



Bureau international du Travail

RAPPORT DE LA RESPONSABLE DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE

1^{er} janvier- 31 décembre 2010

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
PROMOTION	5
<i>Site internet</i>	5
<i>Formation à l'éthique</i>	5
<i>Matériel de sensibilisation</i>	6
CONSULTATION	6
<i>En général</i>	6
<i>Demandes d'avis</i>	7
PROTECTION DES PERSONNES QUI SIGNALENT DES ABUS.....	9
<i>En général</i>	9
<i>Procédure concernant la protection des personnes qui signalent des abus</i>	10
<i>Affaire</i>	11

INTRODUCTION

1. En avril 2006 le Directeur général a décidé d'introduire des mesures visant à favoriser au sein du BIT une culture de l'intégrité et des normes éthiques élevées. C'est ainsi qu'il a notamment décidé :
 - a) Qu'une copie des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux sera remise à chaque fonctionnaire en lui demandant de signer une déclaration dans laquelle il confirme les avoir lues et s'engage à les observer ;
 - b) Qu'une fonction de responsable des questions d'éthique sera créée en vue d'apporter un appui au respect des normes éthiques et de permettre aux fonctionnaires de signaler les cas de non-conformité aux normes éthiques sans craindre de représailles ; et
 - c) Que les fonctionnaires devront signer, lors de leur nomination et de manière périodique, une déclaration de leurs intérêts. Ces décisions ont été intégrées dans la Circulaire, Série 6, n° 662, *l'éthique au Bureau*, publiée le 26 avril 2006, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006.¹
2. À sa création, la charge de responsable des questions d'éthique a été confiée à M. Guido Raimondi, en sus de ses fonctions de conseiller juridique adjoint puis de conseiller juridique. Le 1^{er} juin 2010, Mme Monique Zarka- Martres a été nommée nouvelle responsable des questions d'éthique au BIT et son mandat a été étendu, à compter du 1^{er} novembre 2010, au Centre international de Formation de Turin. Mme Zarka- Martres est fonctionnaire du BIT depuis 1986 ; elle a occupé le poste de greffier adjoint au Tribunal administratif de l'OIT, puis celui de juriste au Bureau du Conseiller juridique avant d'être nommée au Département des normes internationales du travail (NORMES). Au cours de la période couverte par le rapport, elle occupait les fonctions de coordinatrice pour les questions de politique normative à NORMES.
3. Le responsable des questions d'éthique du BIT est chargé des fonctions suivantes :
 - a) Fournir au Département du développement des ressources humaines (HRD) des conseils pour veiller à ce que les politiques, procédures et pratiques du BIT contribuent à renforcer et promouvoir les normes éthiques exigées dans le Statut du personnel et les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, et que les fonctionnaires du BIT comprennent clairement les normes éthiques qui leur sont applicables.
 - b) Fournir, sur demande, des conseils aux directeurs et à tous les membres du personnel sur les questions d'éthique, en particulier celles qui régissent les activités extérieures.

¹ Devenue aujourd'hui Directive du Bureau sur l'éthique au Bureau, IGDS n° 76 du 17 juin 2009.

