

Septembre 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ FINANCIER

Cent quarante-septième session

Rome, 5 - 9 novembre 2012

**Politique de protection des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent
des irrégularités**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. John Fitzsimon

Inspecteur général, Bureau de l'Inspecteur général

Tél.: +3906 5705 4884

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org.

RÉSUMÉ

- Lorsque la nouvelle politique de protection de l'Organisation à l'égard des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités a été présentée au Comité des questions constitutionnelles et juridiques et au Comité financier, la Direction de la FAO s'est engagée à établir un rapport sur la première année de mise en œuvre de cet instrument. Rien n'indique que la promulgation de la politique de protection début 2011 ait entraîné une augmentation du nombre des plaintes déposées par des fonctionnaires et collaborateurs, mais il semble que ceux-ci aient ainsi été encouragés à signaler des comportements susceptibles d'être potentiellement considérés comme des mesures de représailles.
- Les procédures prévues par la politique de protection ont été observées. Sept plaintes avaient été examinées par le Bureau de l'Inspecteur général à la mi-2012, toutes déposées par des fonctionnaires travaillant hors Siège. Dans six cas, l'examen préliminaire a conclu qu'il n'y avait pas matière à plainte pour représailles. Dans un cas, la FAO a néanmoins appliqué des mesures de protection, par précaution, en affectant le plaignant à un autre projet situé dans la même région, conformément à l'article 17 de la politique de protection. Dans un autre cas, le Bureau a conclu que les décisions administratives prises à l'encontre du plaignant ne constituaient pas une mesure de rétorsion.
- L'obligation de procéder à l'examen préliminaire des plaintes pour représailles a un impact sur les opérations et la charge de travail du Bureau, sachant que celui-ci est tenu d'enquêter en priorité sur ce type de plaintes. Dans la plupart des cas, les affaires traitées tenaient à des problèmes de relation entre les fonctionnaires, à divers niveaux, qui auraient pu être réglés de manière plus efficace par un supérieur hiérarchique, avec le soutien d'autres bureaux de la FAO.
- Compte tenu des ressources limitées du Bureau et conformément aux dispositions prises par de nombreux autres organismes des Nations Unies en matière de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements, le Comité de vérification de la FAO a recommandé que l'Organisation envisage que les plaintes déposées dans le cadre de cette politique soient examinées dans un premier temps par une autorité compétente qui ne fasse pas partie du Bureau de l'Inspecteur général. Le Comité a également noté qu'il ressortait des enquêtes les plus récentes que l'Organisation devait appeler l'attention sur la question des conflits d'intérêt parmi son personnel et sur les dispositions à prendre à cet égard.
- Aucune proposition visant à apporter des modifications à la politique de protection n'est avancée à ce stade. Cependant, la Direction de la FAO a décidé de garder à l'examen les éléments suivants: a) la question de savoir s'il convient que les plaintes déposées dans le cadre de cette politique soient examinées préalablement par une autorité compétente qui ne fasse pas partie du Bureau de l'Inspecteur général, et b) le rôle potentiel du Bureau de l'éthique sur la question, notamment lorsque le Comité de l'éthique deviendra pleinement opérationnel.
- Par ailleurs, le Bureau de l'Inspecteur général renforcera, au sein de l'Organisation et en particulier sur le terrain, son action de sensibilisation à l'égard de la politique de protection et de la notion de représailles, non seulement pour promouvoir l'utilisation d'autres voies de recours lorsque la plainte ne répond pas aux critères établis par la politique de protection, mais aussi pour décourager et prévenir les mesures de rétorsion. Lorsque les circonstances le permettent, cette action sera coordonnée avec les efforts de sensibilisation et de formation déployés par le Bureau de l'éthique.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la politique de protection de la FAO à l'égard des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités, et à formuler des observations ou donner des indications à ce sujet.

