



International
Labour
Office

RAPPORT DE LA RESPONSABLE DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE

1^{ER} JANVIER- 31 DÉCEMBRE 2012

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
PROMOTION.....	5
<i>Site Web</i>	5
<i>Formation à l'éthique</i>	5
CONSULTATION	6
<i>En général</i>	6
<i>Demandes d'avis</i>	7
PROTECTION DES FONCTIONNAIRES QUI SIGNALENT DES ABUS	10
<i>En général</i>	10
<i>Procédure concernant la protection des fonctionnaires qui signalent des abus</i>	10
<i>Cas</i>	12

INTRODUCTION

1. En avril 2006, le Directeur général a décidé d'introduire des mesures visant à promouvoir au sein du BIT une culture de l'intégrité et des normes éthiques élevées. Il a notamment décidé :
 - a) qu'une copie des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux serait remise à chaque fonctionnaire en lui demandant de signer une déclaration selon laquelle il/elle confirme les avoir lues et s'engage à les observer ;
 - b) qu'une fonction de Responsable des questions d'éthique serait créée en vue d'apporter un appui au respect des normes éthiques et de permettre aux fonctionnaires de signaler les cas de manquement aux normes éthiques sans craindre de représailles ; et
 - c) que certains fonctionnaires désignés devraient remplir, de manière périodique, un registre des intérêts financiers.

Ces décisions ont été incorporées à la Circulaire n° 662, série 6, sur *L'éthique au Bureau*, datée du 26 avril 2006 et 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 l'OIT à Turin (Centre 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 Coordinatrice pour les questions de politique normative au Département des normes internationales du travail (NORMES). Elle est actuellement chef de l'Unité de l'inspection et de l'administration du travail et de la sécurité et de la santé au travail à NORMES.
3. Le/la Responsable des questions d'éthique du BIT est chargé/e 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

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

requis des fonctionnaires internationaux, et que les fonctionnaires du BIT comprennent clairement les normes éthiques qui leur sont applicables.

- b) fournir, sur demande, des conseils à la direction et à tous les membres du personnel sur les questions d'éthique, en particulier sur les normes d'éthique qui régissent les activités extérieures ;
 - 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. A cet égard, le/la Responsable des questions d'éthique doit :
 - 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 à l'origine des représailles ou de la menace de représailles présumées ;
 - le cas échéant, référer l'affaire à HRD aux fins de l'examen d'éventuelles mesures disciplinaires.
4. Le/La Responsable des questions d'éthique fait rapport directement au Directeur général auquel il/elle présente un rapport périodique. Le présent rapport est le sixième rapport soumis par les Responsables des questions d'éthique.
 5. La 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 de la 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. Ces trois domaines sont traités de manière séparée dans le rapport.

PROMOTION

Site Web

8. Le Bureau de l'éthique a créé un site Web fonctionnel (en anglais, espagnol et français) consacré à l'éthique, régulièrement mis à jour et disponible à l'adresse suivante :

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

Par ailleurs, le site Web du Bureau de l'éthique du Centre de Turin a été lancé en janvier 2012 (en anglais, espagnol, italien, français et portugais). Il est accessible à l'adresse suivante : *<http://www.itcilo.org/fr>*

Formation à l'éthique

9. Comme indiqué ci-dessus, le/la Responsable des questions d'éthique est chargé/e de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de formation appropriés, en collaboration avec HRD.
10. En septembre 2012, dans le cadre de l'atelier de formation destiné aux fonctionnaires du BIT membres du Comité local des marchés (formation CLM), la Responsable des questions d'éthique a présenté un exposé sur « l'éthique dans le secteur des achats ».
11. Cette présentation couvrait les sujets suivants : le cadre conceptuel de l'éthique au BIT ; les principales responsabilités du/de la Responsable des questions d'éthique ; les raisons pour lesquelles l'éthique est particulièrement importante dans le secteur des achats ; ainsi que les instruments et documents pertinents de l'OIT. Trois études de cas ont été soumises aux participants pour discussion.