- c) Contribuer, en collaboration avec HRD, à la conception et à la promotion de programmes d'information, d'éducation et de sensibilisation aux questions d'éthique, destinés à tous les membres du personnel.
- d) Recevoir les plaintes liées à des représailles ou à des menaces de représailles émanant de fonctionnaires qui estiment que des mesures ont été prises à leur encontre pour avoir signalé des manquements aux normes ou coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête. Le responsable des questions d'éthique doit à ce propos :
- Tenir un registre confidentiel de toutes les plaintes reçues.
 - Mener un examen préliminaire de la plainte pour déterminer : (i) si le plaignant est engagé dans une activité protégée ; et (ii) s'il apparaît de prime abord que l'activité protégée en question est l'un des facteurs qui sont à l'origine des représailles ou de la menace de représailles présumées.
 - Référer, le cas échéant, l'affaire à HRD, aux fins de l'examen d'une éventuelle action disciplinaire.
4. Il a été décidé que le responsable des questions d'éthique fera rapport directement au Directeur général auquel il présentera un rapport périodique. Le présent rapport est le quatrième rapport soumis par le responsable des questions d'éthique.
5. Le responsable des questions d'éthique entretient un dialogue régulier avec les membres du Réseau d'éthique des Nations Unies, créé en 2010, lequel promeut une collaboration à l'échelle du système des Nations Unies sur les questions relatives à l'éthique, en mettant particulièrement l'accent sur l'application cohérente des normes et politiques d'éthique dans l'ensemble de ce système.
6. Les fonctions du responsable des questions d'éthique couvrent trois domaines principaux, à savoir : *la promotion, la consultation et la protection des personnes qui signalent des abus.*
7. En ce qui concerne la promotion, le responsable des questions d'éthique fournit des conseils pour veiller à ce que les politiques, procédures et pratiques du BIT soient renforcées et clairement comprises. Dans le cadre de sa fonction de promotion, le responsable des questions d'éthique participe à la création et à la mise en œuvre de programmes de formation appropriés.
8. En ce qui concerne la consultation, c'est-à-dire la fonction de conseil, le responsable des questions d'éthique fournit, sur demande, aux directeurs et aux membres du personnel des conseils sur les questions d'éthique et notamment les normes éthiques qui régissent les activités extérieures.
9. En ce qui concerne la fonction de protection des personnes qui signalent des abus, le responsable des questions d'éthique est appelé à procéder à un examen préliminaire

des plaintes émanant de fonctionnaires qui prétendent avoir fait l'objet de représailles pour avoir signalé des manquements aux normes ou coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête aux fins d'examiner une éventuelle action disciplinaire à l'encontre de l'auteur des représailles.

10. Les trois domaines sont traités de manière séparée.

PROMOTION

Site internet

11. Le Bureau du responsable des questions d'éthique a créé un site spécialisé, fonctionnel et mis à jour régulièrement (en anglais, espagnol et français) à l'adresse suivante :

<http://www.ilo.org/public/english/ethics/index.htm>

Formation à l'éthique

12. Comme déjà signalé ci-dessus, le responsable des questions d'éthique est chargé de contribuer à la création et à la mise en œuvre de programmes de formation appropriés, en collaboration avec HRD.

13. Au cours de « l'atelier d'orientation destiné aux nouveaux fonctionnaires du BIT » (22-25 novembre 2010), organisé dans le contexte du « cadre de responsabilisation du BIT », la responsable des questions d'éthique a fait un exposé sur « l'éthique au BIT ». Le « Cadre de responsabilisation du BIT » est une opération réalisée conjointement par EDMAS, FINANCE, PROGRAM, HRD et le Bureau du responsable des questions d'éthique, en vue de présenter aux nouveaux fonctionnaires du BIT une notion formelle de la responsabilisation au BIT. Ce travail de collaboration entre les départements a mis l'accent sur la promotion du cadre de responsabilisation au BIT conformément aux deux documents IGDS récemment établis : l'Avis du Directeur général sur le cadre de responsabilité au BIT (IGDS n°137 du 15 janvier 2010) et la ligne directrice du Bureau sur le cadre de responsabilisation du BIT (IGDS n°195 du 25 octobre 2010).

14. Dans son exposé, la responsable des questions d'éthique a présenté le cadre conceptuel de l'éthique au BIT et ses principales fonctions. Elle a attiré l'attention des participants sur le programme de formation en ligne sur l'éthique au BIT (disponible sur la page internet sur l'éthique) et a invité les participants à soumettre leurs propositions et commentaires en vue de perfectionner le programme et de le rendre aussi fonctionnel et convivial que possible.

Matériel de sensibilisation

15. Après consultation des unités concernées et du syndicat du personnel, la Procédure du Bureau « l'éthique au Bureau : protection des personnes qui signalent des abus » a été

publiée sous la forme du document IGDS n°186 du 8 septembre 2010. (*voir également ci-après* : « *Protection des personnes qui signalent des abus* ». En outre la ligne directrice IGDS n°195 sur le cadre de responsabilisation du BIT, au sujet de laquelle la responsable des questions d'éthique a été consultée, a été publiée en octobre 2010.

