Genève, le 2 mai 2019

ORDRE DE SERVICE N° 19/10

LIGNES DIRECTRICES
EN MATIÈRE D'ENQUÊTE À L'UIT

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

L'objet du présent Ordre de service est de donner effet aux Lignes directrices en matière d'enquête à l'UIT ("les Lignes directrices") aux fins des enquêtes administratives internes. Les Lignes directrices ont pour but de guider les différentes étapes d'une enquête administrative, afin de veiller à ce que les activités d'enquête soient menées de manière exhaustive, objective et efficace et dans le respect du principe d'une procédure régulière, conformément aux normes professionnelles et à la pratique internationale.

Pendant une procédure d'enquête, il est important d'être attentif à la fois aux droits et aux obligations de tous les participants à l'enquête. En outre, il est primordial que les personnes qui conduisent les enquêtes fassent preuve d'objectivité, d'impartialité et d'équité pendant toute la procédure d'enquête et exercent leurs activités avec compétence et avec le plus haut niveau d'intégrité.

Les Lignes directrices s'inspirent des principes généraux et de l'approche méthodologique que suit l'organe chargé de l'enquête et sont conformes aux normes d'enquête généralement acceptées par les organisations internationales, telles qu'énoncées dans les "Lignes directrices uniformes en matière d'enquête" adoptées par la 10ème Conférence des enquêteurs internationaux[1].

Les procédures décrites ci-après constituent un guide sur les bonnes pratiques et la procédure à suivre. Afin d'assurer l'uniformité de la conduite des enquêtes, les enquêtes doivent être menées dans toute la mesure possible conformément aux Lignes directrices. Toutefois, les circonstances propres à une enquête donnée peuvent nécessiter une certaine souplesse dans l'application des Lignes directrices, souplesse qui n'est pas en elle-même contraire au principe des garanties d'une procédure régulière.

Le personnel de l'UIT, à tous les niveaux, coopère pleinement avec l'organe chargé de l'enquête, selon qu'il convient.

Houlin ZHAO
Secrétaire général

---

[1] Telles qu'approuvées par la 10ème Conférence des enquêteurs internationaux (juin 2009). La publication des Lignes directrices fait également suite à une recommandation informelle formulée par le Corps commun d'inspection dans son rapport intitulé "*Examen de la gestion et de l'administration de l'Union internationale des télécommunications (UIT)*" (JIU/REP/2016/1).

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE D'ENQUÊTE À L'UIT

I Principaux objectifs de la procédure d'enquête

1 En ce qui concerne les membres du personnel de l'UIT[2], le principal objectif de la procédure d'enquête est de conduire une enquête en bonne et due forme pour établir les faits, en vue d'examiner les allégations de fautes ou d'autres irrégularités impliquant des membres du personnel de l'UIT ou les informations se rapportant à de telles fautes ou irrégularités, afin de déterminer si celles-ci ont été commises et, dans l'affirmative, d'identifier la ou les personnes responsables.

2 En ce qui concerne les prestataires[3], le principal objectif de la procédure d'enquête est d'établir les faits relatifs à une allégation, afin de permettre à l'Union de prendre les mesures nécessaires, y compris la résiliation du contrat.

3 En ce qui concerne tant les membres du personnel que les prestataires, la procédure d'enquête vise également à réunir des éléments de preuve utiles pour déterminer s'il est opportun de renvoyer des affaires aux autorités judiciaires nationales aux fins d'enquêtes judiciaires et de poursuites.

4 Une enquête n'est pas une mesure disciplinaire, mais une procédure administrative visant à établir des faits.

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

II Types d'allégations faisant l'objet d'une enquête

5 Les allégations de fraude, de corruption et d'autres pratiques prohibées devraient être signalées conformément aux dispositions de la Politique de lutte de l'UIT contre les pratiques frauduleuses et autres pratiques prohibées. Selon la nature de l'allégation et les pièces justificatives fournies, le Bureau de l'éthique procédera à un examen préliminaire[4], qui aura pour but de déterminer s'il existe des allégations crédibles d'une pratique prohibée au sens de la Politique de lutte de l'UIT contre les pratiques frauduleuses et autres pratiques prohibées.

6 Conformément à sa Charte approuvée, l'Unité de l'audit interne (UAI) procède à des enquêtes en cas d'allégation ou de présomption de fraude ou de mauvaise gestion[5]. Ces enquêtes concernent les allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques prohibées conformément à la politique de lutte de l'UIT contre les pratiques frauduleuses et autres pratiques prohibées, exception faite de cas de faute faisant l'objet de la Politique de l'UIT en matière de harcèlement et d'abus de pouvoir[6]. S'agissant des enquêtes menées au titre de la Politique de l'UIT relative à la protection du personnel contre d'éventuelles représailles pour dénonciation d'un manquement

---

[2] Y compris, mais pas exclusivement: les fonctionnaires nommés de l'UIT (y compris les fonctionnaires au bénéfice d'un contrat de courte durée ainsi que les fonctionnaires détachés) et le personnel apparenté, dont les stagiaires, les administrateurs auxiliaires et les personnes au bénéfice d'un contrat d'engagement spécial (SSA) avec l'UIT.