CONSULTATION

En général

12. Le second domaine d'action du/de la Responsable des questions d'éthique est la fonction de conseil. Il/Elle fournit, sur demande, à la direction 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 des conseils aux fonctionnaires intéressés, avant que ces derniers ne suivent, le cas échéant, les procédures officielles.
13. Il s'agit d'une fonction de conseil à 360 degrés puisqu'elle inclut aussi bien l'administration que les fonctionnaires, dont les intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes.
14. Comme au cours des années précédentes, des précisions ont souvent été demandées sur le rôle du/de la Responsable des questions d'éthique, s'agissant de sa fonction de conseil. Des demandes d'avis ont été reçues par le Bureau de l'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.
15. Les fonctionnaires qui ont sollicité un avis au sujet de la conduite d'autres collègues ont été encouragés à signaler les manquements présumés par le biais des mécanismes appropriés. Dans certains cas, le plaignant a demandé à la Responsable des questions d'éthique d'informer l'autorité compétente du problème signalé. 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 d'un 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 du Bureau IGDS n° 186 sur la protection des fonctionnaires qui signalent des abus (voir également ci-après : « *Protection des fonctionnaires qui signalent des abus* »).
16. Les collègues désirant s'informer au sujet de la possibilité d'exercer des activités extérieures ont reçu un avis de la Responsable des questions d'éthique concernant l'adéquation des activités envisagées avec leur statut de fonctionnaire international ainsi que des conseils sur la procédure à suivre.

Demandes d'avis

17. Les demandes d'avis reçues couvrent un large éventail de sujets. Quelques cas représentatifs de telles demandes sont résumés ci-après.

- a) Un/e fonctionnaire a sollicité l'avis de la Responsable des questions d'éthique sur la question de savoir s'il/elle pouvait assumer des responsabilités dans une association à but non lucratif qui organise des débats politiques aux niveaux national et international au sujet de mouvements politiques liés à la Seconde Guerre mondiale. Aucune rémunération n'était prévue. La Responsable des questions d'éthique a informé ce/cette collègue qu'il/elle pouvait être membre de cette association, mais qu'une participation active (ou plus militante) au sein de cette association comportait le risque potentiel pour lui/elle d'exprimer publiquement ses convictions sur des sujets controversés, ce qui serait contraire aux obligations qui incombent aux fonctionnaires internationaux, telles que le tact, la réserve et la discrétion.
- b) La Responsable des questions d'éthique a été consultée sur la possibilité pour un membre du personnel de prendre part à une réunion officielle de chefs d'Etat, dans le cadre de la délégation du BIT ou de la délégation de son propre pays. La Responsable des questions d'éthique s'est référée aux paragraphes 8 et 9 de la Ligne directrice du Bureau IGDS n° 67 et a proposé à l'intéressé/e de demander au Directeur général l'autorisation spéciale de participer à cette réunion en tant que membre de la délégation de son propre pays, d'assumer personnellement toutes les obligations financières relatives à la participation à cette réunion et de prendre un congé au cours de cette période.
- c) Un/e fonctionnaire a sollicité l'avis de la Responsable des questions d'éthique au sujet de la publication de son autobiographie, rédigée à titre privé et comportant des références à l'OIT et à sa vie professionnelle au sein du Bureau. La Responsable des questions d'éthique a informé le/la fonctionnaire que la publication d'un ouvrage est considérée comme une activité extérieure, que celui-ci doit comporter une déclaration indiquant que les vues qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIT et que toute mention de collègues qui pourraient être facilement identifiés doit être évitée, sauf à obtenir le consentement de ces derniers. Elle était aussi d'avis que, compte tenu des gains potentiels liés à cette publication, une autorisation devait être demandée à HRD. Elle a également rappelé l'obligation de ne pas inclure dans le livre des éléments quelconques susceptibles de nuire à la

réputation de l'OIT ou toute information concernant l'OIT qui ne devrait pas être divulguée.