CONSULTATION

En général

16. Le second domaine d'action du responsable des questions d'éthique est la fonction de conseil. Le responsable des questions d'éthique fournit, sur demande, aux directeurs et aux membres du personnel du BIT des conseils sur les questions d'éthique, en particulier celles qui touchent les activités extérieures. La consultation n'est pas destinée à remplacer les procédures existantes, notamment en ce qui concerne les activités extérieures, mais plutôt à fournir aux fonctionnaires intéressés des conseils, préalablement à l'engagement, le cas échéant, par ces derniers de la procédure formelle.
17. Il s'agit d'une fonction de conseil à 360 degrés, vu qu'elle inclut aussi bien l'administration que les fonctionnaires, dont les intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes.
18. Tout comme pour les années précédentes, des précisions ont souvent été demandées sur le rôle du responsable des questions d'éthique, s'agissant de sa fonction de conseil. Plusieurs demandes d'avis ont été reçues par le Bureau de la responsable des questions d'éthique sur des questions d'éthique qui ne concernent pas directement le fonctionnaire à l'origine de la demande, mais plutôt la conduite non éthique présumée d'un collègue ou d'un supérieur.
19. Les fonctionnaires qui sollicitent un conseil au sujet de la conduite d'autres collègues ont été encouragés à signaler les manquements présumés dans le cadre des mécanismes appropriés. Dans certains cas, le plaignant a demandé à la responsable des questions d'éthique d'informer l'autorité compétente du problème communiqué. La responsable des questions d'éthique a indiqué à ce propos aux fonctionnaires concernés qu'une protection leur serait fournie dans le cas où la communication à l'autorité compétente du manquement aux normes ou leur coopération prévue dans le cadre d'un audit ou d'une enquête entraînerait des mesures de représailles, conformément à la procédure prévue dans la procédure IGDS du Bureau n°186 sur la protection des personnes qui signalent des abus (*voir également ci-après* : « *protection des personnes qui signalent des abus* »).
20. Les collègues qui voulaient savoir si des activités extérieures envisagées étaient autorisées, ont reçu un avis concernant la pertinence de ces activités, et des conseils sur la procédure appropriée à suivre.

Demandes d'avis

Le Bureau de la responsable des questions d'éthique a reçu des demandes d'avis concernant un large éventail de sujets. Voici quelques cas représentatifs de telles demandes :

- a) Un fonctionnaire a sollicité des conseils sur la question de savoir si la vente de produits cosmétiques réalisée par lui en tant que vendeur indépendant en dehors des heures de travail au BIT nécessitait une autorisation de HRD. La responsable des questions d'éthique informa le fonctionnaire concerné qu'une telle activité exigeait l'autorisation de HRD qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation à ce propos. Elle a par ailleurs fait observer qu'il serait difficile pour HRD d'autoriser une telle activité compte tenu du fait que celle-ci entraîne une rémunération et comporte le risque d'entacher la réputation de l'OIT.
- b) Un fonctionnaire a sollicité des précisions au sujet de la possibilité pour lui d'assumer un travail de professeur invité (pour donner des séminaires sur des sujets ayant trait aux activités du BIT) au cours de son congé annuel, une indemnité de séjour et les frais de voyage étant offerts à cet effet par l'université concernée. La responsable des questions d'éthique indiqua que bien qu'aucune rémunération ne fût prévue, l'activité en question représentait une activité extérieure et que le fonctionnaire intéressé devait demander l'autorisation de HRD.
- c) Un fonctionnaire a consulté la responsable des questions d'éthique avant de donner une interview à titre privé devant être publiée dans un journal de son pays d'origine. La responsable des questions d'éthique indiqua qu'il était nécessaire de demander conseil auprès de DCOMM dans le cas où le BIT devait être mentionné au cours de l'interview ou éventuellement faire l'objet de commentaires quelconques. En outre, la ligne directrice IGDS n°67 sur les activités extérieures prévoit que bien que les fonctionnaires puissent être autorisés à publier des textes relatifs à l'Organisation sous leur propre nom dans des publications extérieures, celles-ci doivent préciser que les opinions exprimées ne sont pas nécessairement celles de l'OIT.
- d) Un fonctionnaire consulta la responsable des questions d'éthique au sujet de la compatibilité de différentes activités extérieures avec les tâches d'un fonctionnaire du BIT. La responsable des questions d'éthique se référa aux documents IGDS sur les activités et occupations extérieures, à savoir la directive du Bureau n°71, la ligne directrice du Bureau n°67 et la procédure du Bureau n°70. Elle précisa que pour les cas exigeant une autorisation, (voir ci-après), tous les détails concernant l'activité ou l'occupation en question, notamment toute rémunération, devraient être déclarés soit au chef responsable soit à HRD.

