait exposés à des représailles ou en avait aggravé l'impact.

De surcroît, les fonctionnaires en poste sur le terrain peuvent ne pas toujours recevoir les mêmes informations ou bénéficier du même niveau de communication sur les questions de déontologie que leurs homologues en poste au siège, et, de ce fait, ils ne savent pas nécessairement ce qu'il convient de signaler, à qui s'adresser pour le faire ou sur quel appui ils pourraient compter. C'est ce qu'ont montré le mieux les affaires dans lesquelles étaient impliqués les chefs des bureaux extérieurs. Dans ces affaires, les fonctionnaires se sont adressés anonymement à une entité de contrôle, à un bureau régional et/ou à un autre fonctionnaire du système des Nations Unies qui était membre de l'équipe

de pays. Dans la plupart des cas, il a fallu que d'autres personnes interviennent pour les aider à signaler un abus. Lorsque des représailles ont été exercées, la plupart des victimes ont fait savoir qu'elles n'avaient pas bénéficié d'un appui suffisant au cours du processus de signalement. Les inspectrices sont d'avis que les entités ayant des bureaux extérieurs devraient élaborer des outils de communication et d'information à l'intention des fonctionnaires de ces bureaux dans toutes leurs langues de travail, conformément à la recommandation 5 du chapitre IV.

Dans certaines circonstances, comme celles dont il a été question plus haut, des dispositions devraient être prises pour permettre aux fonctionnaires de signaler des manquements à un haut responsable en poste au niveau du pays, même si ce responsable appartient à une autre entité, en particulier en ce qui concerne les allégations visant un haut fonctionnaire. Dans certains cas, les coordonnateurs résidents des Nations Unies ont joué bénévolement un rôle d'appui. Toutefois, il n'existe pas de procédures ou protocoles donnant officiellement aux coordonnateurs résidents accès aux mécanismes d'application du principe de responsabilité propres aux entités permettant aux fonctionnaires d'autres entités du système des Nations Unies de signaler des manquements.

Les inspectrices prient instamment le Secrétaire général d'élaborer des procédures qui permettent aux fonctionnaires en poste sur le terrain de signaler des abus au haut responsable du système des Nations Unies en poste dans le pays, et d'appuyer l'application de ces procédures en dispensant à ce haut responsable la formation qui lui permette de donner la suite qui convient à ces signalements, afin d'en faciliter le traitement et de garantir la confidentialité et la protection des dénonciateurs contre les représailles.

3. Mécanismes pouvant permettre d'atténuer les craintes/risques personnels : solutions de signalement anonyme

221. Les résultats de l'enquête mondiale indiquent que, lorsque le signalement de manquements est mis en balance avec les craintes personnelles de représailles, comme la peur de perdre son emploi, de recevoir un mauvais rapport d'évaluation ou de nuire à ses perspectives de carrière, la plupart choisissent de s'abstenir. Cela implique pour les entités de courir de surcroît le risque de voir leur personnel agir en toute impunité dans une entité où les manquements graves ne sont pas signalés, ce qui encourage de nouveaux comportements répréhensibles et expose l'entité au risque d'atteinte à sa réputation. Il existe quelques pratiques optimales mises en œuvre à l'intérieur et à l'extérieur du système qui pourraient offrir davantage de protection et d'appui à tous les fonctionnaires et, en particulier, à ceux pour lesquels le risque de représailles est le plus grand.

222. Comme indiqué au chapitre II, le signalement anonyme est une pratique optimale (voir l'indicateur applicable aux meilleures pratiques 1.3) qui peut protéger les personnes pour lesquelles le risque de représailles est le plus grand. Le signalement anonyme permet à une personne de signaler un manquement sans avoir à s'identifier ; en d'autres termes, l'entité acceptera un signalement de manquement qui n'a pas à être mis en rapport avec l'identité du dénonciateur. À l'heure actuelle, la plupart des entités (à l'exception de l'UIT et de l'OMI) acceptent les signalements anonymes de manquements, et cinq d'entre elles (OMS, ONU-Femmes, ONUDISA, PNUD et UPU) font appel à des prestataires extérieurs qui fournissent des services à l'appui du signalement anonyme des manquements. Cette forme de signalement peut ne pas être possible dans la plupart des affaires de protection contre les représailles, car les affaires de ce type nécessitent généralement l'identification d'une activité protégée, et il est difficile pour une entité de protéger un dénonciateur anonyme.

223. Entre autres entités, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) gèrent, en ayant recours à des prestataires extérieurs, des lignes téléphoniques d'assistance pour le respect de l'intégrité qui acceptent les signalements anonymes de manquements. La ligne téléphonique du FMI a enregistré en 2016 une augmentation de 20 % du nombre d'appels par rapport à 2015, les dénonciations les plus courantes signalant des escroqueries par courriel (concernant des personnes se faisant passer pour des fonctionnaires du FMI).

Ce type d'activités a amené le Fonds à procéder à une analyse de risques portant sur la meilleure parade à opposer à ces escroqueries.

224. Un certain nombre d'entités participantes ont mis en place des mécanismes analogues. La ligne téléphonique d'assistance pour le respect de l'intégrité de l'OMS, qui a également ONUSIDA pour partenaire contractuel, fournit un canal permettant d'exposer, d'une manière sûre et indépendante, toutes préoccupations concernant des questions en lien avec l'OMS. Cette ligne téléphonique est sous-traitée à un prestataire de services qui a été choisi par l'OMS à l'issue d'une mise en concurrence. Le contrat, qui accepte le signalement anonyme, interdit à ce prestataire de communiquer l'identité du dénonciateur à l'OMS sans l'autorisation de ce dernier. Les signalements peuvent utiliser trois canaux : le téléphone, le courriel et un formulaire à remplir en ligne. Le PNUD a passé un contrat avec une société privée qui exploite une ligne utilisable 24 heures sur 24 ; les signalements peuvent se faire en plus de 100 langues (des interprètes par téléphone traduisent les dénonciations dans les langues de travail pertinentes et présentent une transcription écrite au bureau des services de contrôle interne). Le PNUD gère une ligne téléphonique distincte pour ONU-Femmes.

225. Il importe de noter que l'externalisation du service de réception de signalements anonymes n'est pas une condition préalable indispensable pour assurer la responsabilité et l'efficacité de la fonction. En fait, cette externalisation peut avoir un coût prohibitif dans le cas des entités de petite taille. Il n'en demeure pas moins nécessaire de faire en sorte que les mécanismes existants de signalement anonyme fonctionnent bien afin d'encourager le signalement de manquements, que leur existence soit portée à la connaissance du personnel afin d'inciter celui-ci à les utiliser et que le personnel se voie garantir l'anonymat. Il importe également de veiller à ce que des canaux et mécanismes explicites de signalement anonyme soient mis à disposition et de les faire connaître aux fonctionnaires, aux non-fonctionnaires, aux fournisseurs et aux bénéficiaires des activités de développement.

226. Quatre entités seulement (OACI, OIT, OMI et UIT) n'offrent pas plusieurs canaux et mécanismes (par exemple portails en ligne sur l'intranet et Internet, lignes téléphoniques d'assistance, observations écrites et numéros de télécopieur) de signalement anonyme. Un grand nombre d'entités participantes ont signalé avoir mis en place plusieurs canaux et mécanismes pour recueillir les signalements anonymes, mais plusieurs d'entre elles ne prévoyaient pas cette possibilité dans leurs politiques et n'en informaient pas efficacement l'ensemble du personnel, des fournisseurs et/ou des bénéficiaires.

227. Les mécanismes de signalement anonymes sont une pratique optimale et ils devraient être mis en place et mentionnés dans les politiques, et des canaux et protocoles spécifiques devraient être mis à disposition. Les fonctionnaires, les non-fonctionnaires, les fournisseurs et les bénéficiaires devraient être informés de leur existence, afin d'encourager la dénonciation d'abus et de limiter les risques de représailles pour ceux qui, à défaut, pourraient s'abstenir de tout signalement.

228. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité du système de protection des lanceurs d'alerte en développant la mise à disposition de mécanismes et canaux de signalement anonyme.

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.

D. Sous-sigalement dû au manque de confiance dans les systèmes, fonctions et processus

229. Selon les données recueillies pendant l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires et récapitulées dans les figures VII et VIII au sujet des raisons pour lesquelles les répondants qui déclaraient avoir observé un manquement et/ou des représailles ne les avaient pas signalés, 55,5 % des raisons retenues étaient associées à un manque de confiance dans la capacité des systèmes et fonctions des entités considérées de traiter ces affaires. Cette proportion doit être rapprochée des 49,0 % de répondants qui ont indiqué des facteurs de risque personnels pour expliquer leur abstention. Comme indiqué plus haut, ces facteurs ne s'excluent pas mutuellement. En l'absence de confiance dans les systèmes et fonctions mis en place pour traiter les dénonciations et protéger les lanceurs d'alerte, le sous-sigalement demeurera un grave problème pour toutes les entités du système des Nations Unies. Les personnes qui sont véritablement déterminées à dénoncer des abus et n'ont pas confiance dans les systèmes en place dans leurs entités respectives peuvent chercher à le faire à l'extérieur, ce qui dénote une défaillance interne.

230. Parmi les répondants à l'enquête mondiale, 51,4 % seulement ont indiqué faire partiellement ou entièrement confiance aux processus et procédures en place dans leur entité pour traiter les allégations de manquements, et le taux de confiance est tombé à 35 et 40 % parmi les répondants des entités de petite taille et de taille moyenne, respectivement, et à 43,5 % pour les femmes. Les taux de confiance sont encore plus faibles dans le cas des représailles, puisque 47,5 % seulement des répondants ont indiqué faire confiance aux processus et procédures mis en place dans leur entité pour les protéger contre les représailles s'ils devaient signaler des manquements, ces taux tombant à 34 et 36 % parmi les répondants des entités de petite taille et de taille moyenne, respectivement, et à 39,5 % pour les femmes.

231. Les entretiens menés avec le personnel et les experts ainsi que les données qualitatives fournies par les affaires concernant des membres du personnel examinées montrent que le renforcement de la confiance du personnel dans les systèmes et fonctions associés à la dénonciation d'abus nécessitera un effort global et concerté et une ferme volonté de la part de la hiérarchie et des organes directeurs. Cet effort devrait principalement viser à mettre au point des dispositifs d'application du principe de responsabilité globaux qui définissent clairement l'indépendance structurelle et opérationnelle des principales fonctions ; à promouvoir une volonté de transparence en ce qui concerne les résultats ; et à encourager et à protéger au plus haut niveau les lanceurs d'alerte, en d'autres termes à améliorer l'exemple donné par la hiérarchie.

1. L'indépendance opérationnelle en tant que question systémique

232. Comme on l'a vu au chapitre III, l'indépendance des fonctions associées au signalement des manquements et des représailles, aux enquêtes, à la protection contre les représailles et à la fourniture d'un appui et d'une médiation informelle (à savoir le bureau de la déontologie, le bureau des services de contrôle interne et l'ombudsman) est indispensable à un dispositif d'application du principe de responsabilité crédible. Dans une entité, un poste ne peut pas être simplement déclaré comme étant « indépendant », comme c'est le cas des postes de surveillance du respect du principe de responsabilité dans certaines entités. Il convient d'en garantir l'indépendance structurelle et opérationnelle, conformément à la définition indiquée au chapitre III, et ses limites doivent être bien comprises et pleinement respectées par l'administration et l'équipe dirigeante.

233. Dans les 17 affaires concernant des membres du personnel examinées et au cours d'un grand nombre d'entretiens avec le personnel, l'absence d'indépendance réelle ou supposée a souvent été mentionnée comme l'une des principales raisons pour lesquelles le personnel s'est abstenu de dénoncer un abus ou ne s'y risquerait plus. Le personnel a souvent attiré l'attention sur le fait que, dans la plupart des entités, le bureau de la déontologie, le bureau des services de contrôle interne et l'ombudsman relèvent tous du chef de secrétariat et que, par conséquent, ces fonctions pourraient subir l'influence de considérations politiques et voir leur efficacité sensiblement réduite si une allégation portait sur des détails grivois et/ou visait un membre de la haute direction. Dans l'idéal, les hauts

responsables devraient bien comprendre et pleinement respecter les attributions et responsabilités de ces fonctions et devraient faire savoir aux autres responsables et aux organes directeurs qu'ils attendent d'eux qu'ils fassent de même et renforcent l'indépendance de ces fonctions et assurent un contrôle supplémentaire.

234. Les inspectrices ont été choquées par le nombre d'exemples, présentés pendant les entretiens avec le personnel et l'examen des 17 affaires susvisées, de hauts fonctionnaires mettant en péril, méconnaissant et/ou entravant l'indépendance opérationnelle en essayant d'éviter d'avoir à répondre de leurs actes et/ou d'atténuer l'atteinte à leur réputation. Ces exemples portaient presque toujours sur des allégations visant des membres de la haute direction. Dans l'une des 17 affaires en question, le chef de secrétariat avait menacé le ou la fonctionnaire de ne pas renouveler son contrat s'il/si elle ne retirait pas sa dénonciation dans une affaire qui aurait porté gravement atteinte à la réputation de l'entité. Dans une autre affaire, des pressions avaient été exercées sur le fonctionnaire pour lui faire révéler les sources confidentielles des allégations, de manière que le chef de secrétariat de l'entité puisse répondre plus directement à ces dernières.

235. Comme indiqué au chapitre III, les entités du système des Nations Unies devraient veiller à titre hautement prioritaire à assurer l'indépendance opérationnelle de ces fonctions en s'appuyant sur les meilleures pratiques et normes professionnelles en vigueur. Les organes directeurs devraient mettre en place des moyens clairement définis de communication directe avec le personnel ainsi que des protocoles d'atténuation des conflits d'intérêts et de traitement des allégations visant le chef de secrétariat.

236. Outre la formulation de la recommandation 4 au chapitre III, les inspectrices soulignent que les organes directeurs doivent examiner les indicateurs d'indépendance de ces fonctions et rendre les chefs de secrétariat comptables de leurs actes pour ce qui est de garantir cette indépendance. Par ailleurs, les chefs de secrétariat devraient formuler des prescriptions en matière d'informations à communiquer obligatoirement chaque année par ces fonctions et désigner les canaux ou mécanismes appropriés pour le traitement des allégations les visant eux-mêmes et des autres questions liées aux conflits d'intérêts connexes qui sont susceptibles de porter atteinte à l'indépendance opérationnelle de ces fonctions.

2. Nécessité d'une transparence appropriée en ce qui concerne les affaires et leur issue afin de renforcer la confiance dans le système

237. Les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont indiqué que la raison la plus importante (mentionnée par 66 % d'entre eux) pour laquelle ils s'abstenaient de dénoncer un abus était liée au fait qu'ils ne faisaient pas confiance à l'entité pour prendre des mesures concrètes. Cela dénote vraisemblablement un décalage entre le signalement d'allégations et les mesures prises pour mettre fin au manquement et/ou en sanctionner les auteurs. C'est également compatible avec les informations recueillies lors des entretiens menés à travers le système, à l'occasion desquels certains déontologues ont indiqué que la principale raison pour laquelle le personnel s'abstenait de dénoncer des abus était son impression que cela n'aboutirait à rien ; en d'autres termes, il ne voyait que des risques et aucun avantage à le faire.