Projet d'avis

- **Le Comité a pris note des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la politique de protection de la FAO à l'égard des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités. Il a noté qu'aucune proposition visant à apporter des modifications à la politique de protection n'était avancée à ce stade. Il a accueilli favorablement la proposition faite par la Direction de garder à l'examen la question de savoir si l'examen préliminaire des plaintes déposées et les enquêtes correspondantes doivent continuer d'être assurés par le Bureau de l'Inspecteur général, ainsi que celle de renforcer, en particulier sur le terrain, l'action de sensibilisation à l'égard de la politique de protection.**

Généralités

1. Le concept de protection contre les mesures de représailles est présent depuis toujours dans les règlements et dispositions applicables de la FAO. Toutefois, dans le contexte de la stratégie visant à renforcer l'intégrité au sein de la FAO, en 2010, le Bureau de l'Inspecteur général (ci-après dénommé « le Bureau ») a coordonné la formulation d'une politique de protection des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités à l'échelle de l'Organisation (ci-après dénommée « la politique de protection »), en collaboration avec le Bureau des affaires juridiques et la Division de la gestion des ressources humaines (CSH). La politique de protection a été approuvée par le Directeur général en décembre 2010 et publiée en tant que Circulaire administrative n°2011/05, en date du 9 février 2011. Le Bureau, en vertu de sa charte, avait déjà autorité pour enquêter sur les allégations de représailles exercées contre des fonctionnaires qui coopéraient à ses procédures d'audit et d'investigation, mais la politique de protection a élargi le champ d'application de la protection des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités et redéfini les responsabilités du Bureau afin de lui permettre d'enquêter sur toutes les plaintes pour représailles.
2. À sa quatre-vingt-douzième session (Rome, 7-9 mars 2011), le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) a noté qu'il avait été proposé « de réviser la Circulaire administrative à l'issue d'un examen des résultats obtenus au terme de la première année d'application de la politique, et qu'il serait possible, à cette occasion, d'y apporter au besoin des ajustements »¹.
3. À sa cent trente-huitième session (Rome, 21-25 mars 2011), le Comité financier a pris acte de la proposition du Secrétariat concernant la révision de la Circulaire administrative, prévue pour la fin de 2011.
4. Avec l'accord de leurs présidents, ces deux comités seront saisis d'un rapport d'examen lors de leur session de l'automne 2012.
5. En 2012, le Bureau a fait le point sur la première année d'application de la politique de protection et présenté ses observations au Comité de vérification ainsi qu'à la Direction de la FAO.
6. Le présent document est structuré comme suit:
 - Observations visant les affaires traitées par le Bureau de l'Inspecteur général.
 - Questions importantes identifiées lors de la mise en œuvre de la politique.
 - Conclusions.

Politique de protection des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités

Observations visant les affaires traitées par le Bureau de l'Inspecteur général.

7. On trouvera dans la présente section un résumé des aspects les plus pertinents liés aux allégations de mesures de représailles reçues par le Bureau en 2011 et pendant le premier semestre de 2012. Il convient de souligner les points suivants:
 - i) Entre la date de publication de la politique de protection et fin juin 2012, le Bureau a reçu au total sept plaintes pour représailles; ce chiffre est sensiblement supérieur à la tendance des années passées.
 - ii) Les sept plaintes répondaient aux critères établis en vertu de l'article 5 de la politique de protection: i) dénoncent un fonctionnaire ou collaborateur de la FAO ayant manqué aux obligations que lui imposent les règles de l'Organisation; ii) fournissent en bonne foi des informations sur des irrégularités commises par un ou plusieurs fonctionnaires ou collaborateurs de la FAO; et iii) coopèrent de bonne foi dans le cadre d'un audit ou d'une enquête dûment autorisés.

¹ CL 141/7.

