



Bureau international du Travail

RAPPORT DE LA RESPONSABLE DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE

1^{er} janvier- 31 décembre 2011

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
PROMOTION.....	5
<i>Site internet</i>	5
<i>Evénement relatifs à l'éthique</i>	5
<i>Matériel de formation et de sensibilisation</i>	5
CONSULTATION	6
<i>En général</i>	6
<i>Demandes d'avis</i>	7
PROTECTION DES PERSONNES QUI SIGNALENT DES ABUS.....	10
<i>En général</i>	10
<i>Procédure concernant la protection des personnes qui signalent des abus</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 selon 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 à compter du 1^{er} novembre 2010, son mandat a été étendu 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).
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 cinquième 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. En avril 2011, la responsable des questions d'éthique a collaboré avec le Bureau du Conseiller juridique (JUR) et avec HRD en vue de la soumission de propositions à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) dans le cadre de la révision des normes de conduite de la fonction publique internationale visant à adapter celles-ci aux nouveaux défis en matière d'éthique.
7. 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.*
8. 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.

9. 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.
10. 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.
11. Les trois domaines sont traités de manière séparée.

PROMOTION

Site internet

12. 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>

Événements relatifs à l'éthique

13. En juillet 2011, le responsable des questions d'éthique a pris part à la troisième réunion du Réseau d'éthique des Nations Unies à Vienne, en Autriche. Ont participé à cette réunion des responsables des questions d'éthique et des praticiens représentant le secrétariat de l'ONU, les banques régionales de développement, les agences spécialisées de l'ONU et les institutions financières internationales. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une vaste entreprise visant à renforcer la collaboration et la cohérence dans l'application des normes éthiques.
14. Les participants ont discuté des questions clés relatives au rôle du Bureau et du responsable des questions d'éthique, qui touchent toutes les organisations internationales. Parmi les sujets traités figurent la déclaration financière, les fonctions de consultation, le maintien de l'indépendance et de l'autonomie, l'intégrité et la confidentialité. En outre, les participants ont collaboré à l'élaboration d'un ensemble de bonnes pratiques.

Matériel de formation et de sensibilisation

Formation en ligne

15. Depuis 2010, le Bureau du responsable des questions d'éthique met au point un programme de formation en ligne, devenu opérationnel et disponible sur le site internet du responsable des questions d'éthique de l'OIT en anglais, espagnol et

français à partir de septembre 2011. Ce programme se compose de trois modules, l'exécution de chacun d'eux exigeant 15 à 30 minutes. Le premier module identifie plusieurs dilemmes éthiques communs qui peuvent apparaître sur le lieu de travail et fournit des conseils pour assurer une prise de décision éthique. Le second module contient un questionnaire éthique et le troisième module comporte trois cas types dans lesquels les fonctionnaires peuvent tester leurs capacités à prendre une décision éthique.

16. Le programme de formation en ligne est destiné à servir d'introduction à l'éthique pour les membres du personnel, préalablement à leur participation à des séminaires face-à-face, et leur fournit une très bonne occasion de se familiariser avec les défis potentiels en matière d'éthique. La formation en ligne sur l'éthique permet aux membres du personnel de reconnaître les questions d'éthique dans leur travail de tous les jours et d'y répondre de manière appropriée.
17. En outre, le Bureau du responsable des questions d'éthique a collaboré avec d'autres départements à l'élaboration d'un nouveau Programme de gouvernance interne et de responsabilisation au BIT. En partenariat avec FINANCE, HRD, PARDEV, PROCUREMENT et PROGRAM, le Bureau du responsable des questions d'éthique a examiné plusieurs scénarios de formation interactifs destinés à un programme en ligne qui, une fois parachevé, sera obligatoire pour tous les fonctionnaires du BIT. Chaque scénario comporte des éléments qui touchent au domaine juridique, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'éthique et à la gestion du risque, et montre à l'utilisateur comment les décisions individuelles peuvent affecter le BIT dans son ensemble.

Brochure sur l'éthique

18. Une brochure intitulée « Le Bureau du responsable des questions d'éthique : Introduction » a été publiée en mai 2011 et est destinée à servir de guide sur les fonctions du Bureau du responsable des questions d'éthique. Elle répond à plusieurs questions générales sur le rôle du responsable des questions d'éthique, en attirant particulièrement l'attention sur la manière dont le Bureau du responsable des questions d'éthique peut assumer le rôle d'expert à l'égard du personnel du BIT, tout en spécifiant les fonctions qui ne relèvent pas de la compétence du responsable des questions d'éthique. Cette brochure est disponible sur la page internet du BIT sur l'éthique et en version papier auprès du Bureau du responsable des questions d'éthique.