238. Lorsqu'il leur a été demandé comment la responsabilité et l'intégrité pourraient être améliorées, les répondants ont été nombreux à mettre en avant la nécessité d'une plus grande transparence en ce qui concerne l'issue des affaires, en particulier l'exposition des allégations, des conclusions et des résultats, notamment les mesures administratives éventuellement prises. Certains fonctionnaires ont indiqué que les rumeurs et les commérages sur les affaires étaient courants et généralement erronés, et que le fait de rendre publiques des informations exactes sur les affaires permettrait de renforcer le dispositif d'application du principe de responsabilité d'une entité et aurait un effet dissuasif en portant à la connaissance de tous les mesures administratives prises à l'encontre des membres du personnel convaincus d'avoir violé les règles. Un bureau des services de contrôle interne a évoqué la politique qu'il avait récemment adoptée de rendre ses activités accessibles au public : « Pour la première fois, la liste des sanctions a été publiée au cours du dernier exercice biennal ... ceci a bien montré aux membres du personnel que s'ils manquent à leurs devoirs, il y aura des conséquences. ».

239. La publication des résultats des enquêtes ouvertes sur des affaires de manquements et de représailles est une pratique optimale au sein du secteur privé comme des institutions publiques dans la plupart des États Membres. Les rapports diffusés à ce sujet rendent anonymes certaines informations afin de protéger la confidentialité des personnes visées et des dénonciateurs, et sont suffisamment détaillés et complets pour rendre compte de manière adéquate des réponses des entités aux allégations de manquement, ce qui permet de s'assurer que les obligations de transparence et de responsabilité sont exécutées dans toute la mesure possible.

240. Certaines entités participantes produisent de solides rapports qui sont rendus accessibles au public, mais dont le contenu et l'utilité sont très variables. Le PNUD publie un rapport annuel sur les mesures disciplinaires et autres prises au cours de l'année précédente. Il s'agit d'un rapport très complet qui ne traite que des enquêtes réalisées sur des affaires impliquant des allégations visant des fonctionnaires (du PNUD et d'autres organismes et entités dont ce Programme s'assure les services par des lettres de nomination). Ce rapport fournit des statistiques relatives aux affaires et des informations sur la nature du manquement et la mesure à laquelle il a donné lieu, notamment le résultat de chaque affaire.

241. Le Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF publie un rapport annuel qui est présenté à son Conseil d'administration. Ce rapport indique le nombre d'enquêtes réalisées et répartit les affaires en catégories. On y trouve également des statistiques sur le règlement des affaires et les types de bouclage, ainsi qu'une description des incidences financières des enquêtes. Le rapport présente bien les mesures disciplinaires et autres prises, mais sous forme de statistiques ne faisant aucune référence aux types de manquement ou à des informations relatives aux affaires.

242. Dans son rapport d'activité annuel, le BSCI (Secrétariat de l'ONU) publie des statistiques sur les différentes enquêtes réalisées, notamment sur des affaires criminelles, la criminalité financière, la fraude ou la présomption de fraude, la prévarication ou l'abus de pouvoir, les questions relatives au personnel, aux achats, au recrutement, aux représailles et à l'exploitation et aux atteintes sexuelles. Ce rapport donne également des informations sur des affaires concrètes, notamment la classe des fonctionnaires impliqués et des renseignements sur le manquement ou l'activité répréhensible, la nature de l'enquête réalisée et l'issue de l'affaire. Ces informations sont importantes, car elles mettent l'accent sur les mesures actives prises par l'entité pour remédier à l'impunité systémique et créer préventivement une culture qui encourage le signalement des manquements. Si le rapport du BSCI représente un pas important sur la voie du renforcement de la responsabilité structurelle et de la transparence, les renseignements détaillés sur ces affaires ne sont pas complètement accessibles aux fonctionnaires, car ils sont noyés dans un rapport plus détaillé.

243. Afin de renforcer la responsabilité et la transparence, un rapport distinct et accessible qui serait à la fois diffusé auprès des fonctionnaires et rendu accessible au public permettrait d'être sûr que le personnel connaît les différents manquements commis et les mesures prises par l'entité à leur sujet. Ce rapport aurait deux avantages : le personnel pourrait se faire une bonne idée de ce qu'il serait en droit d'attendre d'un processus d'enquête, et la preuve concrète qui lui serait ainsi apportée des résultats du signalement des manquements en question pourrait l'inciter à signaler d'autres abus à l'avenir. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la transparence et la responsabilité dans l'administration de la justice interne au sein des entités du système des Nations Unies.

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.

E. Problèmes systémiques des entités de petite taille et de taille moyenne

244. Selon les données recueillies pendant l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires et à l'occasion des entretiens menés avec des fonctionnaires de toutes les entités du système et de l'examen des 17 affaires concernant des membres du personnel, le sous-sigalement est un problème particulièrement préoccupant dans les entités de petite taille et de taille moyenne. Les répondants à l'enquête mondiale en poste dans ces entités qui déclarent avoir observé des manquements et des représailles les signalent nettement moins souvent que les fonctionnaires en poste dans des entités de grande taille (voir le tableau 13). Les répondants à l'enquête mondiale en poste dans des entités de petite taille et de taille moyenne déclarent également moins bien connaître les politiques et procédures relatives à la dénonciation d'abus de leur entité que les personnes en poste dans des entités de grande taille (l'écart étant de 13 et 14 points, respectivement). En outre, les répondants considèrent que les normes de conduite en vigueur sont davantage prises au sérieux dans les entités de grande taille que dans les entités de petite taille et de taille moyenne, l'écart étant de 10 et 16 points, respectivement.

Tableau 13

Sous-sigalement des manquements et des représailles selon la taille de l'entité

(Pourcentage des personnes qui se sont abstenues de dénoncer un abus)

Taille de l'entité participante	Sous-sigalement des manquements	Sous-sigalement des représailles
Moyenne	60,7	64,8
Petite	58,8	64,3
Grande	49,8	58,4

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

245. D'une manière générale, les ressources financières plus importantes dont bénéficient les entités de grande taille leur permettent de disposer d'effectifs et de fournir des services plus importants à l'appui de la dénonciation d'abus, et ces entités font l'objet d'un examen extérieur plus poussé de la part des médias et des États Membres. De plus, elles appliquent des politiques et des procédures plus évoluées que les autres entités. Le BSCI du Secrétariat de l'ONU a été créé en 1994, et les comités d'audit du PNUD et de l'UNICEF l'ont été à la fin des années 1990. Un grand nombre des politiques de protection contre les représailles du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes ainsi que les fonctions sur lesquelles elles s'appuient ont vu le jour après le scandale de l'opération « pétrole contre nourriture » en 2005, la fonction de déontologie du Secrétariat de l'ONU ayant été mise en place en 2006 et les bureaux de la déontologie du FNUAP, du PNUD et de l'UNICEF ayant été créés en 2007 et celui du PAM en 2008.

246. La plupart des entités de petite taille et de taille moyenne ont créé des bureaux de la déontologie et élaboré des politiques de protection contre les représailles entre 2010 et 2013, après y avoir été poussées, au moins en partie, par deux affaires retentissantes portées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies³. Ce manque d'expérience en matière d'application des politiques et procédures de protection contre les représailles se retrouve dans les affaires de représailles concernant des entités de taille moyenne portées devant le tribunal : ces entités ont perdu dans 77 % (10 sur 13) des affaires de ce type (voir l'annexe V), alors que les entités de grande taille n'en ont perdu que 44 %. Les entités de petite taille n'ont été le théâtre que de trois affaires liées à des représailles, le plaignant ayant eu gain de cause dans l'une d'elles.

247. Outre les taux de sous-sigalement des manquements parmi les entités de petite taille et de taille moyenne et leur nombre de cas de représailles supérieur à celui des entités de grande taille selon l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, le taux de satisfaction quant au traitement des affaires par le personnel clef fait apparaître d'importants écarts. Comme le montre le tableau 14, les réponses à l'enquête mondiale des fonctionnaires qui ont déclaré avoir signalé des manquements et/ou des représailles montrent que, globalement parlant, l'insatisfaction des fonctionnaires des entités de petite taille et de taille moyenne au

sujet du traitement de ces affaires est de 8 et 14 points plus élevée que dans les entités de grande taille. Les taux d'insatisfaction les plus élevés ont été signalés dans le cas du traitement des signalements de représailles par les bureaux de gestion des ressources humaines d'entités de petite taille (80,8 %) et de celui des signalements de manquements par les cadres intermédiaires d'entités de taille moyenne (65,2 %).

Tableau 14

Écarts de taux de satisfaction concernant le traitement des signalements de manquements et de représailles, ventilés selon la taille de l'entité

Entité	Petite taille	Taille moyenne	Grande taille	Écart entre les entités de grande taille et les entités de petite taille et de taille moyenne
Pourcentage de personnes insatisfaites au sujet du traitement des signalements de manquements				
Bureau des services de contrôle interne	58,1	39,6	40,3	-0,7 à 17,8
Supérieur hiérarchique direct	56,1	52,0	37,2	14,8 à 18,9
Cadres intermédiaires	61,8	65,2	52,5	9,3 à 12,7
Bureau de gestion des ressources humaines	59,0	57,1	50,8	6,3 à 8,2
Moyenne, traitement des signalements de manquements	58,7	53,5	45,2	8,3 à 13,5
Pourcentage de personnes insatisfaites au sujet du traitement des signalements de représailles				
Bureau de gestion des ressources humaines	80,8	73,5	58,0	15,5 à 22,8
Bureau des services de contrôle interne	66,7	60,0	56,6	3,4 à 10,1
Bureau de la déontologie	73,3	63,0	55,1	7,9 à 18,2
Supérieur hiérarchique direct	60,0	51,1	41,2	9,9 à 18,8
Cadres intermédiaires	66,7	70,6	66,3	0,4 à 4,3
Moyenne, traitement des signalements de représailles	69,5	63,6	55,4	8,2 à 14,1

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

248. La hiérarchie excessivement verticale qui caractérise un grand nombre d'entités de petite taille et de taille moyenne est un autre facteur qui pourrait expliquer les écarts des taux de signalement et de satisfaction indiqués dans l'enquête mondiale par rapport aux entités de grande taille. De nombreux entretiens avec le personnel et les 17 affaires examinées par le CCI ont montré que les chefs de secrétariat de ces entités interviennent souvent dès le début d'un signalement pour tenter de régler l'affaire. Dans les entités de grande taille, le chef de secrétariat laisse le plus souvent les professionnels traiter les signalements et les affaires, les recommandations étant formulées et les décisions administratives prises par une fonction déléguée à un ou deux niveaux hiérarchiques inférieurs au sien.

249. Les entretiens menés auprès du personnel ont appris au CCI qu'il y avait eu, dans les entités de petite taille et de taille moyenne, des cas où le chef de secrétariat était intervenu pour empêcher un signalement d'aller de l'avant, dans l'intention apparente d'obtenir la résolution du problème par la médiation avant la conclusion de l'enquête, ou de conduire sa propre enquête. Dans certains cas, il s'agissait apparemment de devancer les événements en réglant un problème avant qu'il ne s'aggrave. Dans d'autres cas, cette initiative du chef de secrétariat a semble-t-il été prise pour éviter une atteinte à la réputation de l'entité et/ou protéger un haut responsable.

250. Les inspectrices n'ont eu vent de l'intervention d'un organe directeur dans des affaires que dans un petit nombre de cas, qui portaient en général sur des allégations visant le chef de secrétariat, son adjoint ou le responsable du contrôle. Dans d'autres cas impliquant ces fonctions et celle du déontologue, l'organe directeur n'avait pas été consulté et n'était pas intervenu, et les dénonciateurs avaient ultérieurement été victimes de représailles. Dans les trois quarts des affaires concernant des membres du personnel

d'entités de petite taille et de taille moyenne que le CCI a examinées, les fonctionnaires avaient ultérieurement quitté leurs entités respectives et tous ces départs avaient été liés au fait que ces personnes avaient dénoncé un abus. Dans la moitié de ces cas, une violation de la confidentialité avait abouti à des représailles ou avaient considérablement aggravé celles-ci.

251. Dans l'ensemble, l'expérience des entités de petite taille et de taille moyenne en matière d'application des politiques et des procédures relatives à la dénonciation d'abus est plus limitée. Selon l'enquête mondiale, le taux de satisfaction des répondants en ce qui concerne les signalements d'abus est nettement plus faible dans ces entités, et le taux de confiance dans le traitement de ces signalements y est également plus faible que dans les entités de grande taille. Étant donné les hiérarchies verticales qui caractérisent les entités de petite taille et de taille moyenne, l'élargissement des attributions et des responsabilités des organes directeurs, et en particulier des organes techniquement compétents et indépendants tels que certains comités de contrôle, pourrait renforcer la responsabilité lorsque les allégations visent de hauts responsables, des fonctionnaires chargés du contrôle ou des déontologues, ainsi que l'indépendance dans le traitement de ces allégations. Cet élargissement pourrait encourager d'autres fonctionnaires à signaler des manquements, protéger ceux qui s'y risquent et favoriser le signalement des représailles. Il pourrait également servir à guider et professionnaliser davantage les principales fonctions de responsabilisation de ces entités.

252. Les inspectrices réitèrent la recommandation 1 du chapitre II et demandent aux organes directeurs des **20 entités du système des Nations Unies de petite taille et de taille moyenne d'examiner les politiques de procédures normalisées relatives au signalement de manquements et de représailles et d'élaborer des protocoles et de créer des mécanismes, tels qu'un comité de contrôle, pour notifier et traiter les allégations visant le chef de secrétariat, la haute direction et les fonctions de contrôle et de déontologie. Les organes directeurs sont également invités à appliquer des mesures concernant l'établissement périodique par le personnel clef de rapports sur l'obligation redditionnelle.**

Il est absolument essentiel de donner l'exemple au plus haut niveau pour encourager la dénonciation d'abus

253. Le sous-signalement des manquements et actes de représailles a atteint un degré gravement préoccupant dans l'ensemble du système des Nations Unies, et cela est révélateur des défauts et carences suivants : des politiques qui manquent de clarté ou n'assurent pas de protection suffisante ; des fonctions essentielles qui sont inefficaces et/ou souffrent d'un défaut d'indépendance ; des procédures qui sont vagues ou trop longues ; des processus qui prennent trop de temps ou sont trop bureaucratiques ; et, en particulier, une direction qui ne se soucie pas de promouvoir et de favoriser une culture de la responsabilité, c'est-à-dire de donner l'exemple au plus haut niveau.