- iii) Trois des sept plaintes portaient sur des allégations de représailles qui auraient été exercées contre des personnes à la suite de leur coopération avec le Bureau.
- iv) Les plaintes relataient entre autres des menaces de non-renouvellement de contrat, des brimades infligées par un supérieur hiérarchique, des évaluations de performance négatives réalisées au mépris des procédures établies, des actes de harcèlement et d'intimidation.
- v) Les plaintes relatives à des comportements répréhensibles ont été fournies en bonne foi et les plaignants avaient une assez forte conviction légitime de la réalité des faits reprochés.
- vi) Les allégations de représailles ont été communiquées au plus tard un an après les faits, conformément aux prescriptions de la politique de protection.
- vii) Toutes les allégations ont pour objet des mesures de rétorsion prises dans les bureaux de terrain.
- viii) Dans la plupart des cas, les allégations de représailles ont eu lieu dans des bureaux où l'environnement de travail était difficile et caractérisé par des relations tendues entre les parties concernées.
- ix) Le délai imposé pour l'achèvement de l'examen préliminaire a été prolongé dans deux cas où une mission s'est avérée nécessaire pour interroger d'autres témoins.
- x) Dans six cas, l'examen préliminaire a conclu qu'il n'y avait pas matière à plainte pour représailles. Les conclusions ont été presque exclusivement fondées sur l'insuffisance d'éléments permettant d'établir un lien entre la mesure de représailles présumée et l'allégation de comportement répréhensible; le plaignant n'a pu fournir des informations et/ou une documentation cohérentes; ou le plaignant a retiré sa plainte.
- xi) Dans un cas, le Bureau a conclu que, même s'il y avait de fortes présomptions de représailles, la Direction de la FAO était en mesure de démontrer qu'elle aurait pris les mêmes mesures à l'encontre de la personne concernée si celle-ci n'avait pas été le sujet d'un comportement protégé.
- xii) Dans un cas, la FAO a appliqué des mesures de protection et atténué le risque de représailles en affectant le plaignant à un autre projet situé dans la même région, conformément à l'article 17 de la politique de protection.

Questions importantes identifiées lors de la mise en œuvre de la politique

8. L'aspect le plus important concerne les pouvoirs que la politique de protection confère au Bureau:

- i) L'article 12 de la politique de protection indique que « les fonctions de l'Inspecteur général relatives à la protection contre les représailles consécutives à un signalement d'inconduite consistent à: i. recevoir les plaintes pour représailles; ii. conserver un dossier confidentiel pour chacune de ces plaintes; iii. effectuer un examen préliminaire de la plainte pour vérifier: a) si le plaignant a eu recours à un comportement protégé; et b) s'il apparaît que le comportement protégé a pu contribuer aux représailles ou aux menaces de représailles faisant l'objet de la plainte; iv. enquêter sur les plaintes pour lesquelles l'apparence de représailles est confirmée et présenter un rapport d'enquête au Directeur général ». Cet article confère des pouvoirs au Bureau aux différentes étapes du processus, notamment pour recevoir les plaintes relatives à des représailles, analyser les rapports du fonctionnaire ou du collaborateur, interroger les témoins, procéder à un examen préliminaire et déterminer s'il peut s'agir de prime abord d'un cas de représailles et, dans l'affirmative, enquêter sur l'allégation.
- ii) La majorité des plaintes reçues (voir les points viii) et x) du paragraphe 7 ci-dessus) trahissaient en réalité des problèmes liés à l'environnement interne des unités concernées. Comme indiqué plus haut (point viii) du paragraphe 7), le Bureau a conclu que les allégations reçues ne concernaient pas des mesures de représailles mais résultaient de différends entre les parties, qui auraient pu être résolus par un supérieur hiérarchique, avec l'appui éventuel d'autres services de l'Organisation. En

conséquence, les pouvoirs reconnus au Bureau de l'Inspecteur général par la politique de protection en ce qui concerne la réception des plaintes et l'examen préliminaire amenaient celui-ci à enquêter sur des conflits opposant des fonctionnaires à leur supérieurs hiérarchiques, ce qui revenait à étendre son mandat à des domaines où d'autres départements de l'Organisation peuvent être mieux placés pour aider les responsables à régler le différend.

- iii) Traiter de questions qui pourraient être résolues plus efficacement par d'autres services spécialisés au sein de l'Organisation a un impact sur les opérations et la charge de travail du Bureau puisqu'en vertu de la politique de protection, celui-ci est tenu d'enquêter en priorité sur les plaintes pour représailles.
- iv) Dans d'autres organisations et organismes du système des Nations Unies, le bureau chargé des questions d'éthique est habilité à recevoir des plaintes pour représailles et procède à l'examen préliminaire d'allégations de représailles ou de menaces de représailles; lorsqu'il constate qu'il existe une présomption crédible de représailles, il transmet le dossier au bureau responsable pour enquête. Au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, tout fonctionnaire auteur d'une plainte peut former un recours auprès du Comité de déontologie contre la décision du Déontologue de ne pas transmettre celle-ci pour enquête².