CONSULTATION

En général

19. 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.

20. 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.
21. 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.
22. 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 »*).
23. Les collègues désirant s'enquérir au sujet d'activités extérieures ont reçu un avis de la responsable des questions d'éthique concernant la pertinence des activités envisagées, et des conseils sur la procédure appropriée à suivre.

Demande d'avis

24. Les demandes d'avis couvrent un large éventail de sujets. Voici quelques cas représentatifs de telles demandes :
 - a) Un fonctionnaire a voulu s'enquérir sur l'opportunité d'accepter une médaille d'honneur. La responsable des questions d'éthique s'est référée à ce propos à l'article 1.5 du Statut du personnel qui dispose qu'*« Aucun fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement quelconque ou de toute autre source extérieure à l'Organisation une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ou des honoraires, sauf si, de l'avis du Directeur général, une telle acceptation est compatible avec sa qualité de fonctionnaire international »*. Cependant, afin d'éviter de créer une situation embarrassante, il a été conseillé au fonctionnaire d'accepter la médaille

au nom de l'Organisation. Il est d'usage de remettre ensuite de tels objets à DOSCOM.

- b) Un fonctionnaire a voulu savoir s'il pouvait participer à une manifestation contre un gouvernement national. La responsable des questions d'éthique s'est référée à ce propos 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 prévoit que : « *les fonctionnaires, ne doivent pas participer à des activités politiques dans leur pays d'origine ou dans le pays hôte,....* » ainsi qu'à la ligne directrice du Bureau, IGDS n°67 sur les activités et occupations extérieures, et en particulier au paragraphe 4 qui prévoit que : « *vous devez vous abstenir d'exprimer publiquement vos convictions sur des questions qui prêtent à controverse* ». Elle a donc recommandé au fonctionnaire concerné de s'abstenir de prendre part à la manifestation.
- c) Un fonctionnaire du BIT qui travaillait à temps partiel a sollicité un avis sur la pertinence d'un travail partiellement lucratif (la moitié des bénéfices devant être cédée à une association caritative). Il voulait se servir du site internet de l'OIT pour sa propre publicité, poser des affiches au BIT et utiliser les locaux du BIT pour l'exécution de ses propres affaires). La responsable des questions d'éthique a exprimé l'avis qu'il n'était pas possible d'entreprendre l'activité envisagée, vu que les fonctionnaires ne doivent pas utiliser les locaux du BIT pour leurs affaires privées ou profiter de leurs fonctions au BIT pour réaliser des avantages financiers. En outre, l'activité privée risquait d'interférer avec les tâches du Bureau. La responsable des questions d'éthique a informé le fonctionnaire concerné que s'il voulait accomplir le travail en question, il devait demander l'autorisation de HRD et l'exercer à l'extérieur de l'Organisation et durant son temps personnel, en évitant tout lien avec ses fonctions au BIT.
- d) Un membre du personnel voulait participer à des activités d'observation d'élections, organisées par un organisme administratif neutre et indépendant, en dehors des heures de travail, sur la base du volontariat et moyennant une indemnisation strictement symbolique. La responsable des questions d'éthique était d'avis qu'une telle activité ne devait en principe soulever aucun problème éthique, mais que : a) dans le cas où l'organisme administratif en question était concerné par un différend juridique quelconque, le collègue devrait garder à l'esprit sa qualité de fonctionnaire international et ne jamais s'impliquer dans un tel différend ; et b) s'agissant du serment exigé par l'organisme administratif en question et dont il ne pouvait être exempté, il lui a été conseillé de soumettre le texte du serment pour examen à JUR.