Notes

¹ Ethics and Compliance Initiative, *2016 Global Business Ethics Survey: Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*.

² JIU/REP/2014/8.

³ Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Hunt-Matthes c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, affaire n° UNDT/NBI/2010/054/UNAT/1680 et *Wasserstrom c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, affaire n° UNDT/NY/2009/044/JAB/2008/087.

VI. Donner l'exemple au plus haut niveau : promouvoir et entretenir une culture de la responsabilité et du désaccord respectueux

A. Donner l'exemple au plus haut niveau

254. On attend des responsables des entités du système des Nations Unies qu'ils montrent la voie à leur personnel et lui servent de source d'inspiration. Ils sont particulièrement bien placés pour amener l'ensemble du personnel à instaurer et à entretenir une culture de la responsabilité et de l'intégrité en donnant l'exemple au plus haut niveau.

255. Donner l'exemple au plus haut niveau signifie instaurer une culture de la prise en charge d'une responsabilité personnelle d'agir conformément aux valeurs et aux principes éthiques, guidée par le sens du devoir personnel et professionnel. Cette exemplarité recouvre les aspects suivants : des cadres qui appuient systématiquement et de façon visible l'examen de questions liées à la déontologie et à la conformité ; qui n'ignorent rien de la culture en vigueur avant d'essayer d'y apporter des changements importants ; qui mettent leur discours en pratique et s'assurent que les autres font de même ; qui récompensent la bonne conduite ; qui prennent des mesures à l'encontre des comportements inappropriés ; et, enfin, qui appuient les systèmes, processus, procédures et fonctions indépendantes qui entretiennent et renforcent la responsabilité¹.

256. Dans le cadre de la présente étude, l'idée de « donner l'exemple au plus haut niveau » fixe les valeurs qui guident l'action d'une entité et instaure son climat éthique, et influe sur la manière dont le personnel réagit à l'expression de vues divergentes et sur la question de savoir s'il est disposé à dénoncer (ou à ne pas dénoncer) un manquement et si les lanceurs d'alerte sont protégés. Dans de nombreux entretiens menés dans l'ensemble du système, les fonctionnaires ont souvent donné l'impression que deux séries de règles régissaient les entités du système des Nations Unies, dont l'une pour les hauts responsables et l'autre pour tous les autres fonctionnaires. Toutes les personnes interrogées semblaient s'accorder pour dire que, si un membre du personnel affecté à des tâches administratives dans un bureau extérieur devrait prendre la porte pour les infractions les plus graves, l'application des mesures de responsabilisation serait nettement plus souple dans le cas des administrateurs de haut niveau et fonctionnaires de rang supérieur.

257. Les personnes interrogées se sont également accordées à reconnaître qu'en l'absence d'un engagement avéré du chef de secrétariat, il serait impossible d'apporter le moindre changement au dispositif d'application du principe de responsabilité. Sans un exemple venant d'en haut, il ne peut y avoir de responsabilisation. Le CCI a abordé, de façon directe et indirecte, la question de l'« exemple donné au plus haut niveau » dans plusieurs rapports et études de la gestion et de l'administration. Le présent chapitre final se penche sur un sous-ensemble de ce thème, à savoir le désaccord respectueux, aspect que le personnel a mis au premier plan d'un bout à l'autre de la présente étude. Les inspectrices mettront également en avant la formation ciblée, qui doit combler une grave lacune, ainsi qu'un outil de suivi efficace pour évaluer la qualité de l'« exemple donné au plus haut niveau » et du désaccord respectueux au sein des entités du système des Nations Unies.

B. Définition du désaccord respectueux

1. Contexte du désaccord respectueux

258. Le principe du désaccord respectueux est que chacun a le droit d'avoir et d'exprimer de manière appropriée une opinion ou un point de vue qui peut ne pas être conforme aux politiques ou positions de l'entité considérée. Le désaccord respectueux peut empêcher des groupes de tirer des conclusions trop hâtives, stimuler la recherche d'informations supplémentaires et encourager les personnes à étudier les faits et les opinions sous des angles différents². Certains hauts responsables du système des Nations Unies interrogés ont indiqué que les opinions divergentes étaient utiles car elles exhortaient les cadres à évaluer

la situation ; les cadres, de leur côté, devaient se montrer plus ouverts à ces opinions, qui pouvaient contribuer à améliorer les processus et les pratiques. Toutefois, les personnes interrogées ont admis que tous les cadres n'étaient pas disposés à se remettre en question.

259. Pour que le désaccord respectueux puisse être efficace, le personnel doit trouver les bons moyens de faire connaître son désaccord, et les hauts responsables doivent montrer qu'ils admettent l'existence de différents points de vue et faire savoir que les avis divergents sont appréciés et ne donneront pas lieu à des représailles. Les administrateurs de toutes les entités du système ont évoqué à maintes reprises les rencontres entre l'administration et les fonctionnaires qui servaient à « exposer des problèmes ». En outre, le dialogue que les administrateurs et les hauts fonctionnaires entretiennent avec les associations du personnel a été présenté comme un moyen de recueillir au sein d'une entité d'utiles informations sur des problèmes variés.

260. L'importance du désaccord respectueux pour la présente étude tient aux représailles très concrètes qui peuvent être et sont effectivement exercées lorsque ces divergences d'opinion n'ont aucun moyen de s'exprimer véritablement. Étant donné qu'aucun manquement direct n'est intrinsèquement associé à l'expression d'opinions divergentes, il n'y a pas grand-chose à faire pour protéger efficacement le personnel contre les représailles que lui vaudrait l'expression d'un désaccord ou d'une critique visant des politiques ou des procédures.

261. Près d'un quart des affaires concernant des membres du personnel étudiées par le CCI en vue de la présente étude étaient en fait des affaires de désaccord respectueux ou du moins l'avaient été dans un premier temps. Elles avaient pour origine des divergences d'opinion sur des questions liées à des politiques ou à des procédures avec des cadres intermédiaires ou des hauts fonctionnaires qui auraient pu avoir ou ont eu effectivement de sérieuses conséquences. Tous les dénonciateurs avaient été victimes de graves représailles, allant des brimades, du placement sur une liste noire et du harcèlement aux sanctions, enquêtes reposant sur la mauvaise foi et démissions forcées. La plupart des affaires avaient donné lieu à des révélations à des entités extérieures (États Membres et/ou médias) et la moitié avaient abouti à la démission du dénonciateur, puis à une action en justice. Toutes ces affaires ont créé et continuent de créer de graves dissensions au sein des entités concernées.

2. Les politiques de protection contre les représailles ne couvrent pas les représailles exercées en l'absence d'une activité protégée

262. Lorsque les bureaux de la déontologie reçoivent une affaire qui tire son origine d'un cas de désaccord respectueux, la plupart ont du mal à trouver l'activité protégée (manquement initial) et, de ce fait, concluent à l'absence d'une présomption de représailles. Il n'empêche que les représailles subies par le dénonciateur sont réelles et peuvent être considérées comme un manquement si elles sont manifestes, mais elles sont souvent exercées de manière subtile. Les dénonciateurs sont simplement traités de trouble-fêtes ou de personnes qui n'ont pas l'esprit d'équipe, ou ils sont placés sur une liste noire et, dans certains cas, sont victimes de harcèlement. Le dépôt de plaintes pour abus de pouvoir contre les personnes avec lesquelles il est en désaccord ne fait que renforcer cette image du dénonciateur. Les affaires de ce type aboutissent souvent à des dénonciations supplémentaires et avivent la sensibilité du personnel à d'autres abus et problèmes, ce qui met grandement à contribution les spécialistes du contrôle et de la déontologie, remet en question les politiques et les procédures et, souvent, perpétue un environnement hostile et propice aux représailles.

3. Résultats de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur la responsabilité liée au désaccord respectueux et à la confiance dans la haute direction

263. La majorité des répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires ont considéré (en partie ou tout à fait) que l'entité attachait de l'importance au signalement de manquements (58,3 %) ; qu'il existait des instances, des mécanismes et/ou des processus efficaces pour exprimer des préoccupations au sujet de questions intéressant l'entité (54,6 %) ; et que le personnel était rendu suffisamment comptable de ses actes (51,2 %). En outre, la moitié exactement (50,0 %) des répondants ont convenu qu'ils pouvaient exprimer

respectueusement leurs désaccords avec des décisions prises par leur entité ou des questions la concernant sans avoir à craindre de représailles.

264. Les choses se sont même mieux passées pour la haute direction globalement parlant, puisque 62,3 % des répondants à l'enquête mondiale ont considéré (en partie ou tout à fait) que les chefs de secrétariat ou leurs adjoints s'efforçaient d'obtenir les réactions du personnel sur des questions importantes pour l'entité et les changements à opérer, et que l'on pouvait leur faire confiance pour agir d'une manière équitable et éthique et rendre tous les fonctionnaires comptables de leurs actes. Une majorité d'entre eux (58,7 %) ont également convenu que l'on pouvait faire confiance aux chefs de secrétariat ou à leurs adjoints pour prendre en temps utile, dans les affaires de cas de manquement et de représailles, des mesures disciplinaires appropriées.

265. Une ventilation des réponses (voir le tableau 15) fait apparaître certaines tendances constantes qui ont été relevées dans les chapitres précédents et qui sont liées aux écarts constatés entre le personnel des entités de petite taille et de taille moyenne et les entités de grande taille, ainsi qu'entre les femmes et les hommes. Selon les réponses à l'enquête mondiale, le personnel des entités de petite taille et de taille moyenne et les femmes ont été uniformément plus susceptibles de ne pas faire confiance à la haute direction de leur entité et de ne pas considérer qu'il existait des canaux véritables à la disposition du personnel pour exprimer respectueusement des avis divergents sans crainte de représailles. Comme on l'a vu au chapitre V, les entités de petite taille et de taille moyenne devraient accorder une attention particulière aux politiques, pratiques et fonctions associées à la dénonciation d'abus. Les résultats de l'enquête mondiale pointent la nécessité d'agir de manière mieux concertée pour appuyer le désaccord respectueux, compte spécialement tenu des partis pris sexistes.

Tableau 15

Écarts constatés dans les résultats de l'enquête concernant les questions du désaccord respectueux et de la responsabilisation, après ventilation selon le sexe et la taille de l'entité

(Pourcentage des personnes ayant répondu positivement à l'énoncé)

Questions de l'enquête sur l'« exemplarité de la hiérarchie »	Tous répondants	Entités de grande taille	Écart par rapport aux entités de petite taille et de taille moyenne	Hommes	Écart par rapport aux femmes
Dans mon entité, on accorde de l'importance au signalement de manquements	58,3	63,9	(+)19,8 à (+)23,5	65,7	(+)14,6
Il existe des instances, des mécanismes et/ou des processus efficaces pour exprimer des préoccupations au sujet de questions intéressant l'entité	54,6	59,7	(+)17,0 à (+)19,4	61,4	(+)13,2
Si je ne suis pas d'accord avec une décision ou une question dans mon entité, je peux exprimer respectueusement mon désaccord sans crainte de représailles	50,0	53,9	(+)13,8 à (+)15,2	56,0	(+)11,8
Dans mon entité, le personnel doit suffisamment rendre compte de ses actes	51,2	55,8	(+)15,7 à (+)21,5	59,3	(+)16,1
Le chef de secrétariat ou son adjoint s'efforce d'obtenir la contribution du personnel au sujet des grandes questions traitées et des changements envisagés dans l'entité	62,3	67,5	(+)18,5 à (+)21,4	67,5	(+)10,4
Je fais confiance au chef de secrétariat ou à son adjoint pour agir d'une manière équitable et éthique et tenir tous les fonctionnaires responsables de leurs actes	62,3	67,3	(+)17,2 à (+)23,6	68,7	(+)12,8
Je fais confiance au chef de secrétariat ou à son adjoint pour prendre en temps utile, dans les affaires de cas de manquement et de représailles, des mesures disciplinaires appropriées	58,7	63,9	(+)18 à (+)23,8	65,6	(+)13,7

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

4. Bonnes pratiques en matière de promotion du désaccord respectueux

266. À la faveur des entretiens qu'elles ont eus avec des membres du personnel de toutes les entités du système des Nations Unies, les inspectrices ont relevé certaines bonnes pratiques confirmées qui ont été mises en œuvre pour promouvoir une culture du dialogue et encourager le débat au sujet d'opinions divergentes, voire parfois sujettes à controverse. Plusieurs hauts fonctionnaires du système pratiquent la « politique de la porte ouverte » ou fixent une plage horaire permettant au personnel de prendre rendez-vous ou de se rendre dans leur bureau pour discuter de tous sujets.

267. Par exemple, le précédent Directeur général de l'OMS a adressé à l'ensemble du personnel un message annonçant une politique de la porte ouverte et a invité tous les cadres à adopter une approche analogue. D'autres entités, comme le FNUAP, l'OMM, l'OMT, ONU-Femmes, ONU-Habitat, le PNUD, le PNUE, l'UNESCO, l'UNICEF, l'UNOPS, l'UNRWA et l'UPU, ont mis en place un système de rencontres entre l'administration et le personnel, lors desquelles ce dernier est encouragé à exprimer ses vues et à donner son avis dans un cadre consultatif et ouvert, sans avoir à craindre de représailles.

268. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) gère un mécanisme appelé « HardTalks », qui est un forum de discussion ouvert destiné à augmenter le taux de confiance du personnel dans les processus formels et informels mis à sa disposition pour exprimer ses préoccupations. Ce forum, qui prévoit une collaboration avec l'administration, a contribué à renforcer la confiance du personnel dans cette dernière en créant un espace où les préoccupations du personnel sont écoutées et prises en considération. Le Comité consultatif d'ONU-Habitat, qui se compose des membres de la haute direction délégués par le Directeur exécutif et du Syndicat du personnel, se réunit une fois tous les trois à six mois pour examiner des questions liées aux préoccupations du personnel afin de prévenir une recrudescence des manquements.

269. Parmi les autres organisations internationales, l'OCDE a mis en place un code de conduite qui prévoit le règlement des conflits interpersonnels avant qu'ils n'atteignent le stade de la dissidence active. Ce code fait obligation aux supérieurs hiérarchiques d'entretenir de bonnes relations de travail et un climat de tolérance et de respect mutuel parmi leurs subordonnés. En vertu de ce code, on attend des supérieurs non seulement qu'ils fournissent à leurs subordonnés des avis et conseils concernant l'accomplissement de leurs tâches, mais aussi qu'ils soient disponibles pour prêter attention et répondre en faisant preuve d'ouverture d'esprit à toutes questions, observations, objections ou plaintes liées au travail que leurs subordonnés peuvent exprimer. Ce code part du principe que les conflits doivent être traités en amont et, dans toute la mesure possible, être réglés à un stade précoce d'une manière diplomatique et impartiale.