9. Dans son rapport annuel de 2011, le Comité de vérification a noté la nouvelle politique de la FAO en ce qui concerne la protection des fonctionnaires et collaborateurs qui dénoncent des irrégularités, et les incidences de cette politique sur sa fonction d'investigation. Le Comité a observé que « la majorité des cas traités par le Bureau de l'Inspecteur général dans le cadre de cette politique concerne des problèmes liés au lieu de travail et à la performance des cadres. Compte tenu des ressources limitées du Bureau de l'Inspecteur général, et conformément aux dispositions prises par de nombreux autres organismes des Nations Unies en matière de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements, le Comité recommande que l'Organisation envisage que les plaintes déposées dans le cadre de cette politique soient examinées dans un premier temps par une autorité compétente qui ne fasse pas partie du Bureau de l'inspecteur général. Le Comité a également noté qu'il ressortait des enquêtes les plus récentes que l'Organisation devait appeler l'attention sur la question des conflits d'intérêt parmi son personnel et sur les dispositions à prendre à cet égard ».

Conclusions

10. Le nombre total de plaintes reçues par le Bureau de l'Inspecteur général augmente progressivement depuis quelques années mais rien n'indique que la promulgation de la politique de protection début 2011 ait accéléré cette tendance. Toutefois, la politique de protection est parvenue à encourager les fonctionnaires à signaler des comportements qui pourraient être potentiellement considérés comme des mesures de représailles, comme l'indique l'augmentation importante du nombre de plaintes pour représailles reçues par le Bureau de l'Inspecteur général depuis l'entrée en vigueur de la politique de protection.

11. À la lumière de l'expérience de la première année d'application, la Direction de la FAO ne fait à ce stade aucune proposition pour la révision de la politique de protection mais décide de garder à l'examen les éléments suivants: a) la question de savoir s'il convient que les plaintes déposées dans le cadre de cette politique soient examinées préalablement par une autorité compétente qui ne fasse pas

² En 2005, le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a promulgué une politique visant à protéger de toute mesure de rétorsion les fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités (Bulletin, ST/SGB/2005/21, Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés. Le texte est disponible à l'adresse suivante: http://www.un.org/depts/oios/wb_policy.pdf). Cette politique prévoyait l'établissement d'un Bureau de la déontologie indépendant, chargé de mettre les personnes qui dénoncent des manquements à l'abri des représailles. Il est précisé dans le texte que cette politique a été formulée conformément au paragraphe 161(d) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale. Cette disposition invite instamment le Secrétaire général à « élaborer un code de déontologie applicable à tous les fonctionnaires des Nations Unies. Nous prions à cet égard le Secrétaire général de présenter à l'Assemblée générale des indications détaillées sur le bureau de la déontologie, doté d'un statut indépendant, qu'il compte créer... ».

partie du Bureau de l'Inspecteur général, et b) le rôle potentiel du Bureau de l'éthique sur la question, notamment lorsque le Comité de l'éthique deviendra opérationnel³, conformément aux politiques en la matière en vigueur dans d'autres organismes des Nations Unies.

12. Le Bureau de l'Inspecteur général renforcera, au sein de l'Organisation et en particulier sur le terrain, son action de sensibilisation à l'égard de la politique de protection et de la notion de représailles non seulement pour promouvoir l'utilisation d'autres voies de recours lorsque la plainte ne répond pas aux critères établis par la politique de protection mais aussi pour décourager et prévenir les mesures de rétorsion. Lorsque les circonstances le permettent, cette action sera coordonnée avec les efforts de sensibilisation et de formation déployés par le Bureau de l'éthique.

³ Il a été noté par le CQCJ que « la politique sera aussi revue une fois que le Bureau de l'éthique et le Comité de l'éthique seront devenus pleinement opérationnels ». Voir le document CCLM 92/7.