- la première activité concernait la qualité de membre du comité d'un conseil national pour personnes handicapées. La responsable des questions d'éthique informa le collègue en question que cette activité se situait manifestement en dehors du cadre normal de ses fonctions, qu'elle pouvait avoir un rapport avec les activités de l'Organisation et qu'elle devait de ce fait obtenir l'approbation écrite préalable du chef responsable.
 - la seconde activité concernait une position au sein d'une fédération sportive nationale. La responsable des questions d'éthique était d'avis qu'une telle activité n'exigeait pas l'autorisation de HRD, à condition qu'elle soit accomplie en dehors des heures de travail et ne soit pas rémunérée.
 - La troisième activité concernait la participation, sur la base du volontariat et durant le congé annuel, à l'évaluation des entreprises dans le cadre de l'attribution des prix annuels nationaux d'excellence en affaires. La responsable des questions d'éthique était d'avis qu'une telle activité exigeait l'approbation de HRD, qui devrait notamment évaluer si une telle activité était susceptible de représenter un risque pour la réputation de l'Organisation.
- e) Un directeur consulta la responsable des questions d'éthique sur la manière de répondre à la demande d'un fonctionnaire de son service de l'autoriser à briguer un siège au Parlement dans son pays d'origine et de bénéficier d'un congé non rémunéré à cet effet. Tout en informant le collègue en question que la décision finale au sujet des activités extérieures et du congé non rémunéré relevait de HRD, la responsable des questions d'éthique s'est référée à la directive du Bureau IGDS n°71 sur les règles régissant les activités et occupations extérieures et en particulier à son paragraphe 12 qui dispose que *« les fonctionnaires ont le droit de voter , mais ne doivent pas participer à des activités politiques dans leur pays d'origine ou dans le pays hôte, qu'il s'agisse de postuler à un poste politique ou d'occuper un tel poste... »*, ainsi qu'à son paragraphe 6 qui prévoit que *« la présente directive s'applique à tous les fonctionnaires du Bureau, qu'ils soient en congé rémunéré ou en congé non rémunéré »*. La responsable des questions d'éthique a attiré aussi l'attention sur l'article 1.6 du Statut du personnel du BIT qui prévoit que le fonctionnaire qui pose sa candidature à une fonction publique de caractère politique doit démissionner.
- f) Un fonctionnaire sollicita un conseil sur la question de savoir si les fonctionnaires du BIT pouvaient publier des livres ou des brochures, à titre privé et n'ayant pas de rapport avec les activités du BIT. La responsable des questions d'éthique s'est référée à ce propos à l'article 1.2 du Statut du personnel concernant l'obligation pour les fonctionnaires de conformer en

toutes circonstances leur conduite à leur statut de fonctionnaire international, à l'article 1.5 concernant l'acceptation d'honoraires de sources extérieures, et aux documents IGDS nos 71, 67 et 70 sur les activités extérieures. Elle informa qu'une telle activité est généralement considérée comme une activité extérieure autorisée. Cependant la publication de tels ouvrages ne doit pas entacher la réputation de l'OIT et dans le cas où il y est clairement indiqué que l'auteur est un fonctionnaire du BIT, il doit y être spécifié que les opinions exprimées par ce dernier ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIT.

Compte tenu du fait que cette activité est susceptible d'entraîner un gain financier, une demande d'autorisation, comportant des détails sur le revenu prévu, doit être soumise à HRD par l'intermédiaire du chef responsable.

- g) Un fonctionnaire demanda des précisions après avoir reçu d'un membre de gouvernement un cadeau qu'il a dû accepter pour ne pas le froisser. La responsable des questions d'éthique exprima l'avis que les fonctionnaires pouvaient accepter des souvenirs sans valeur commerciale. Lorsque le cadeau a une valeur plus que symbolique et qu'il n'est pas possible de le refuser sans risquer de créer une situation embarrassante, il doit être considéré comme reçu au nom de l'Organisation. Il est d'usage de le remettre ensuite à DOSCOM.