- d) Un/e fonctionnaire a sollicité un avis sur la possibilité de faire partie du conseil d'administration d'une ONG humanitaire sur la base du volontariat. Se référant aux documents IGDS sur les activités et occupations extérieures, à savoir la Ligne directrice du Bureau n° 67, la Procédure du Bureau n° 70 et la Directive du Bureau n° 71, la Responsable des questions d'éthique a informé le/la fonctionnaire que les objectifs de l'ONG en question semblaient compatibles avec ceux de l'OIT. Cependant, elle a indiqué que les fonctions exécutives et administratives du conseil d'administration, ainsi que la responsabilité civile et pénale qui pourraient résulter de l'exercice de telles fonctions constituaient des problèmes par rapport au statut de fonctionnaire international. Dans ces conditions, il serait préférable d'envisager une adhésion en qualité de simple membre de l'ONG ou une fonction de « consultation ». La Responsable des questions d'éthique a par ailleurs indiqué que, conformément à la directive du Bureau IGDS n° 71, cette qualité de membre pourrait constituer une activité extérieure et que, conformément à la Procédure du Bureau IGDS n° 70, il/elle devrait solliciter l'approbation écrite préalable du chef responsable.
- e) Un/e fonctionnaire désigné/e en tant que membre d'un organisme gouvernemental de son pays a demandé un avis sur les mesures à prendre à ce sujet. La Responsable des questions d'éthique s'est référée aux documents IGDS sur les activités et occupations extérieures, notamment la Ligne directrice du Bureau n° 67, la Procédure du Bureau n° 70 et la Directive du Bureau n° 71, et a indiqué que, conformément au paragraphe 8 de la Ligne directrice du Bureau IGDS n° 67, la nomination en tant que membre d'un organisme gouvernemental soulevait des problèmes par rapport au statut de fonctionnaire international. Cependant, elle a également informé le/la fonctionnaire que, conformément au paragraphe 9 de ce même document, le Directeur général peut faire une exception à cette règle et qu'en pareil cas, le fonctionnaire intéressé doit bien préciser qu'il n'exerce pas l'activité considérée en qualité de fonctionnaire international. Elle a indiqué au fonctionnaire que la demande visant à obtenir cette dérogation doit être adressée au Directeur de HRD par l'intermédiaire de son chef responsable, comme prévu au paragraphe 8 de la Procédure du Bureau IGDS n° 70.

- f) Un/e membre du personnel a souhaité obtenir des informations au sujet de la possibilité de rédiger une thèse relative à la culture organisationnelle de l'OIT. La Responsable des questions d'éthique a indiqué que le projet représentait une activité extérieure qui ne pouvait donc être exercée durant les heures de travail et que l'intéressé/e devait éviter d'exprimer publiquement des opinions susceptibles de nuire à la réputation de l'Organisation. Elle a également informé ce/cette collègue du risque potentiel de manquer à ses obligations en tant que fonctionnaire international, telles que le tact, la discrétion et le respect des différentes cultures. Elle a également conseillé au/à la fonctionnaire concerné/e de soumettre une demande d'autorisation à HRD, accompagnée de tous les détails pertinents.
- g) Un/e fonctionnaire ayant reçu un titre honorifique a demandé conseil au sujet des mesures à prendre à ce propos. La Responsable des questions d'éthique s'est référé au Chapitre 1 du Statut du personnel et aux documents IGDS sur les activités et occupations extérieures, à savoir la Ligne directrice du Bureau n° 67 et la Directive du Bureau n° 71. Selon ces dispositions, « 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, sans l'autorisation préalable du Directeur général ». Le/la fonctionnaire a néanmoins été informé/e qu'aux termes du paragraphe 30 de la Ligne directrice du Bureau IGDS n° 67, « En règle générale, l'acceptation d'une décoration ne sera autorisée que si celle-ci est décernée en reconnaissance des services rendus durant une période où vous n'étiez pas au service du BIT. Si vous ne pouvez pas refuser, sans risquer de créer une situation embarrassante, une décoration qui vous a été décernée officiellement pour des services que vous avez rendus en tant que fonctionnaire du BIT, vous devez l'accepter au nom de l'Organisation et en informer immédiatement votre chef de rang supérieur ». La Responsable des questions d'éthique a constaté que la distinction était accordée au/à la fonctionnaire davantage à titre personnel que pour son activité au nom du Bureau et a informé ce/cette collègue qu'il devrait présenter une demande d'autorisation au directeur de HRD par l'intermédiaire de son chef responsable, accompagnée de tous les détails pertinents.
- h) Des précisions ont été demandées à la Responsable des questions d'éthique au sujet de cadeaux reçus de la part de ministères d'un gouvernement au cours d'une réunion officielle. Se référant à l'article