270. Le désaccord respectueux est un élément essentiel pour l'instauration d'une culture dans laquelle le personnel se sente serein, sachant qu'il peut exprimer respectueusement un désaccord avec ses collègues et ses supérieurs sans avoir à craindre de représailles et, par extension, se sente en sécurité lorsqu'il signale un manquement et des représailles. Cette culture où le personnel est invité à faire entendre sa voix et à donner son avis privilégie la prise de décisions en phase avec les exigences de la déontologie à tous les niveaux, la responsabilité en incombant à tous. Cela étant, c'est bien au personnel de direction qu'il revient de donner l'exemple et de promouvoir cette culture³. **Afin de favoriser un dialogue sain et un désaccord respectueux, les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies devraient créer en leur sein des instances et mécanismes appropriés pour obtenir du personnel de tous niveaux, y compris du personnel en poste sur le terrain, un large éventail d'opinions sur les politiques et procédures.**

C. Promotion du désaccord respectueux : combler les lacunes

271. Les inspectrices estiment qu'il existe des lacunes au niveau de la formation et de la surveillance dans les entités du système des Nations Unies et qu'en comblant ces lacunes, on pourrait développer la responsabilisation et promouvoir une culture du désaccord respectueux. S'appuyant sur des données tirées de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, des entretiens menés avec des fonctionnaires de toutes les entités du

système et des analyses des affaires concernant des membres du personnel, la présente section finale propose des solutions ciblées et stratégiques dans le domaine de la formation aux méthodes de supervision et de la surveillance de l'« exemple donné au plus haut niveau » au moyen d'enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires.

1. Formation du personnel : ce qui donne de bons résultats et là où le bât blesse

272. Selon les résultats de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, les entités avaient dispensé à trois répondants sur quatre une formation aux problématiques relatives à la déontologie au cours des cinq années écoulées ; la plupart (79,4 %) avaient suivi cette formation dans un cadre non interactif, par exemple à l'aide de modules de formation en ligne ; cette formation avait précédé (pour 47 % des répondants) une formation dispensée dans un cadre interactif, par exemple une formation en face à face ou sous forme de webinaires. La raison la plus couramment mentionnée par 24,7 % des répondants qui n'avaient suivi aucune formation aux questions relatives à la déontologie était qu'ils ignoraient que cette formation était mise à leur disposition (51,4 %) et que cette formation n'était pas dispensée dans leur entité (27,2 %). Dans les entités de grande taille, 80,7 % des répondants avaient suivi une formation, contre 75,1 % dans les entités de petite taille et seulement 59,5 % dans les entités de taille moyenne.

273. Les fonctionnaires qui avaient suivi une formation ont, dans leur immense majorité (96,4 %), considéré, en partie ou tout à fait, que le contenu de la formation avait bien expliqué en quoi consistait un manquement ou un acte de représailles. En outre, 87,9 % ont considéré (en partie ou tout à fait) que cette formation avait bien précisé comment, où et à qui signaler un manquement ou des représailles. De nombreuses entités utilisent le cours de formation obligatoire en ligne sur la déontologie du Secrétariat de l'ONU intitulé « Ethics and Integrity at the United Nations » ou l'adaptent à leurs propres fins. Ce programme de formation présente des informations de base sur le signalement des manquements et des représailles et contient également un module pour les superviseurs ; les deux peuvent être adaptés aux fins d'autres entités. **Les entités de taille moyenne devraient prendre note de la lacune en matière de formation susmentionnée et étudier les moyens de dispenser au personnel, en liaison avec les programmes de formation à l'entrée en service et d'orientation, une formation aux questions relatives à la déontologie.**

274. À cet égard, les inspectrices tiennent à rappeler la recommandation 5 du rapport du CCI intitulé « Examen des mécanismes et politiques visant à remédier aux conflits d'intérêts dans le système des Nations Unies »⁴, dans laquelle il est demandé aux chefs de secrétariat de prendre, au plus tard d'ici à la fin décembre 2019, les mesures voulues pour : a) veiller à ce que tous les fonctionnaires, toutes classes confondues, suivent avec succès le cours obligatoire de formation initiale et périodique à la déontologie et obtiennent le certificat correspondant ; b) relier la certification du cours obligatoire de formation à la déontologie au cycle annuel de suivi du comportement professionnel ; et c) incorporer la formation à la déontologie dans la formation à l'entrée en service du personnel non fonctionnaire, en prévoyant selon que de besoin des remises à niveau à intervalles périodiques.

2. Formation aux méthodes de supervision : un manque critique à combler

275. Comme indiqué au chapitre IV, si les supérieurs hiérarchiques immédiats, suivis des cadres intermédiaires, sont aux avant-postes pour recueillir les signalements de manquements et de représailles, de nombreux entretiens menés avec les fonctionnaires ont mis en évidence l'opinion commune selon laquelle ces superviseurs et cadres intermédiaires étaient techniquement qualifiés, mais leurs compétences de gestion laissaient souvent à désirer. Il est donc essentiel de leur faire suivre une formation en compétences générales ciblée, de manière à les aider à réagir comme il convient face à un désaccord et à la contestation respectueux, et à traiter les signalements de manquements et de représailles.

276. Parmi les répondants à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, seuls 28,1 % des personnes se présentant comme superviseurs avaient suivi une formation supplémentaire au traitement des signalements de manquements et de représailles ; cette proportion oscillait entre 30,8 % dans les entités de grande taille et 25,1 % dans les entités de petite taille. Pourtant, cette formation n'avait été dispensée qu'à 17,5 % des répondants

recensés comme des superviseurs dans les entités de taille moyenne. Les superviseurs qui l'avaient suivie ont pour la plupart jugé qu'elle les avait bien préparés à donner suite aux signalements de manquements (95,3 % ont souscrit en partie ou tout à fait à l'énoncé) et de représailles (92,9 % ont souscrit en partie ou tout à fait à l'énoncé).

277. Comme indiqué au chapitre IV, selon les résultats de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, les supérieurs hiérarchiques directs, suivis par les cadres intermédiaires, constituaient les deux canaux internes le plus couramment utilisés pour signaler des manquements et des représailles. Pourtant, à une exception près, à savoir les signalements traités par les superviseurs dans les entités de grande taille, la majorité des répondants à l'enquête se sont dits mécontents de la manière dont leurs signalements avaient été traités, les taux de satisfaction concernant les signalements traités par les cadres intermédiaires (entre 16,7 et 36,8 %) étant très inférieurs à ceux qui concernaient les signalements traités par les superviseurs (entre 30,0 et 61,8 %) dans tous les cas, quelle que soit la taille de l'entité.

Tableau 16

Signalements aux superviseurs et aux cadres intermédiaires et taux de confiance correspondants

(En pourcentage)

	Superviseur			Cadre intermédiaire		
	Entité de petite taille	Entité de taille moyenne	Entité de grande taille	Entité de petite taille	Entité de taille moyenne	Entité de grande taille
Signalements et taux de satisfaction						
Manquements signalés au canal indiqué (en pourcentage des personnes signalant des manquements)	52,5	52,8	61,8	38,3	27,9	33,1
Satisfaction tirée du traitement du signalement d'un manquement par le canal indiqué (pourcentage de personnes satisfaites en partie ou tout à fait)	34,2	32,4	50,9	28,1	20,5	36,8
Représailles signalées au canal indiqué (en pourcentage des personnes signalant des représailles)	38,2	37,3	48,5	43,6	27,0	36,7
Satisfaction tirée du traitement du signalement de représailles par le canal indiqué (pourcentage de personnes satisfaites en partie ou tout à fait)	30,0	34,0	49,2	16,7	20,6	27,7
Confiance						
Se sent à l'aise et en sécurité lorsqu'il signale au canal indiqué un manquement ou des représailles commis par un collègue de même classe ou d'une classe inférieure (pourcentage des personnes souscrivant en partie ou tout à fait à l'énoncé)	60,20	60,10	66,90	43,5	45,5	57,3
Se sent à l'aise et en sécurité lorsqu'il signale au canal indiqué un manquement ou des représailles commis par un collègue d'une classe supérieure (pourcentage des personnes souscrivant en partie ou tout à fait à l'énoncé)	55,90	55,20	63,10	37,6	39,8	52,7

	Superviseur			Cadre intermédiaire		
	Entité de petite taille	Entité de taille moyenne	Entité de grande taille	Entité de petite taille	Entité de taille moyenne	Entité de grande taille
Ne doute pas que le manquement ou les représailles signalées au canal indiqué ne soit traité d'une manière rapide et efficace (pourcentage des personnes souscrivant en partie ou tout à fait à l'énoncé)	57,60	59,90	67,90	38,4	42,3	55,4
Le canal indiqué traite équitablement tous les membres du personnel (pourcentage des personnes souscrivant en partie ou tout à fait à l'énoncé)	65,3	68,4	73,4	45,2	49,7	61,1

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

278. La satisfaction tirée du traitement des signalements se répercute sur le taux de confiance du personnel dans les superviseurs et les cadres intermédiaires, le tableau 16 rendant compte des tendances claires qui se dégagent de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires :

- Répondant aux quatre questions posées dans l'enquête mondiale sur la confiance, les personnes interrogées ont été plus nombreuses, quelle que soit la taille de leur entité, à dire faire davantage confiance à leurs supérieurs hiérarchiques directs qu'aux cadres intermédiaires ;
- Si le taux de confiance dans les supérieurs hiérarchiques directs a dépassé 50 % dans tous les cas quelle que soit la taille de l'entité, la confiance dans les cadres intermédiaires n'a pas atteint 50 % pour aucune des questions posées parmi les répondants des entités de petite taille et de taille moyenne ;
- Les taux de satisfaction concernant le traitement des signalements (de manquement et de représailles) et les taux de confiance dans les superviseurs et les cadres intermédiaires sont dans tous les cas nettement plus élevés dans les entités de grande taille que dans les autres.

279. Les taux uniformément faibles de satisfaction et de confiance obtenus par les cadres intermédiaires tels qu'ils ressortent des réponses à l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires, ainsi que le faible taux de satisfaction concernant le traitement des signalements par les supérieurs hiérarchiques directs, révèlent de graves lacunes dans la formation dont les superviseurs et les cadres ont besoin pour donner suite aux signalements de manquements et de représailles.

280. Ce manque de formation est particulièrement criant en ce qui concerne la gestion des conflits et la motivation des collaborateurs. Beaucoup d'entités proposent des programmes de formation pour cadres, mais ils ne sont généralement pas obligatoires. Bien des programmes s'en remettent à des cadres très occupés du soin de choisir la formation à suivre en priorité et le moment de le faire, et la plupart de ces programmes ne prévoient pas de tutorat, qui permettrait pourtant de s'assurer que ce qui est appris est bien mis en pratique.

a) Bonnes pratiques en matière de formation aux méthodes de supervision

281. Les inspectrices n'ont trouvé que quelques bonnes pratiques avérées en matière de formation des cadres et d'aide à leur apporter sur le plan des compétences générales pouvant être utiles pour donner la suite qui convient aux signalements du personnel. La première est le Programme de leadership exécutif et de gestion stratégique de l'OIT, qui a été testé en 2017. Il propose une formation en deux volets, à savoir une formation complète en compétences générales à l'extérieur et un module intégré de tutorat et d'activités au siège, fait notamment de réunions du matin sur tous problèmes pressants qu'une équipe

peut avoir à résoudre. Prôné par le Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme, qui a reconnu l'existence d'un manque de formation chez les cadres, ce programme sera étendu aux cadres des bureaux extérieurs en 2018.

282. Au PNUD, la formation dispensée aux nouveaux coordonnateurs résidents inclut une session consacrée à la déontologie, qui leur apprend comment consulter et appliquer les politiques de protection contre les représailles. Le Bureau de la déontologie assure également une formation spécialement conçue pour le personnel des services extérieurs, basée sur les données relatives aux pays tirées de l'enquête auprès des fonctionnaires et sur les informations fournies par le personnel chargé des audits et des investigations sur les risques propres au pays considéré.

283. En plus du cours obligatoire sur la déontologie à l'intention du personnel et de l'autre cours dispensé aux superviseurs dont il a été question plus haut, le Secrétariat de l'ONU gère un ensemble de programmes obligatoires que les superviseurs doivent suivre avec succès. De surcroît, il parraine le dialogue en cascade annuel, qui est animé par des superviseurs qui débattent de questions clés avec leur personnel. Ce dialogue s'appuie sur des éléments d'orientation élaborés à l'intention des animateurs comme des participants, qui aident ces derniers à se concentrer sur le thème abordé et les superviseurs à animer le débat sur les questions pertinentes. Au HCR, outre la formation obligatoire à la déontologie, le personnel peut suivre des programmes de formation à la gestion des conflits et de formation des observateurs.

284. Les entretiens menés dans l'ensemble du Secrétariat ont montré que le dialogue en cascade était pour les cadres une bonne occasion de mettre en pratique certaines des compétences générales qu'ils avaient acquises et de débattre avec leur personnel des questions relatives à la déontologie et à la responsabilité. Les inspectrices proposent que d'autres entités s'inspirent de ce modèle et elles invitent le Secrétariat à évaluer formellement l'efficacité de ce dialogue en vue d'améliorer l'exécution des tâches.

285. Dans le but de combler le déficit de formation des cadres, l'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité du système de protection des lanceurs d'alerte de chaque entité en faisant acquérir aux personnes chargées de superviser et de gérer le personnel les connaissances, compétences et aptitudes nécessaires au traitement des signalements de manquements et de représailles.

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.

3. Enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires : observer en permanence l'« exemplarité de la hiérarchie »

286. Les enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires peuvent être utiles pour évaluer l'« exemplarité de la hiérarchie » et observer les initiatives de gestion du changement, évaluer les services et les fonctions, et suivre l'évolution des dispositifs d'application du principe de responsabilité. Si elles ont été menées régulièrement, elles peuvent permettre de jauger les progrès réalisés au fil du temps en ce qui concerne diverses problématiques et initiatives, et peuvent servir à recueillir des opinions dissidentes. Toutefois, elles ne sont efficaces et crédibles que s'il en est fait une utilisation transparente et stratégique et si elles donnent lieu, avant d'être lancées, à l'élaboration et à l'exposition de plans détaillés précisant a) comment (en ligne, par courriel et/ou par d'autres moyens) et auprès de qui (fonctionnaires, personnel non-fonctionnaire, etc.) l'enquête sera menée ; b) le type d'informations à recueillir pour notifier à l'entité ce qu'elle doit savoir pour améliorer les services et les fonctions ; c) l'usage qui sera fait des résultats (et, éventuellement, comment ils seront validés au regard d'autres données) ; et d) comment et à qui (par exemple en les rendant accessibles au public) les résultats seront communiqués.

287. Pour influencer le changement et évaluer les points de vue concernant les questions liées à la responsabilité et à la déontologie, la gouvernance de l'enquête doit être explicite. En d'autres termes, si l'enquête doit être pleinement « prise en main » par l'administration qui bénéficie en outre des contributions et de l'adhésion des parties prenantes clefs, telles que les associations du personnel, le questionnaire devrait en principe en être administré par un tiers indépendant qui soit extérieur à l'entité. Le processus de consultation entre l'administration et les associations du personnel est particulièrement important pour éliminer toutes questions orientées ou faussées.