PROTECTION DES PERSONNES QUI SIGNALENT DES ABUS

En général

21. La troisième fonction du responsable des questions d'éthique concerne la protection des fonctionnaires qui estiment que des mesures ont été prises à leur encontre pour avoir signalé des manquements aux normes ou coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête (protection des personnes qui signalent des abus). Les fonctionnaires sont ainsi encouragés à communiquer les cas de manquements aux normes sans craindre de représailles.
22. Cependant, comme indiqué précédemment, le Bureau du responsable des questions d'éthique ne remplace aucun mécanisme existant de communication des manquements aux normes ou de résolution des plaintes dont disposent les membres du personnel, tels que les mécanismes prévus dans la directive du Bureau sur « l'éthique au Bureau », IGDS n°76, paragraphes 18 et 19.
23. Le rôle du responsable des questions d'éthique se limite à procéder à un examen préliminaire des plaintes qui émanent de fonctionnaires qui prétendent avoir fait l'objet de représailles pour avoir signalé des manquements aux normes ou coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête. Un tel examen peut, le cas échéant, aboutir à la « soumission qualifiée » de l'affaire à HRD aux fins de l'examen d'une éventuelle action disciplinaire.

Procédure relative à la protection des personnes qui signalent des abus

24. En application de la directive du Bureau « l'éthique au Bureau », la procédure du Bureau « l'éthique au Bureau : protection des personnes qui signalent des abus » a été publiée en septembre 2010 sous la forme du document IGDS n° 186.
25. Les deux documents fournissent une protection à tous les membres du personnel contre des représailles subies pour avoir signalé des manquements aux normes ou coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête. La procédure du Bureau n°186 décrit les mesures pratiques que le responsable des questions d'éthique doit suivre pour l'examen de telles plaintes.
26. La procédure relative à la protection des personnes qui signalent des abus a été créée dans le but d'assurer l'équité, le respect des règles de procédure et la confidentialité au cours de l'instruction d'une plainte.
27. La procédure a été élaborée en prenant en considération la nécessité d'assurer la protection aussi bien des membres du personnel qui prétendent avoir subi des représailles que des droits des fonctionnaires accusés, en assurant l'équité et la transparence et en garantissant le respect des règles de bonne justice et la régularité de la procédure. La crédibilité et l'intégrité de la procédure sont fondamentales pour faire de la protection des personnes qui signalent des abus un moyen dissuasif puissant contre la tentation de recourir à des représailles, ce qui lui permet de jouer un rôle préventif de premier plan. Elles encouragent aussi les membres du personnel à signaler des manquements qui seraient sinon occultés par la crainte de mesures de représailles non sanctionnées.
28. L'équité de la procédure est assurée grâce aux dispositions pertinentes suivantes :
 - a) Communication de l'ensemble de la plainte initiale non futile à l'auteur présumé de représailles, à moins que le responsable des questions d'éthique n'estime que pareille communication risque d'entraver l'enquête ou d'exposer le plaignant au risque de nouvelles représailles ;
 - b) Possibilité pour l'auteur présumé de représailles de répondre aux allégations ;
 - c) Communication au plaignant et à l'auteur présumé de représailles, à l'issue de l'examen préliminaire ou en cours de procédure, si le responsable des questions d'éthique l'estime approprié, de tous les documents et preuves sur lesquels sera fondée la décision du responsable des questions d'éthique.
 - d) Possibilité pour le plaignant et pour l'auteur présumé de représailles de soumettre leurs commentaires par écrit.
29. Une disposition spécifique prévoyant la confidentialité de la procédure a également été introduite, accordant cependant au responsable des questions d'éthique le pouvoir de décider de communiquer, si nécessaire, la recommandation finale à des tiers, après

en avoir avisé l'auteur des représailles et le plaignant, et leur avoir donné la possibilité de formuler leurs commentaires au sujet d'une telle communication.

30. Cette procédure n'est pas applicable à des parties extérieures qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes garanties de procédure que les fonctionnaires. Cependant, s'il est établi que des mesures de représailles ont été prises à l'encontre d'un contractant ou de toute personne traitant avec le BIT, pour avoir signalé un manquement, le responsable des questions d'éthique peut décider de procéder à un renvoi qualifié de l'affaire à HRD, en recommandant des mesures disciplinaires.

Affaires

31. Au cours de la période soumise au rapport, la responsable des questions d'éthique n'a reçu aucune plainte pour représailles.

* * *

Monique Zarka-Martres

Responsable des questions d'éthique