1.5 du Statut du personnel, la Responsable des questions d'éthique a indiqué que compte tenu des obligations des fonctionnaires internationaux, le fait d'accepter des cadeaux est embarrassant et il convient, dans la mesure du possible, d'éviter d'en recevoir. Par ailleurs, conformément à la pratique, les cadeaux reçus doivent être remis à DOSCOM.

Protection des fonctionnaires qui signalent des abus

En général

18. La troisième fonction du/de la 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 fonctionnaires qui signalent des abus). Les fonctionnaires sont ainsi encouragés à signaler les cas de manquements aux normes sans craindre de représailles.
19. Cependant, comme indiqué précédemment, la consultation du Bureau de l'éthique ne remplace aucun des mécanismes existants de signalement des manquements aux normes ou de résolution des plaintes à la disposition des membres du personnel, tels que les mécanismes prévus par les paragraphes 18 et 19 de la Directive du Bureau sur «l'éthique au Bureau» IGDS n° 76.
20. Le rôle du/de la Responsable des questions d'éthique consiste 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 au «renvoi qualifié» de l'affaire à HRD aux fins notamment de l'examen d'éventuelles mesures disciplinaires.

Procédure concernant la protection des fonctionnaires qui signalent des abus

21. En application de la Directive du Bureau sur «l'éthique au Bureau», la Procédure du Bureau intitulée «l'éthique au Bureau: la protection des fonctionnaires qui signalent des abus» a été publiée sous la forme du document IGDS n° 186, en septembre 2010.

22. Ces deux documents prévoient la protection de tous les membres du personnel contre des représailles subies pour avoir signalé des manquements aux normes ou pour avoir coopéré dans le cadre d'un audit ou d'une enquête. La procédure du Bureau n° 186 décrit les mesures pratiques que le/la Responsable des questions d'éthique doit prendre lors de l'examen de telles plaintes.
23. La procédure relative à la protection des fonctionnaires 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.
24. La procédure a été élaborée en prenant en considération la nécessité de protéger aussi bien les membres du personnel qui estiment avoir subi des représailles que les 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 fonctionnaires 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.
25. L'équité de la procédure est assurée grâce aux dispositions pertinentes suivantes :
- a) Communication à l'auteur présumé des représailles de l'ensemble des éléments de la plainte initiale non abusive, à moins que le/la Responsable des questions d'éthique n'estime que pareille communication risquerait d'entraver l'enquête ou d'exposer le plaignant à de nouvelles représailles ;
 - b) Possibilité pour l'auteur présumé de représailles de répondre aux allégations ;
 - c) Communication au plaignant et à l'auteur présumé des représailles de tous les documents et preuves sur lesquels sera fondée la décision du/de la Responsable des questions d'éthique, à l'issue de l'examen préliminaire ou en cours de procédure, si le/la Responsable des questions d'éthique l'estime approprié.
 - d) Possibilité pour le plaignant et pour l'auteur présumé des représailles de soumettre leurs commentaires par écrit.

26. Une disposition spécifique prévoyant la confidentialité de la procédure a également été introduite, accordant cependant au/à la Responsable des questions d'éthique le pouvoir de décider de communiquer la recommandation finale à des tiers, si nécessaire et 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.
27. Cette procédure n'est pas applicable aux parties extérieures qui ne peuvent 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/la Responsable des questions d'éthique peut décider de procéder à un renvoi qualifié de l'affaire à HRD, en recommandant des mesures disciplinaires.

Cas

28. La Responsable des questions d'éthique n'a reçu aucune plainte pour représailles au cours de la période soumise au rapport.

Monique Zarka-Martres

Responsable des questions d'éthique