288. Il importe également de garantir la confidentialité et de ne recueillir que des informations démographiques qui cadrent avec les objectifs de l'enquête et ne permettent pas d'identifier les répondants. S'ils sont prêts à consacrer du temps à remplir le questionnaire, les fonctionnaires voudront savoir quel usage en sera fait et quelle mesure sera prise à son sujet, et ils voudront avoir la garantie que les informations recueillies sont confidentielles et ne seront pas utilisées contre eux.

289. Les enquêtes menées sans objectifs explicites et transparents ont toutes les chances d'être accueillies avec scepticisme et méfiance. Tout en étant bien conçue, l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires lancée par le Secrétariat de l'ONU en 2017 avait des objectifs vagues, du genre « évaluer et observer la motivation du personnel » et « guider les mesures prises par la direction – aux niveaux global et local ». Par ailleurs, cette enquête ne précisait pas l'usage qui en serait fait et qui l'utiliserait, indiquant, par exemple, qu'elle « donnerait aux cadres les ressources nécessaires pour remédier au manque de moyens ». Les résultats ont bien été exposés lors d'une rencontre entre l'administration et le personnel, mais on ne savait toujours pas comment ils seraient utilisés.

290. Grâce aux entretiens menés dans toutes les entités, les inspectrices ont constaté l'existence de diverses pratiques et approches concernant les enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires qui couvrent les questions liées à l'« exemplarité de la hiérarchie », à la déontologie et à la responsabilité. ONUSIDA confie uniquement à son association du personnel la réalisation d'enquêtes de ce type, ce qui signifie que l'administration ne s'intéresse pas nécessairement à leur conception ou à leurs résultats et que ces enquêtes peuvent être facilement « enterrées » ou utilisées à mauvais escient.

291. Le personnel clef de deux entités (OMT et UPU) a fait observer que l'administration n'était pas favorable aux enquêtes auprès des fonctionnaires. Certaines entités (OMPI, OMS et UNESCO) ne lancent une enquête auprès des fonctionnaires que de temps à autre, tandis que d'autres (OMI, OMS, PNUE et UPU) laissent passer plusieurs années avant de le faire ou n'établissent pas de calendrier prévisible ou ne prévoient pas d'intervalles réguliers pour réaliser des enquêtes de ce type. Cette absence de volonté d'établir un programme régulier d'enquêtes laisse échapper l'occasion de recueillir d'importantes informations sur des problématiques et des questions présentant de l'intérêt dans l'optique de la gestion, et de comparer les résultats dans le temps.

292. Les inspectrices ont constaté que la manière dont l'UNICEF planifie et utilise son enquête mondiale auprès des fonctionnaires et en diffuse les résultats est un exemple de bonne pratique. L'enquête est prise en charge par l'administration (et le questionnaire est administré par le Bureau des ressources humaines) et prend en considération les contributions fournies sur les problématiques et les questions par l'association du personnel, entre autres. L'enquête est menée tous les deux ans et la dernière en date a vu le taux de réponse passer de 56 à 79 %. Chaque aspect de l'élaboration de l'enquête est coordonné avec l'association du personnel, et toutes les communications sont approuvées par celle-ci et l'administration. L'enquête contient cinq domaines d'activité prioritaires qui concernent toutes les divisions de l'UNICEF, et on note que des plans d'action mondiaux et régionaux reprennent ses résultats. Des ressources sont spécialement consacrées à la conception de l'enquête et à l'administration du questionnaire, ainsi qu'à l'utilisation stratégique de ses résultats aux fins de l'amélioration du fonctionnement du Fonds et de l'évaluation de la motivation et des initiatives.

293. De même que d'autres entités de grande taille, l'UNICEF a recours aux services d'une société extérieure qui participe à la conception de ses enquêtes mondiales auprès des fonctionnaires, à l'administration de leurs questionnaires et à l'analyse des données

recueillies. Cette pratique peut procurer un certain degré de confidentialité et de sécurité, ainsi que de discipline, au niveau de la conception et de l'utilisation des résultats. Si cette solution est à préférer, les entités de petite taille ou celles dont les moyens sont limités peuvent faire concevoir, administrer et analyser des enquêtes en interne, en utilisant des ressources en ligne globales et peu onéreuses qui sont dotées de fonctionnalités d'analyse des données. La gouvernance des enquêtes utilisant des ressources internes devrait prendre d'emblée en considération la question de la confidentialité et de l'accès aux données, afin de promouvoir la responsabilité et la transparence et de définir des attentes appropriées.

294. Les enquêtes mondiales menées périodiquement auprès des fonctionnaires, dont les objectifs et la gouvernance sont explicites et transparents, et qui sont assorties d'un plan de communication et d'utilisation des résultats, peuvent fournir à l'équipe dirigeante et à l'administration, entre autres informations, des indications très utiles qui l'aideraient à « prendre la température » de l'entité et à se faire une meilleure idée du fonctionnement des cadres de responsabilité, de l'opinion que l'on se fait des questions liées à la déontologie et de ce que l'on pense de la haute direction, c'est-à-dire de savoir où en est l'« exemplarité de la hiérarchie ».

295. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la transparence et la responsabilisation des entités en permettant d'évaluer stratégiquement l'opinion du personnel concernant les problématiques liées à la déontologie et l'« exemplarité de la hiérarchie ».

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.

Notes

- ¹ La définition du CCI s'inspire de Pricewaterhouse Coopers LLC, "Tone from the top: transforming words into actions", disponible à l'adresse : www.ibe.org.uk/userimages/pwc_tone_from_the_top_2013.pdf ; et Deloitte, "Building world-class ethics and compliance programs: making a good program great", disponible à l'adresse : <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-aers-g2g-compendium.pdf>.
- ² C. J. Nemeth et A. J. Goncalo, "Creative collaborations from afar: the benefits of independent authors", *Creativity Research Journal*, vol. 17, pp. 1-8.
- ³ M. Pachman, "Before the whistle blows: creating a speak-up culture at work", *FTI Journal*, août 2016, disponible à l'adresse : www.ftijournal.com/article/before-the-whistle-blows-creating-a-speak-up-culture-at-work#fn1.
- ⁴ JIU/REP/2017/9.

Annexe I

Documents sources utilisés pour élaborer les critères et indicateurs applicables aux meilleures pratiques concernant les politiques relatives à la dénonciation d'abus au sein du système des Nations Unies¹

[Original : anglais/français]

Gouvernement des États-Unis d'Amérique, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.

www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf

Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, National Audit Office, "Government whistleblowing policies", 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Gouvernement du Royaume-Uni, National Audit Office, "The role of prescribed persons", 2015.

www.nao.org.uk/report/the-role-of-prescribed-persons/

Gouvernement du Royaume-Uni, National Audit Office, "Making a whistleblowing policy work", 2015.

www.nao.org.uk/report/making-a-whistleblowing-policy-work/

Gouvernement du Royaume-Uni, National Audit Office, "Assessment criteria for whistleblowing policies", 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Open Democracy Advice Centre (ODAC), *Implementing PAIA (South Africa Promotion of Access to Information Act 2 of 2000): A Guide by ODAC*, 2016.

www.opendemocracy.org.za/index.php/resources/publications

Organisation de coopération et de développement économiques, "Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation", 2010.

www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

The Whistleblowing Commission, "Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK", 2013.

www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf

Transparency International, "Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries", 2007.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/TI-Alternative-to-Silence-report-ENG.pdf>

Syndicats du personnel des Nations Unies, Proposals from the UN staff unions to Secretary-General Guterres, 2017.

www.ccisua.org/wp-content/uploads/2017/01/StaffUnionProposals.pdf

Tom Devine, Government Accountability Project, "International best practices for whistleblower policies", 2016.

www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, The Institutional Integrity Initiative, 2014.

www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/InstitutionalIntegrityInitiative.pdf

¹ Les pièces jointes sont distribuées telles qu'elles ont été reçues, dans la langue originale seulement.

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/70/361.

www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

Association for Progressive Communications, “The protection of sources and whistleblowers: submission to the United Nations special rapporteur on the right to freedom of opinion and expression”, juin 2015.

www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf

Gouvernement du Royaume-Uni, “Publicly available specification 1998:2008: whistleblowing arrangement code of practice”, 2008.

<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030183709>

Gouvernement australien, “Australian standard: whistleblower protection programs for entities”, 2003.

www.aphref.aph.gov.au-house-committee--laca-whistleblowing-subs-attachment16.pdf

Gouvernement français, Ministère de la justice, Lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales, 2015.

www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/lignes_directrices.pdf

CSA Group, Whistleblowing Systems: A Guide 2016.

https://www.csagroup.org/news_or_press/first-guideline-on-whistleblowing-systems/

Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), 2013.

www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

Chambre de commerce internationale, “Guidelines on whistleblowing”.

<https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>

Financial Conduct Authority, “Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers”, 2015.

www.fca.org.uk/publication/policy/ps-15-24.pdf

Eversheds, “Whistleblowing: understanding the global landscape”.

www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/practices/labour-employment-law/whistleblowing.page

Sir Robert Francis, *Freedom to Speak Up*, février 2015.

<http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

Organisation des États américains, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses.

www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Simon Wolfe, Mark Worth, Suelette Dreyfus et A. J. Brown, *Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*.

<http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Transparency International, “International principles for whistleblower legislation”, 2013.

www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, 2014.

<https://rm.coe.int/16807096c7>

Annexe II

**Politiques relatives à la dénonciation d'abus en vigueur
dans les entités participantes du Corps commun
d'inspection au 31 décembre 2017**

Entité	Politique de protection contre les représailles (de protection des lanceurs d'alerte)
AIEA	Politique de protection des lanceurs d'alerte (Bureau des services de contrôle interne, AM. III/3, 14 avril 2016)
FAO	Politique de protection des lanceurs d'alerte (circulaire administrative n° 2011/05, 9 février 2011)
FNUAP	Protection contre les représailles des fonctionnaires qui dénoncent des manquements ou collaborent à une activité autorisée d'établissement des faits (Manuel des politiques et procédures, 25 novembre 2014)
HCR	UNHCR's policy on protection of individuals against retaliation (Mémorandum interservices n° 043/2008, 15 septembre 2008)
OACI	Cadre de déontologie de l'OACI (doc 7350/9, modification n° 4, annexe I, 4 novembre 2011) et article 2 du Code OACI
OIT	Ethics in the Office: Whistleblower protection (IGDS No. 186, version 1, 8 septembre 2010) et Ethics in the Office (IGDS No. 76, version 1, 2009)
OMI	IMO policy for the protection from retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits and investigations (3 novembre 2015)
OMM	WMO Policy for the protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations (Note de service n° 7/2012, 5 avril 2012)
OMPI	Politique de protection contre les représailles en cas de signalement d'une faute et de collaboration à des audits ou enquêtes dûment autorisés (Ordre de service n° 33/2017, 29 septembre 2017)
OMS	WHO Whistleblowing and protection against retaliation: policy and procedures (2015)
OMT	Protection against retaliation for reporting misconduct or cooperating with duly authorized fact-finding activities (NS/768, 14 juin 2013)
ONUDI	Protection against retaliation for reporting misconduct or cooperating with audits or investigations (UNIDO/DGB/(M).116, 1 ^{er} mars 2010)
ONU-Femmes	UN-Women policy for protection against retaliation (janvier 2013)
ONUSIDA	Note d'information d'ONUSIDA (MER/Ethics 2017-1, 15 novembre 2017) et WHO Whistleblowing and protection against retaliation: policy and procedures (2015)
PAM	Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits and investigations (WFP "Whistle-blower" Protection Policy) (ED2008/003, 31 janvier 2008)
PNUD	Policy for protection against retaliation for reporting misconduct or cooperating with a duly authorized audit or investigation (février 2015)
Secrétariat de l'ONU ¹	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)
UIT	ITU policy for the protection of staff against retaliation for reporting misconduct (Ordre de service n° 11/04, 22 février 2011)

Entité	Politique de protection contre les représailles (de protection des lanceurs d'alerte)
UNESCO	Mise en place d'un système de dénonciation protégée et protection contre les représailles des personnes qui signalent des comportements répréhensibles et collaborent à des audits, investigations ou enquêtes dûment autorisés (Manuel des ressources humaines, point 18.3, 20 avril 2011)
UNICEF	Protection contre les représailles consécutives à la notification de faute professionnelle ou à la coopération à des vérifications internes, enquêtes et autres activités de contrôle autorisées (Politique de protection des lanceurs d'alerte de l'UNICEF) (CF/EXD/2007-005. Révision 2, 6 février 2015)
UNOPS	Protection against retaliation for reporting misconduct or cooperating with duly authorized fact-finding activities (Directive d'organisation n° 35, 26 août 2010)
UNRWA	Allegations and complaints procedures and protection against retaliation for reporting misconduct and cooperating with audits and investigations (Circulaire n° 5/2007, 31 décembre 2007)
UPU	Protection of individuals who report misconduct and cooperate with duly authorized audits or investigations (Instruction administrative (DAJ) n° 35/Rev. 1, 15 novembre 2017)

¹ Applicable également aux cinq entités participantes du CCI ci-après : CCI (Centre du commerce international), CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat et PNUE.