[3] Les prestataires comprennent les partenaires, les fournisseurs, les entrepreneurs et les autres parties à une relation commerciale avec l'UIT.

[4] Si les allégations concernent une plainte formulée au titre de la Politique de l'UIT en matière de harcèlement et d'abus de pouvoir (Ordre de service 19/08), le Bureau de l'éthique, avec l'assentiment du plaignant, portera l'affaire devant le Secrétaire général pour étude et examen conformément aux dispositions de ladite Politique.

[5] Ordre de service 13/09, § 9 et Section G.

[6] Ordre de service 19/08.

(Ordre de service 11/04), conformément au paragraphe 4.5 de ladite Politique, le Secrétaire général nomme l'organe chargé de l'enquête

7 Lorsque des allégations sont formulées concernant une éventuelle faute commise par le Secrétaire général, le Président du Comité consultatif indépendant pour les questions de gestion (CCIG) renvoie l'affaire devant le Président du Conseil pour que celui-ci prenne une décision sur la marche à suivre.

III Confidentialité

8 Afin de protéger les droits de toutes les personnes impliquées dans une procédure d'enquête, l'organe chargé de l'enquête mène toutes les enquêtes de manière confidentielle. L'identité du plaignant et/ou dénonciateur ayant soumis une plainte de bonne foi (par l'un des canaux de signalements identifiés) n'est pas rendue publique, pas plus que l'identité de tout témoin ayant fourni des informations à l'organe chargé de l'enquête. Le traitement confidentiel réservé à l'identité du plaignant, du dénonciateur ou d'un témoin, ou aux informations qu'il fournit, est appliqué sous réserve de la bonne foi dont il fait preuve tout au long de la procédure d'enquête et de la véracité des allégations ; la confidentialité peut être révoquée ou restreinte si cette condition n'est pas/plus remplie.

Partially abrogated - Contact Library & Archives for more information

9 Dans ses rapports d'enquête confidentiels, l'organe chargé de l'enquête révèle l'identité des témoins et ne joint les comptes rendus des auditions avec ces derniers que si cette mesure s'avère nécessaire pour étayer les conclusions du rapport. Les rapports d'enquête sont des documents confidentiels et ne sont communiqués par l'organe chargé de l'enquête qu'à l'autorité compétente pour autoriser d'éventuelles mesures administratives complémentaires sur la base de ces rapports. Toutefois, cela ne préjuge pas de toute décision prise par l'autorité compétente en vue de communiquer le rapport dans le cadre d'une procédure administrative, ou à la suite d'une décision des organes directeurs de l'Organisation, ou encore dans tout autre cas exceptionnel destiné à garantir la bonne administration de la justice. L'organe chargé de l'enquête garde dans ses registres confidentiels une copie du rapport final présentant les conclusions de l'enquête.

10 De même, sans autorisation préalable de l'organe chargé de l'enquête, les membres du personnel de l'UIT impliqués dans la procédure d'enquête s'interdisent de divulguer à quiconque en dehors de l'organe chargé de l'enquête les informations acquises dans le contexte de l'enquête, sauf si ces informations ont déjà été rendues publiques par une autre source.

11 La divulgation non autorisée de l'identité du plaignant, de la personne qui fait l'objet de l'enquête ou d'un témoin, de toute autre information liée à l'enquête, ou de toute autre information que les fonctionnaires en activité ou les fonctionnaires retraités de l'UIT peuvent avoir acquises en ce qui concerne la procédure d'enquête, constitue une violation de la confidentialité et peut donner lieu à des mesures administratives, voire à une procédure disciplinaire conformément aux dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel de l'UIT.

12 Les informations contenues dans les ressources informatiques de l'UIT (TIC) ou obtenues au moyen de ces ressources sont assujetties aux dispositions des sections pertinentes de l'Ordre de service 09/07 intitulé "Utilisation des ressources informatiques de l'UIT".

IV Normes en matière d'enquêtes

13 Les enquêtes sont conduites conformément aux principes généraux énoncés dans les "Lignes directrices uniformes en matière d'enquête" approuvées par la 10ème Conférence des enquêteurs internationaux.

V Norme de preuve

14 La norme de preuve applicable pour déterminer si une plainte est fondée est la prépondérance des éléments de preuve.

VI Droits et obligations des personnes faisant l'objet d'une enquête et des autres participants à une enquête

a) Droits

15 Au cours d'une enquête, tous les participants à l'enquête ont droit:

- en ce qui concerne la personne objet de l'enquête, au bénéfice de la présomption d'innocence tout au long de l'enquête;
- à une enquête professionnelle impartiale et exhaustive; et
- à la diligence voulue dans le cadre de la gestion et de la communication d'informations confidentielles au cours de l'enquête.