- e) Un fonctionnaire a consulté la responsable des questions d'éthique sur la question de savoir si l'acceptation prévue d'un prix honorifique pour bonne direction, accordé au nom d'une ONG d'employeurs pouvait poser un problème éthique quelconque. La responsable des questions d'éthique était d'avis que, compte tenu du fait que l'ONG en question n'était ni neutre ni indépendante, le fait d'accepter cet honneur pourrait poser des problèmes de compatibilité avec sa qualité de fonctionnaire international.
- f) Un fonctionnaire demanda un conseil sur la question de savoir s'il pouvait siéger au Conseil d'administration d'une association de scouts. Se référant à la directive du Bureau IGDS n°71 sur les règles régissant les activités et occupations extérieures, la responsable des questions d'éthique était d'avis que, dans la mesure où de telles activités se déroulaient en dehors des heures de travail, ne concernaient pas le travail du BIT et n'étaient pas rémunérées, elles ne devaient poser aucun problème éthique et n'exigeaient pas d'autorisation préalable.
- g) Un membre du personnel voulait s'enquérir de la possibilité de participer à un jeu télévisé, au cours de la période de son congé non rémunéré. La responsable des questions d'éthique a exprimé l'avis qu'il devait faire en sorte que sa participation à ce jeu n'entache pas la réputation de l'Organisation, et que tout propos exprimé au cours de ce jeu le soit avec tout le tact, la discrétion et la réserve qui incombent à un fonctionnaire du BIT.
- h) Des précisions ont été demandées à la responsable des questions d'éthique au sujet de la possibilité pour un nouveau fonctionnaire du BIT de conserver ses activités extérieures, qui devaient avoir lieu en dehors des heures de travail et qui n'étaient pas rémunérées. Ces activités comprenaient notamment, la position de président d'une organisation professionnelle, de vice-président d'une ONG, de membre du conseil d'administration d'une société, de membre du conseil d'un comité national et de juré dans un tribunal national. La responsable des questions d'éthique indiqua que, des informations complémentaires ayant été demandées sur la nature de certaines des activités en question, prises dans leur ensemble, ces activités semblaient exiger un investissement personnel considérable et n'étaient donc pas compatibles avec un poste à temps plein au BIT.
- i) La responsable des questions d'éthique a été contactée au sujet d'une offre faite par l'un des fournisseurs officiels de l'Organisation qui proposait des rabais sur certains articles que les fonctionnaires du BIT pourraient acheter pour leur usage personnel. Dans sa réponse, la responsable des questions d'éthique fait référence à la ligne directrice

du Bureau IGDS n°68 concernant « les conflits d'intérêts, et est d'avis que, compte tenu de la relation contractuelle existante et éventuellement future entre l'OIT et le fournisseur, pareille offre présentait un risque potentiel de conflit d'intérêt.

- j) Le Département des services des ressources humaines (HRS) au CIF/OIT a sollicité des précisions concernant les fonctionnaires dont les activités personnelles ou les hobbies (tels que la rédaction de livres, la peinture ou la collection d'objets de valeur) pourraient donner lieu à des avantages financiers, mais sont accomplis en dehors des heures de travail officielles, ne présentent pas de conflits d'intérêts et ne concernent pas les activités de l'Organisation. La responsable des questions d'éthique indiqua que les dispositions pertinentes se trouvaient dans la circulaire HRS 28/2008 du CIF/OIT sur « les règles et procédures d'approbation régissant les activités extérieures », et était d'avis que tout fonctionnaire qui choisit d'exercer de telles activités fournisse à HRS des informations détaillées afin de permettre au département de vérifier que ces activités ne sont pas de nature commerciale et ne présentent aucun conflit d'intérêts.

PROTECTION DES PERSONNES QUI SIGNALENT DES ABUS

En général

25. 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.
26. 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.
27. 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 concernant la protection des personnes qui signalent des abus

28. La procédure relative à la protection des personnes qui signalent des abus est prévue dans la procédure du Bureau IGDS n° 186. Elle 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.
29. La procédure a été élaborée en prenant en considération la nécessité d'assurer la protection aussi bien des membres du personnel qui estiment 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.
30. 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 des représailles de soumettre leurs commentaires par écrit.
31. Une disposition spécifique prévoyant la confidentialité de la procédure a été également 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.
32. 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.

33. Le Bureau du responsable des questions d'éthiques a consulté d'autres unités concernées et le syndicat du personnel avant d'établir la procédure relative à la protection des personnes qui signalent des abus.

Cas

34. Au cours de la période pertinente, la responsable des questions d'éthique n'a pas reçu de plaintes pour représailles ayant exigé des mesures de protection.
35. Cependant, au cours de la période couverte par le rapport, la responsable des questions d'éthique a été informée de quelques cas de manquements présumés de la part d'un supérieur ou d'un collègue, lesquels ont été portés à son attention en tant que mesure de précaution en sus de la communication à l'autorité compétente d'un tel manquement ou préalablement à celle-ci. Dans ce contexte, la responsable des questions d'éthique a informé les fonctionnaires concernés qu'ils bénéficieraient d'une protection dans le cas où la communication du manquement à l'autorité compétente ou leur coopération prévue dans le cadre d'un audit ou d'une enquête entraînerait des mesures de représailles à leur encontre et ce, conformément à la procédure prévue dans la Procédure du Bureau IGDS n°186 sur la protection des personnes qui signalent des abus. Aucune demande formelle de bénéficier de mesures de protection n'a suivi.

* * *

Monique Zarka-Martres

Responsable des questions d'éthique