Annexe III

Notes attribuées aux meilleures pratiques concernant les politiques de protection contre les représailles des entités du système des Nations Unies – tableau comparatif

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
AIEA	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
FAO	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	×
FNUAP	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	○
HCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
OACI	✓	×	○	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
OIT	○	○	○	○	✓	×	✓	○	○	✓	✓	○	×	×	×	○	○	✓	✓	×	○	×
OMI	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
OMM	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	○	×
OMPI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	○
OMS	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	✓	✓	×
OMT	✓	×	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	×	✓	✓	○	○	×
ONUDI	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	×
ONU-Femmes	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
ONUSIDA	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	○	○	✓	✓	○	✓	×
PAM	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	○	×
PNUD	✓	✓	○	○	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	○
Secrétariat de l'ONU	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	×	○	○	✓	✓	○	○	✓
UIT	×	○	×	×	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	○	✓	✓	×	○	×
UNESCO	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	×	○	○	✓	✓	×	○	×
UNICEF	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
UNOPS	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
UNRWA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
UPU	✓	×	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	×	○	○	○	✓	✓	✓	○	○	×

Indicateurs applicables aux meilleures pratiques
1.1 Prescrit au moins deux canaux de signalement internes, par exemple cadre, fonctionnaire de rang supérieur, fonctionnaire des ressources humaines ou ligne téléphonique d'assistance interne
1.2 Prévoit le signalement d'abus à un organe de contrôle et prescrit l'indépendance de ce rattachement hiérarchique
1.3 Autorise une personne à signaler un abus de façon confidentielle et anonyme
1.4 Prévoit le signalement de manquements du chef de secrétariat et du chef du bureau des services de contrôle interne
1.5 Prévoit le signalement d'abus dans toutes les langues de travail de l'entité
1.6 Expose quand et comment une personne peut dénoncer un abus à une entité extérieure (par exemple police, groupement d'intérêt public ou médias)
2.1 Décrit un mécanisme de plainte qu'une personne ayant dénoncé un abus peut utiliser (par exemple le bureau de la déontologie ou le bureau de la gestion des ressources humaines) si elle pense qu'elle sera probablement ou qu'elle a été victime de représailles ou d'un préjudice parce qu'elle a signalé un manquement
2.2 Prévoit des mécanismes de protection si la personne ayant signalé un abus est victime de représailles ou d'un préjudice, notamment une mutation dans le même ou dans un autre lieu d'affectation, ou le changement de superviseur
2.3 Prescrit que la personne ayant signalé un abus doit être informée de la suite donnée à son signalement (d'un manquement aussi bien que de représailles) et de toute mesure que l'entité a prise pour régler le problème, pour autant que cela ne porte pas préjudice à d'autres fonctionnaires ou ne divulgue pas d'informations confidentielles ou sensibles
2.4 Prévoit qu'une personne ayant exercé des représailles fasse l'objet de mesures disciplinaires appropriées
3.1 Expose quand et comment la haute direction d'une entité devrait s'employer à fournir une protection ou une assistance supplémentaires à une personne qui signale un abus
3.2 Présente les solutions qui s'offrent aux personnes dénonçant des abus pour ce qui est de solliciter des conseils et un appui informels, par exemple auprès d'un syndicat, d'un ombudsman, d'un conseiller juridique du personnel ou d'un service de soutien psychosocial
3.3 Prévoit un processus de recours extérieur et indépendant que les personnes dénonçant des abus peuvent utiliser si elles ont des raisons plausibles de penser que la protection fournie était insuffisante ou si l'existence d'éléments de preuve laissant présumer la matérialité d'un abus n'a pas été établie
4.1 Exige de l'entité qu'elle procède à un examen initial des signalements de manquements et de représailles et, si des éléments laissent présumer la matérialité d'un abus, qu'elle mène une enquête approfondie
4.2 Prescrit un système d'enregistrement des signalements de manquements et de représailles, qu'ils donnent lieu à une mesure supplémentaire ou non
4.3 Exige qu'il soit procédé à bref délai à des examens <i>prima facie</i> et à des enquêtes (qu'il s'agisse de plaintes en représailles ou de dénonciations de manquements) et fixe les délais à respecter
4.4 Prévoit un mécanisme permettant de renvoyer des enquêtes à l'extérieur et/ou de solliciter des avis extérieurs selon que de besoin
5.1 Définit clairement qui (par exemple les fonctionnaires, le personnel non fonctionnaire ou les fournisseurs extérieurs) et quelles activités (par exemple les manquements et/ou les représailles) sont couverts par la politique
5.2 Incorpore un devoir de dénonciation lié au code ou aux normes de conduite pertinent de l'entité
5.3 Fait l'objet d'un document unique et est facile à trouver sur la page Web accessible au public de l'entité
5.4 Est communiquée en un style clair, concis et simple, est traduite dans toutes les langues de travail de l'entité et donne des exemples pour aider le personnel à comprendre quand et comment la politique s'applique
5.5 Prévoit un mécanisme de réexamen périodique de la politique, notamment dans le but de la mettre à jour en fonction des enseignements tirés de l'expérience

Annexe IV

Conception de l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le Corps commun d'inspection en 2017, et méthode employée

I. Introduction

La méthode employée pour concevoir l'enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017 facilite un processus d'obtention d'informations impartial destiné à recueillir les données de grande qualité indispensables à la fiabilité de l'analyse. Cette méthode comprend plusieurs étapes systématiques : le plan d'enquête ; le calcul de la taille de l'échantillon nécessaire ; l'exécution du plan d'enquête et la collecte de données ; la vérification et le contrôle ; et l'analyse de l'enquête.

II. Plan d'enquête

Le plan d'enquête a été révisé plusieurs fois pour renforcer le processus d'obtention d'informations, la structure générale de l'enquête et la collecte de données. Les questions figurant dans l'enquête mondiale ont été élaborées avec discernement et révisées par les inspectrices et le personnel du JIU, par des spécialistes des politiques et pratiques relatives à la dénonciation d'abus en poste dans les entités du système des Nations Unies et par un spécialiste de la science des données (statisticien), travaillant pour l'équipe responsable en qualité de consultant extérieur. Afin d'obtenir des taux de réponse fiables et d'éviter la lassitude des répondants, les questions étaient concises et l'enquête n'a pas dépassé une longueur raisonnable. Elle a été testée avant sa diffusion afin de repérer et de rectifier les éventuels problèmes techniques et erreurs de flux logique. En moyenne pour les 15 865 questionnaires remplis, chaque participant a mis 13,34 minutes pour répondre aux items. L'enquête a été mise à disposition dans deux langues de travail de l'ONU, à savoir l'anglais et le français.

Le questionnaire comportait 35 questions. Le plan aiguillait les répondants vers les questions pertinentes sur la base de leurs réponses en les invitant à répondre à des questions supplémentaires. Cette logique de filtrage garantissait que les répondants ne remplissaient que les parties du questionnaire qui les concernaient. Le questionnaire était divisé en quatre sections. Dans la première, les participants étaient invités à donner des informations d'ordre démographique, en indiquant l'institution qui les employait, s'ils étaient en poste au siège ou dans un bureau extérieur, la catégorie de leur engagement, leur ancienneté, la classe de leur poste et leur sexe. Les trois autres sections contenaient des questions qui invitaient les participants à donner leur sentiment sur les sujets suivants : formation et orientation sur les normes ou le code de conduite et sur la déontologie ; politiques et procédures relatives au signalement des manquements et des représailles, et à la protection des lanceurs d'alerte ; et l'« exemplarité de la hiérarchie », ce qui permettait d'évaluer la culture, la direction et la responsabilisation de l'entité.

Les types de questions étaient des questions à choix multiples, des questions binaires (oui ou non) et des évaluations, telles que d'accord, plutôt d'accord, ni d'accord ni pas d'accord, plutôt pas d'accord et pas d'accord. Pour évaluer la satisfaction, les répondants devaient indiquer s'ils étaient très satisfaits, plutôt satisfaits, ni satisfaits ni insatisfaits, plutôt insatisfaits et très insatisfaits. Il n'y avait pas de questions à réponse libre sur les problèmes de fond. Par ailleurs, pour essayer d'obtenir un taux de réponse par question plus élevé, on a fourni, pour certaines questions, des choix tels que « sans objet » et « difficile à dire », en remplacement de l'option consistant à sauter la question.

Le plan d'échantillonnage comportait les éléments suivants : le personnel des 28 entités participantes du CCI en tant que population cible ; l'utilisation de la technique de l'échantillonnage de commodité, consistant à inviter par courriel l'ensemble du personnel à remplir le questionnaire ; la réalisation et la distribution numériques des questionnaires au moyen d'un courriel adressé par les coordonnateurs CCI à tous les employés figurant sur les listes de diffusion de chaque entité participante ; une proposition de taille minimale de l'échantillon pour chaque entité ; et une phase de vérification permettant de s'assurer que la procédure avait été correctement suivie.

L'équipe a également exploité les enquêtes sur les questions de déontologie précédemment réalisées par le CCI et les enquêtes mondiales sur les fonctionnaires menées périodiquement par les bureaux de la déontologie, les bureaux de gestion des ressources humaines, les conseils du personnel ou les syndicats du personnel des entités participantes. En outre, le plan d'enquête a utilisé les éléments d'information apportés par les groupes de discussion mis en place avec la participation des déontologues des différentes entités pour fournir une série d'options pour diverses questions à choix multiples.

III. Détermination de la taille de l'échantillon et de la validité des taux de réponse

Pour tirer des conclusions solides concernant l'image des politiques et pratiques relatives à la dénonciation d'abus dans les entités du système des Nations Unies, il a fallu disposer d'une masse d'informations précises. Il semblerait donc que des échantillons de grande taille soient nécessaires ; or, l'augmentation de la taille d'un échantillon implique que chaque unité d'information supplémentaire est obtenue à un coût supplémentaire. La taille de l'échantillon est le nombre effectif de personnes choisies d'une manière aléatoire au sein d'une population étudiée de manière à rendre l'analyse de l'enquête aussi représentative que possible. Étant donné que le système des Nations Unies se compose d'entités qui diffèrent, entre autres, par le nombre d'employés (population étudiée), la représentativité était un élément essentiel du plan d'enquête.

À cette fin, le plan d'échantillonnage pouvait s'appuyer soit sur le premier niveau hiérarchique, en considérant le système des Nations Unies comme une entité unique et en prenant pour base l'ensemble de sa population, soit sur le second niveau hiérarchique, en considérant chacune des institutions comme un élément du système des Nations Unies et en prenant pour base la décomposition de leurs effectifs. C'est cette dernière approche qui a été retenue aux fins de la présente analyse.

Il s'ensuit que, pour que l'enquête soit aussi représentative que possible, la détermination d'une taille d'échantillon appropriée au niveau de chaque entité a fait intervenir plusieurs considérations d'ordre qualitatif et quantitatif. Les aspects qualitatifs importants pris en considération ont été les suivants : la nature de la recherche ; le nombre de questions ; le nombre de choix de réponse par question ; les tailles d'échantillon utilisées dans des études similaires ; les taux d'incidence dérivés d'enquêtes similaires menées par le CCI ; les taux d'achèvement ; et les problèmes de ressources (argent, disponibilité des coordonnateurs et accès à des compétences spécialisées).

Les aspects quantitatifs importants pris en considération ont été la taille de la population, les niveaux de confiance, le degré de précision et le degré de variabilité. La taille de la population est le nombre de personnes dont le chercheur entend tirer des conclusions. En l'espèce, le nombre d'employés par entité du système des Nations Unies sert de substitut pour la taille de la population, le niveau de confiance évalue le degré de certitude que le chercheur peut avoir quant à la question de savoir si l'échantillon est représentatif de la population compte tenu du niveau de précision choisi, et la marge d'erreur évalue la mesure dans laquelle les réponses de l'échantillon sont proches de la « véritable réponse » de la population. Le nombre ciblé de répondants par entité a été calculé sur la base d'un niveau de confiance de 90 % et d'une marge d'erreur de 10 %. Le calcul de la taille de l'échantillon a été effectué pour chaque entité du système des Nations Unies à l'aide de la formule suivante :

$$\text{Taille de l'échantillon} = \frac{\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}\right) * N}$$

où N est la taille de la population, e la marge d'erreur, p est la distribution des réponses de la population (par exemple 50 % non asymétriques) et la notation z est la statistique relative au niveau de confiance choisi.

IV. Exécution du plan d'enquête et collecte de données

Le questionnaire a été diffusé sous forme numérique par courriel. Afin d'inciter le personnel à répondre librement et sans parti pris, il a été indiqué que l'enquête était volontaire, anonyme et confidentielle. La plupart des entités participantes ont diffusé au moins un courriel de rappel en plus de la demande initiale. La crédibilité du questionnaire a été élevée car il était administré par le CCI, qui fait office d'organe de contrôle extérieur pour les entités et les fonctionnaires.

L'outil de collecte (surveymonkey.com, le canal de diffusion utilisé) avait utilement prévu de ne pas exiger des répondants qu'ils remplissent le questionnaire en une seule fois. De plus, une seule réponse par adresse IP ou par ordinateur a été autorisée, de façon à éviter plusieurs réponses de la même personne.

Compte tenu de la possibilité d'obtenir un taux de réponse plus faible en raison du caractère particulier et sensible de la problématique abordée, surtout en comparaison avec des enquêtes portant sur des thèmes qui concernaient l'ensemble du personnel (par exemple les conditions de travail ou les traitements et indemnités), le CCI a collaboré étroitement avec les coordonnateurs dans chaque entité lors de la phase de collecte de données, notamment en ce qui concerne la prise de contact, les messages envoyés, les stratégies utilisées pour améliorer le taux de réponse, le suivi et les rappels.

Le CCI s'est tenu prêt à répondre aux questions techniques et aux questions de fond qui pourraient lui être posées. Il n'a reçu qu'une poignée de demandes de renseignements, ce qui témoigne de la qualité de l'exécution du plan d'enquête.

V. Vérification et contrôle de la qualité des données

Un outil de suivi interne indiquant le nombre d'échantillons nécessaire par entité a été élaboré. Il devait guider la collecte de données de manière que l'on puisse établir si la taille de l'échantillon souhaitée avait été atteinte. Le suivi de la collecte était essentiel pour obtenir des taux de réponse plus élevés et, de ce fait, garantir la fiabilité des analyses et des conclusions tirées.

Le tableau ci-dessous montre comment a été vérifiée la validité statistique pour chaque entité sur la base des paramètres ciblés et des résultats effectivement obtenus. Le niveau de confiance minimal et la marge d'erreur maximale ciblés étaient de 90 % et 10 %, respectivement (à titre d'information, on a également fourni les mesures correspondant à un niveau de confiance de 95 % et à une marge d'erreur de 5 %). Comme il s'agit ici du système des Nations Unies, qui se compose de différentes entités, la taille de l'échantillon peut être déterminée en utilisant une méthode d'échantillonnage qui s'appuie sur le premier niveau hiérarchique (en considérant le système des Nations Unies comme un tout ou une entité unique) ou le second niveau hiérarchique (l'échantillonnage se faisant au niveau de chaque entité).

L'utilisation du second niveau présente l'avantage de permettre de tirer des conclusions des données d'enquête pour l'ensemble du système des Nations Unies ou pour telle ou telle entité du système. En revanche, les conclusions que l'on peut tirer du premier niveau ne sont statistiquement valides que pour l'ensemble du système. Si l'on utilise une méthode d'échantillonnage fondée sur le second niveau, la taille de l'échantillon nécessaire est de 1 538 répondants du fait de l'agrégation des sous-ensembles au niveau de l'entité

(contre 128 répondants seulement si le plan d'échantillonnage s'est appuyé sur le premier niveau hiérarchique). Le fait de remplir ce critère garantit la fiabilité des conclusions tirées tant au niveau des entités qu'à celui de l'ensemble du système des Nations Unies.

L'enquête une fois achevée, les résultats effectivement obtenus au niveau du système des Nations Unies ont fait état d'un niveau de confiance élevé (99,25 %), d'une marge d'erreur très faible (0,74 %) et d'un grand nombre de répondants (15 865). Au niveau des entités, le taux de confiance le plus élevé atteint a été de 98 465 pour une marge d'erreur de 1,51 % (pour le Secrétariat de l'ONU), tandis que le niveau de confiance le plus faible était de 85,64 %, pour une marge d'erreur de 14,08 % (pour l'OMT).

Vingt-six des 28¹ institutions sur lesquelles l'enquête a porté ont obtenu un niveau de confiance supérieur à 90 % et une marge d'erreur inférieure à 10 %. Il s'ensuit que les conclusions tirées tant au niveau des entités qu'à celui du système des Nations Unies en ce qui concerne ces institutions sont très fiables. Seules deux institutions n'ont pas atteint le niveau de confiance ciblé de 90 % et la marge d'erreur ciblée de 10 % (OMT et ONU-Femmes).

VI. Analyse de l'enquête

L'enquête a pour objectif de se faire une meilleure idée de ce que le personnel pense des politiques et procédures relatives au signalement des manquements et à la protection des lanceurs d'alerte, de la formation aux codes et normes de conduite et aux problématiques liées à la déontologie, ainsi que du respect du principe de responsabilité parmi les équipes de direction et le personnel, et de formuler des recommandations et de proposer des mesures correctives sur la base des conclusions tirées.

Pour atteindre cet objectif, il a fallu fournir un gros effort de gestion des données et de modélisation statistique. On a attribué aux choix de réponse qualitatifs (par exemple pas d'accord ou d'accord, insatisfait ou satisfait) des notes quantitatives (de 1 à 5). Il a ensuite fallu rattacher les données tirées des notes correspondant à chaque question aux sections de l'enquête à évaluer. Les questions relatives aux aspects démographiques ont permis de filtrer les réponses (par exemple sur la base du lieu d'affectation (personnel affecté au siège ou dans les bureaux extérieurs), du sexe, de la classe du poste ou de l'ancienneté), pour une analyse plus fine et détaillée de l'enquête, et d'établir certaines comparaisons des points de vue de différents groupes et de présenter des analyses croisées. Étant donné que les tailles d'échantillon impliquent la validité statistique des conclusions tirées de la collecte des données au niveau des entités, il en va de même lorsqu'on regroupe les entités sur la base de leur taille. Les données de l'enquête ont été triangulées avec celles d'autres études de cas qualitatives, les réponses au questionnaire des entités participantes et les entretiens menés avec le personnel et des experts extérieurs.

VII. Limites

Les ressources disponibles étant limitées, il n'a pas été possible de préparer l'enquête dans les quatre autres langues officielles de l'ONU, à savoir l'arabe, le chinois, l'espagnol et le russe. Cela a pu avoir une incidence négative sur le taux de réponse des bureaux régionaux et autres bureaux extérieurs dans lesquels ces langues sont également une langue de travail.

Le moment choisi pour administrer le questionnaire, entre le début de novembre et la mi-décembre 2017 a posé des problèmes à certaines entités du fait des jours fériés (par exemple Thanksgiving aux États-Unis d'Amérique et Noël) et d'autres facteurs. Certaines entités (FNUAP, OMS, PNUD, UNOPS et UNESCO) ont indiqué qu'elles menaient ou avaient récemment mené des enquêtes sur des thèmes similaires (par exemple la déontologie et la responsabilisation) et deux d'entre elles (OMS et UNOPS) ont retardé la diffusion de l'enquête du CCI afin de mettre une certaine distance entre les enquêtes.

Dans certaines entités, la distribution du questionnaire peut avoir eu une incidence sur les taux de réponse, car il leur a été difficile de donner des précisions chiffrées

concernant les listes de diffusion utilisées pour annoncer l'enquête à leur personnel, et certaines n'ont pu fournir qu'une estimation générale de leurs listes de diffusion à l'échelle mondiale. À l'UNRWA, par exemple, qui emploie plus de 30 000 agents locaux, la plupart des employés n'ont pas d'adresse électronique générique. Les taux de réponse peuvent également avoir été affectés par le nombre ou l'absence de courriels de rappel adressés à leur personnel : certaines d'entre elles lui en ont adressé deux, tandis que d'autres n'ont adressé aucun rappel après avoir annoncé l'enquête.

Note

- ¹ Vingt-quatre si l'on rattache la CNUCED, l'ONU-DC, ONU-Habitat et le PNUE au Secrétariat de l'ONU.

Niveau de confiance des réponses à l'enquête, par entité														
Entité (réellement enquêtée)	Nombre d'employés (taille de la population en 2017)	Distribution de la population (%)	Nombre de réponses (en déc. 2017)	Distribution des réponses (%)	Taux de réponse (en déc. 2017) (%)	Coefficient de pondération	Taille de l'échantillon pour un niveau de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 10 %			Taille de l'échantillon pour un niveau de confiance de 95 % et une marge d'erreur de 5 %			Résultats obtenus	
							Taille de l'échantillon requis	Nombre de réponses supplémentaires nécessaires	Nombre de tailles d'échantillon obtenues	Taille de l'échantillon requis	Nombre de tailles d'échantillon obtenues	Nombre de réponses supplémentaires nécessaires	Niveau de confiance (%)	Marge d'erreur (%)
Au niveau mondial														
Système des Nations Unies	153 098	100	15 865	100			128	0	1	383	1	0	99,25	0,74
Au niveau de l'entité														
AIEA	2 500	1,6	646	4,1	25,8	0,40	66	0	1	333	1	0	96,61	3,32
CCI	527	0,3	69	0,4	13,1	0,79	60	0	1	222	0	-153	88,78	11,00
CNUCED	588	0,4	60	0,4	10,2	1,02	61	1	0	232	0	-172	87,77	11,99
FAO	3 250	2,1	833	5,3	25,6	0,40	67	0	1	344	1	0	97,01	2,93
FNUAP	4 244	2,8	493	3,1	11,6	0,89	67	0	1	352	1	0	95,77	4,15
HCR	10 966	7,2	1 524	9,6	13,9	0,75	68	0	1	371	1	0	97,62	2,33
OACI	990	0,6	143	0,9	14,4	0,72	64	0	1	277	0	-134	92,27	7,58
OIT	4 159	2,7	261	1,6	6,3	1,65	67	0	1	352	0	-91	94,01	5,87
OMI	294	0,2	90	0,6	30,6	0,34	55	0	1	167	0	-77	91,22	8,60
OMM	320	0,2	140	0,9	43,8	0,24	56	0	1	175	0	-35	93,66	6,21
OMPI	1 807	1,2	247	1,6	13,7	0,76	66	0	1	317	0	-70	94,09	5,79
OMS	7 530	4,9	873	5,5	11,6	0,89	67	0	1	366	1	0	96,82	3,12
OMT	229	0,1	40	0,3	17,5	0,59	52	12	0	143	0	-103	85,64	14,08
ONU DC	527	0,3	135	0,9	25,6	0,40	60	0	1	222	0	-87	92,58	7,27
ONUDI	1 850	1,2	163	1,0	8,8	1,18	66	0	1	318	0	-155	92,52	7,33
ONU-Femmes	837	0,5	50	0,3	6,0	1,73	63	13	0	263	0	-213	86,29	13,44
ONU-Habitat	200	0,1	68	0,4	34,0	0,30	51	0	1	132	0	-64	90,15	9,65
ONUSIDA	694	0,5	172	1,1	24,8	0,42	62	0	1	247	0	-75	93,39	6,48
PAM	15 247	10,0	2 784	17,5	18,3	0,57	68	0	1	375	1	0	98,29	1,68
PNUD	23 748	15,5	570	3,6	2,4	4,32	68	0	1	378	1	0	95,86	4,06
PNUE	1 600	1,0	214	1,3	13,4	0,77	65	0	1	310	0	-96	93,64	6,24

Niveau de confiance des réponses à l'enquête, par entité														
Entité (réellement enquêtée)	Nombre d'employés (taille de la population en 2017)	Distribution de la population (%)	Nombre de réponses (en déc. 2017)	Distribution des réponses (%)	Taux de réponse (en déc. 2017) (%)	Coefficient de pondération	Taille de l'échantillon pour un niveau de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 10 %			Taille de l'échantillon pour un niveau de confiance de 95 % et une marge d'erreur de 5 %			Résultats obtenus	
							Taille de l'échantillon requis	Nombre de réponses supplémentaires nécessaires	Nombre de tailles d'échantillon obtenues	Taille de l'échantillon requis	Nombre de tailles d'échantillon obtenues	Nombre de réponses supplémentaires nécessaires	Niveau de confiance (%)	Marge d'erreur (%)
Secrétariat de l'ONU	38 881	25,4	3 796	23,9	9,8	1,06	68	0	1	380	1	0	98,46	1,51
UIT	762	0,5	81	0,5	10,6	0,97	62	0	1	255	0	-174	89,50	10,29
UNESCO	4 799	3,1	430	2,7	9,0	1,16	67	0	1	356	1	0	95,40	4,51
UNICEF	13 754	9,0	1 449	9,1	10,5	0,98	68	0	1	374	1	0	97,52	2,44
UNOPS	5 073	3,3	636	4,0	12,5	0,83	67	0	1	357	1	0	96,29	3,63
UNRWA	10 325 ^a	6,7	282	1,8	2,7	3,79	68	0	1	370	0	-88	94,13	5,76
UPU	312	0,2	93	0,6	29,8	0,35	56	0	1	172	0	-79	91,31	8,51
Totaux	153 098	100	15 865	100	10,47		1 538			7 264				

^a L'UNRWA emploie environ 30 000 agents locaux, mais 10 325 seulement disposent d'une messagerie électronique et ont reçu l'enquête.

Annexe V

Signalement et traitement des cas de manquements et de représailles entre 2012 et 2016

Entité participante par taille*		Cas de manquements 2012-2016		Cas de représailles 2012-2016							Affaires de représailles portées devant les tribunaux 2012-2016					
		Cas signalés ou recevables	Cas ayant fait l'objet d'une enquête	Cas signalés	Aménagements accordés au plaignant	Cas réglés par des mécanismes informels	Présomption de représailles établie	Présomption de représailles non établie	Cas renvoyés pour enquête	Cas tranchés en faveur du plaignant	Cas non tranchés en faveur du plaignant	Recours du plaignant devant le TCANU, le TCA de l'UNRWA ou le TA de l'OIT	Tribunal donne gain de cause au requérant	Recours du plaignant devant le TANU	Le TANU tranche en faveur du requérant	
Entités de petite taille	OACI ^a	73	21	1	1	..	0	1	0	0	0	-	-	0	0	
	UIT ^b	105	6	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	-	-	
	OMI	10	10	1	..	0	0	1	0	0	0	-	-	1	..	
	ONUSIDA ^c	9	9	5	1	..	0	5	0	0	0	0	0	-	-	-
	OMT	5	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	-	-	-
	UPU	16	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
	OMM ^d	17	..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Totaux	235	58	9	2	0	0	8	0	0	0	3	1	1	0		
Entités de taille moyenne	FAO ^e	392	94	15	1	1	10	4	10	3	7	2	1	-	-	-
	AIEA	44	8	4	1	1	..	2	..	..	..	3	3	-	-	-
	OIT ^f	111	*	3	..	1	0	2	-	-	-	6	5	-	-	-
	UNESCO	288	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
	FNUAP ^g	316	85	10	1	1	6	3	6	2	4	0	0	0	0	0
	ONUDI ^h	161	20	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	-	-	-
	ONU-Femmes	95	48	1	..	..	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
	OMPI ⁱ	124	40	6	1	5	0	3	0	0	0	0	0	-	-	-
Totaux	1 531	308	39	4	9	16	15	16	5	11	13	10	0	0		

Entité participante par taille*		Cas de manquements 2012-2016		Cas de représailles 2012-2016							Affaires de représailles portées devant les tribunaux 2012-2016				
		Cas signalés ou recevables	Cas ayant fait l'objet d'une enquête	Cas signalés	Aménagements accordés au plaignant	Cas réglés par des mécanismes informels	Présomption de représailles établie	Présomption de représailles non établie	Cas renvoyés pour enquête	Cas tranchés en faveur du plaignant	Cas non tranchés en faveur du plaignant	Recours du plaignant devant le TCANU, le TCA de l'UNRWA ou le TA de l'OIT	Tribunal donne gain de cause au requérant	Recours du plaignant devant le TANU	Le TANU tranche en faveur du requérant
Entités de grande taille	Secrétariat de l'ONU ^j	2 593	..	83	9	..	16	67	16	6	3	13	5	27	3
	PNUD ^k	1 534	1 036	28	5	4	5	21	5	3	1	1	0	0	0
	HCR	2 014	401	33	..	9	3	19	3	0	3	2	2	0	0
	UNICEF ^l	430	..	31	1	11	3	13	3	1	2	0	0	0	0
	UNOPS ^m	269	*	8	1	3	3	2	3	1	2	0	0	0	0
	UNRWA ⁿ	1 312	*	27	5	..	10	11	10	1	5	3	1	3	2
	PAM ^o	243	*	16	5	0	4	11	4	3	1	1	1	-	-
	OMS ^p	252	252	4	2	0	2	2	4	..	2	5	3	-	-
Totaux	8 647	1 689	230	28	27	46	146	48	15	19	25	12	30	5	
Total général	10 413	2 055	278	34	36	62	169	64	20	30	41	23	31	5	

Note : Abréviations : TCANU, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ; TCA de l'UNRWA, Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA ; TA de l'OIT, Tribunal administratif de l'OIT ; TANU, Tribunal administratif des Nations Unies.

Symboles : (..) Information non disponible ou n'a pas été fournie ; (*) Voir note correspondant à l'entité ; (-) Sans objet. En ce qui concerne les affaires portées devant les tribunaux, cela signifie que l'entité n'autorise pas de formuler un recours devant le tribunal indiqué dans l'en-tête. Pour les enquêtes, seule l'OIT ne suit pas une procédure en deux temps (examen *prima facie* suivi d'une enquête).

^a À l'OACI, entre 2012 et 2015, 17 enquêtes ont été menées, mais le déontologue peut en avoir renvoyé pour enquête un nombre plus élevé. En 2016, quatre cas ont été renvoyés pour enquête, sans qu'aucun fasse l'objet d'une enquête.

^b À l'UIT, les signalements de manquements englobent des affaires qui ont été signalées à la Division de la sécurité (incidents qui se sont produits dans les locaux de l'UIT ou à l'occasion de missions officielles de l'UIT) ou à la Division de la gestion des ressources humaines en tant que signalements officiels de manquements.

^c Les affaires d'ONUSIDA qui font l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de l'OIT sont classées comme des affaires de l'OMS, c'est-à-dire qu'ONUSIDA n'a lui-même qualité pour agir devant aucun tribunal.

^d En ce qui concerne l'OMM, le Tribunal administratif des Nations Unies a remplacé le Tribunal administratif de l'OIT en 2018.

^e À la FAO, le Bureau de l'Inspecteur général enregistre ainsi la suite donnée aux affaires : cas non fondés, annulés, confirmés ou ne relevant pas de son mandat.

^f En ce qui concerne l'OIT, les données relatives aux manquements s'appuient sur les rapports soumis par le Chef auditeur interne au Conseil d'administration de l'OIT.

^g En ce qui concerne le FNUAP, les données relatives aux manquements fournies par le Bureau des services d'audit et d'investigation pour la période allant de 2012 à 2016 incluent les cas nouveaux et les cas reportés de l'année précédente. Les cas signalés au Bureau de la déontologie sont comptabilisés par dénonciateur, alors que le Bureau des services d'audit et d'investigation comptabilise les cas selon le nombre de personnes que le dénonciateur a accusées de représailles. Ainsi, lorsqu'un dénonciateur porte plainte contre trois personnes, cela est comptabilisé comme un cas par le Bureau de déontologie et trois cas par le Bureau des services d'audit et d'investigation. De plus, lorsque ce dernier reçoit du Bureau de la déontologie, à différents moments, des dossiers visant la même personne (mais transmis par des dénonciateurs différents), il les enregistre comme des cas différents.

^h L'ONUDI a indiqué que plusieurs cas de manquements avaient été réglés par des mécanismes internes, mais que l'on n'avait pas tenu de statistiques à leur sujet. Quatre cas de manquement étaient en attente d'évaluation au moment où le présent rapport a été établi. Aucun cas centré sur des représailles n'avait été reçu.

ⁱ À l'OMPI, cinq cas de manquement datant de la période allant de 2012 à 2016 n'étaient toujours pas réglés au moment où le présent rapport a été établi, le 30 juin 2017.

^j Les données correspondant au Secrétariat de l'ONU englobent celles du CCI, de la CNUCED, de l'ONUDC, d'ONU-Habitat et du PNUE. Les données relatives aux manquements ont été fournies par la Division des investigations du BSCI, qui n'a pas pu fournir de décompte concernant les cas ayant fait l'objet d'une enquête. La Division a indiqué que des signalements de manquements sont également reçus par les chefs de mission et de bureau, qui ne collectent pas ce type de données. Sur les 27 affaires portées devant le Tribunal administratif des Nations Unies, quatre concernaient ONU-Habitat et une l'ONUDC ; et cinq ont été tranchées en faveur de l'entité.

^k En ce qui concerne le PNUD, les cas de manquements signalés représentent la somme des chiffres fournis séparément par le Bureau de l'audit interne et des investigations (1 446) et l'ombudsman (88).

^l En ce qui concerne l'UNICEF, le Bureau de l'audit interne et des investigations n'enregistre pas de façon distincte le traitement des signalements de manquements. Il a indiqué que les manquements commencent généralement par être signalés aux superviseurs (sauf s'ils risquent d'être impliqués), avant de lui être adressés si les superviseurs ont établi que l'on dispose de suffisamment d'informations. La plupart des signalements émanaient donc des chefs de bureau ou des responsables des opérations (fonctionnaires recrutés sur le plan international), qui n'étaient pas nécessairement à l'origine du signalement initial.

^m En ce qui concerne l'UNOPS, selon les rapports d'activité du Groupe de l'audit interne et des investigations pour la période allant de 2012 à 2016, 479 dénonciations ont été reçues et un dossier a été ouvert pour 269 d'entre elles. Les autres se sont avérées ne pas relever du mandat du Groupe ou il a été établi qu'elles pourraient être traitées d'une manière plus appropriée par une autre unité administrative.

ⁿ L'UNRWA a indiqué que, du fait de son modèle d'enquête décentralisé, il n'élaborait pas de statistiques détaillées qui auraient permis d'établir le décompte des signalements de manquements traités entre 2012 et 2015. Pour 2016, l'Office a fourni deux tableaux distincts présentant des données sur l'issue des affaires ouvertes en 2016 et l'issue des affaires closes en 2016 (quelle que soit la date de leur ouverture). Il n'a pas été tenu compte des chiffres de 2016 car il a pu y avoir double comptage.

^o En ce qui concerne le PAM, le nombre de cas de manquements signalés représente le nombre total de cas enregistrés par le Bureau de l'Inspecteur général pour chacune des années de la période allant de 2012 à 2016 (nombre qui ne comprend pas les cas non réglés reportés des années précédentes). Il n'a pas été fourni de données sur les mesures d'aménagement prises en 2012. L'examen *prima facie* d'un cas a été reporté en 2017. Les affaires concernant le PAM portées en appel devant le Tribunal administratif de l'OIT sont classées comme des affaires concernant la FAO.

^p Le Bureau des services d'audit et des investigations de l'OMS a indiqué un total général de 261 cas de manquements pour l'OMS et ONUSIDA, mais les neuf signalements de manquements concernant ONUSIDA ont été défalqués pour obtenir les chiffres présentés dans le tableau.

Annexe VI

Taux globaux de satisfaction concernant le signalement des manquements aux canaux internes et extérieurs

(En pourcentage)

	Contrôle interne	Superviseur	Cadre intermédiaire	Chef de secrétariat ou adjoint	Bureau de la déontologie	Ressources humaines	Ombudsman	Conseil du personnel	Police	Médias	États Membres
Très satisfait	23,1	25,1	14,6	19,0	20,1	15,2	18,2	21,7	36,6	66,7	25,0
Plutôt satisfait	24,1	21,6	18,7	19,4	18,1	19,6	18,0	25,1	21,9	25,0	25,0
Ni satisfait ni insatisfait	11,8	12,3	11,2	11,7	14,8	12,2	18,2	18,6	19,5	0,0	25,0
Plutôt insatisfait	13,7	15,6	18,8	16,6	16,7	18,2	16,8	12,6	12,2	0,0	12,5
Très insatisfait	27,3	25,4	36,6	33,2	30,3	34,8	28,7	22,0	9,8	8,3	12,5

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Annexe VII

Taux de satisfaction et d'insatisfaction concernant les signalements de manquements aux mécanismes internes, ventilés par catégorie démographique

(En pourcentage)

	Contrôle interne		Supérieur hiérarchique direct		Cadre intermédiaire		Chef de secrétariat ou adjoint		Bureau de la déontologie		Ressources humaines		Ombudsman		Conseil du personnel	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Taille																
Grande	48,9	40,3	50,9	37,2	36,8	52,5	41,5	47,2	39,5	45,6	36,7	50,8	37,3	45,7	58,1	22,6
Moyenne	44,6	39,6	32,4	52,0	20,5	65,2	25,6	60,8	35,7	50,4	31,8	57,1	32,5	45,8	42,3	28,6
Petite	34,9	58,1	34,2	56,1	28,1	61,8	30,4	56,5	34,6	48,1	28,2	59,0	34,3	42,9	46,3	42,3
Lieu d'affectation																
Bureaux extérieurs	52,3	36,5	51,7	35,6	39,6	48,3	45,6	41,4	44,7	39,5	41,8	44,5	41,7	40,5	50,9	29,8
Siège	41,1	46,6	38,6	49,6	25,7	64,2	25,4	64,8	31,1	55,1	26,8	62,5	30,9	50,4	42,6	39,5
Classe																
Agents du Service mobile	51,3	33,8	52,0	37,3	40,1	47,0	42,9	44,0	42,2	35,6	45,3	41,0	46,1	41,0	51,0	26,5
Agents des services généraux	42,0	45,4	41,7	47,2	30,9	56,4	36,4	52,5	35,4	53,6	27,6	60,8	32,3	50,0	41,9	40,1
Administrateurs (recrutés sur le plan international)	36,4	50,0	41,7	44,4	28,4	59,8	30,8	57,7	29,3	54,9	26,5	59,7	31,5	52,7	46,5	35,8
Personnel non fonctionnaire	66,2	27,9	49,5	37,4	39,6	52,5	60,0	30,0	47,2	37,7	36,9	46,1	45,2	29,0	62,1	27,6
Haute direction	57,3	32,9	56,9	31,1	42,5	50,0	41,7	45,7	49,6	36,3	49,1	43,1	43,3	33,6	51,1	23,4
Contrat																
Continu ou permanent	43,5	43,8	45,8	42,6	30,6	57,8	33,8	55,3	37,5	51,5	34,0	55,2	29,8	52,6	44,2	33,1
De durée déterminée	47,7	40,9	46,9	40,9	38,7	49,4	38,7	49,4	36,8	43,7	34,7	51,7	42,1	40,8	48,0	35,5
Temporaire	60,0	30,0	47,5	38,5	50,0	36,9	50,0	36,9	45,6	44,1	37,8	51,2	37,8	35,6	50,0	35,0
Ancienneté																
5 ans ou plus	46,3	42,3	47,3	40,9	32,7	55,9	38,4	50,3	37,3	49,4	32,8	56,2	35,0	47,7	47,7	33,4
Moins de 5 ans	50,0	35,8	44,9	41,4	35,6	54,0	38,4	48,5	41,6	37,2	41,5	42,0	42,0	35,2	43,0	39,5

	Contrôle interne		Supérieur hiérarchique direct		Cadre intermédiaire		Chef de secrétariat ou adjoint		Bureau de la déontologie		Ressources humaines		Ombudsman		Conseil du personnel	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Femmes	46,1	43,0	41,3	46,2	32,7	56,4	37,0	51,9	37,8	46,1	31,7	56,3	35,1	45,6	44,6	38,2
Hommes	48,7	38,6	53,1	34,9	35,7	53,3	40,6	47,4	39,9	46,4	39,6	48,5	36,4	45,6	50,5	29,7

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Note : S, taux de satisfaction ; I, taux d'insatisfaction.

Annexe VIII

Taux globaux de satisfaction concernant le signalement des actes de représailles aux mécanismes internes et extérieurs

(En pourcentage)

	Superviseur	Cadre intermédiaire	Chef de secrétariat ou adjoint	Bureau de la déontologie	Contrôle interne	Ressources humaines	Ombudsman	Conseil du personnel	Extérieur
Très satisfait	24,5	13,1	15,6	18,5	16,4	13,7	12,6	20,7	28,6
Plutôt satisfait	21,5	12,7	11,8	11,1	12,7	10,4	23,1	21,3	33,3
Ni satisfait ni insatisfait	10,1	7,3	11,3	12,7	13,3	12,4	16,2	14,8	23,8
Plutôt insatisfait	11,0	14,6	15,6	10,6	9,5	15,7	14,4	12,4	0,0
Très insatisfait	32,8	52,3	45,7	47,1	48,1	47,8	33,7	30,8	14,3

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Annexe IX

Taux de satisfaction et d'insatisfaction concernant le signalement des actes de représailles aux mécanismes internes, ventilés par catégorie démographique

(En pourcentage)

	Supérieur hiérarchique direct		Cadre intermédiaire		Chef de secrétariat ou adjoint		Bureau de la déontologie		Contrôle interne		Ressources humaines		Ombudsman		Conseil du personnel	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Taille																
Grande	49,2	41,2	27,7	66,3	31,5	59,3	34,7	55,1	32,0	56,6	31,0	58,0	37,7	46,1	47,0	41,0
Moyenne	34,0	51,1	20,6	70,6	13,9	66,7	18,5	63,0	23,3	60,0	10,2	73,5	28,6	57,1	41,2	41,2
Petite	30,0	60,0	16,7	66,7	14,3	71,4	0,0	73,3	0,0	66,7	3,8	80,8	22,2	55,6	11,1	61,1
Lieu d'affectation																
Bureaux extérieurs	55,1	35,0	29,0	64,2	38,9	50,8	41,1	47,8	42,2	48,2	38,9	47,6	49,4	34,2	54,0	34,5
Siège	29,7	59,5	21,4	70,5	10,5	76,7	19,2	66,7	14,7	68,0	8,9	79,7	22,2	61,7	29,3	52,4
Classe																
Agents du Service mobile	60,9	34,8	38,9	58,3	48,1	48,1	33,3	66,7	68,7	25,0	6,4	41,9	50,0	37,5	44,4	50,0
Agents des services généraux	47,7	38,3	31,4	59,3	31,6	57,9	42,2	44,4	37,2	46,5	14,6	23,6	37,9	41,4	39,7	43,8
Administrateurs (recrutés sur le plan international)	29,0	61,0	11,9	83,2	14,5	74,7	21,0	67,1	18,0	73,8	11,6	13,9	30,8	55,4	39,7	41,4
Personnel non fonctionnaire	56,9	31,4	31,6	57,9	43,7	37,5	50,0	27,8	33,3	22,2	18,7	56,2	50,0	25,0	57,1	42,9
Haute direction	54,8	41,9	44,4	38,9	27,6	55,2	18,7	65,6	17,2	69,0	11,1	18,5	33,3	57,1	53,8	38,5
Contrat																
Continu ou permanent	37,1	48,3	17,8	75,3	21,9	65,6	25,6	64,6	28,6	57,1	18,5	68,5	31,3	52,2	37,3	40,3
De durée déterminée	49,4	42,3	29,3	62,4	30,3	59,8	27,7	55,4	27,8	60,8	24,6	63,1	39,0	45,4	43,2	46,6
Temporaire	48,4	42,2	26,7	70,0	26,9	57,7	50,0	41,7	37,5	43,7	40,7	48,1	37,5	43,7	57,1	35,7
Ancienneté																
5 ans ou plus	45,4	43,8	25,6	67,8	26,2	62,8	27,1	58,9	26,4	59,7	21,5	66,0	34,8	50,4	41,1	42,5
Moins de 5 ans	47,7	44,2	26,2	63,9	31,2	56,2	39,5	52,6	41,4	48,3	34,7	53,1	40,0	36,0	47,8	47,8

Sexe	Supérieur hiérarchique direct		Cadre intermédiaire		Chef de secrétariat ou adjoint		Bureau de la déontologie		Contrôle interne		Ressources humaines		Ombudsman		Conseil du personnel	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Femmes	36,4	51,2	22,7	68,7	25,5	65,1	25,5	59,6	20,9	61,2	23,7	62,6	33,7	52,2	39,8	47,3
Hommes	56,6	36,1	29,9	63,8	30,4	55,9	33,7	55,4	35,2	54,5	26,0	63,5	39,4	42,4	46,5	36,6

Source : Enquête mondiale auprès des fonctionnaires sur les politiques relatives à la dénonciation d'abus menée par le CCI en 2017.

Note : S, taux de satisfaction ; I, taux d'insatisfaction.

Annexe X

Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2018/4

	Effets escomptés	Organisation des Nations Unies, ses fonds et ses programmes															Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS	Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	CCI	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	a		L	L			L		L			L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 2	a			E						E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 3	f		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 4	a		L	L			L			L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 5	i		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6	f		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 7	f			E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 8	f		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 9	a			E						E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 10	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 11	a		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende : L : Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant.
E : Recommandation pour suite à donner par le chef de secrétariat.
■ La recommandation n'appelle pas de mesures de la part de cette entité.

Effets escomptés : a : transparence et responsabilité accrues ; b : diffusion des bonnes pratiques/pratiques optimales ; c : coordination et coopération accrues ; d : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; e : contrôle et respect accru ; f : efficacité accrue ; g : économies substantielles ; h : efficacité accrue ; i : autres.

* Couvre les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2015/3.