16 Toutes les personnes auditionnées seront:

- informées de la Politique de l'UIT relative à la protection du personnel contre d'éventuelles représailles pour dénonciation d'un manquement;
- convoquées à une ou plusieurs auditions organisées dans un lieu et à une heure convenables et obtiendront communication des coordonnées de la ou des personnes chargée de les entendre;
- seront traitées de manière impartiale et obtiendront une explication de la procédure d'enquête;
- bénéficieront de l'assistance d'un interprète au cours de l'audition, si nécessaire, dans l'une des langues officielles de l'UIT[7].

17 Dans la mesure du possible, les auditions sont conduites par au moins deux personnes.

18 Une personne faisant l'objet d'une enquête a le droit:

- d'être informée par écrit de la nature des allégations et de son rôle dans l'enquête au plus tard lors de l'audition;
- de bénéficier de la possibilité d'expliquer ses actes et de fournir tout document ou toute information pouvant être utile à la détermination des faits de l'affaire, ainsi que les noms et les coordonnées de tout témoin susceptible de détenir des informations utiles; et
- d'avoir une présentation succincte de la disposition juridique ou réglementaire de l'Organisation qui aurait été enfreinte.

19 Une personne qui fait l'objet d'une enquête a également les droits suivants:

- La personne concernée doit être entendue au cours de l'enquête.
- La personne concernée peut être accompagnée à l'entretien d'un tiers approprié, qui agira en qualité d'observateur, à condition que ce tiers s'engage à respecter la confidentialité de l'enquête, qu'il soit raisonnablement disponible et qu'il ne soit pas lié à la question faisant l'objet de l'enquête ; En outre, la présence d'un observateur ne dispensera pas l'intéressé de répondre personnellement à toute question relative à l'objet de l'enquête;

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

---

7 Dans les cas où l'enquête concerne des fournisseurs, un service d'interprétation depuis/vers une langue locale pourrait être nécessaire.

- La personne concernée peut également choisir de fournir une déclaration signée contenant toute clarification relative à ses déclarations au cours de son ou ses auditions, sans en modifier le contenu tel qu'il est consigné dans le compte rendu de l'audition.
- La personne concernée doit recevoir une copie du passage pertinent du projet de rapport d'enquête, remanié – dans toute la mesure possible – pour protéger les témoins et les dénonciateurs d'éventuelles fautes.
- La personne concernée doit bénéficier de la possibilité de fournir des observations sur l'établissement des faits et les conclusions du rapport, et de produire tout élément de preuve à décharge dans un délai raisonnable (normalement entre dix et trente jours ouvrables, selon la gravité et la complexité de l'affaire).

20 Une personne faisant l'objet d'une enquête a le droit d'être informée par écrit de son statut et de connaître la nature de la ou des allégations formulées contre elle. Cette notification doit intervenir le plus tôt possible. Certaines situations peuvent empêcher la notification préalable de la personne faisant l'objet de l'enquête avant la tenue de son audition. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, des situations dans lesquelles: a) les preuves (documentaires, électroniques, matérielles ou testimoniales) liées à la ou aux allégations n'ont pas été protégées (c'est-à-dire préservées, recueillies et enregistrées) et risquent d'être falsifiées; ou b) il existe d'autres problèmes de sécurité ou de protection risquant de compromettre l'enquête (par exemple des actes de représailles contre le plaignant, un informateur ou un témoin, la fuite de la personne faisant l'objet de l'enquête). Une fois ces problèmes dûment réglés et les preuves saisies et pleinement protégées, la personne concernée doit être notifiée par écrit qu'elle fait l'objet d'une enquête en cours. Cette notification doit intervenir au plus tard au début de son audition en tant que personne faisant l'objet d'une enquête.

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

21 Si, au cours de l'enquête, de nouveaux faits laissant présumer de la commission d'irrégularités par un participant à l'enquête sont découverts, il sera notifié dès que possible au participant à l'enquête qu'il est devenu l'une des personnes objet de l'enquête.

22 Si, au cours de l'enquête, des allégations supplémentaires sont formulées à l'encontre de la personne faisant l'objet de l'enquête, les enquêteurs devront en informer celle-ci.

23 Le supérieur hiérarchique de la personne faisant l'objet d'une enquête peut être informé de l'ouverture de l'enquête selon qu'il est raisonnablement nécessaire.

b) Obligations

24 Tout membre du personnel de l'UIT qui dispose d'informations ou d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de fraude, de corruption et d'autres pratiques prohibées a le devoir de la ou les dénoncer.

25 Le Bureau de l'éthique et l'UAI ont accès sans réserve, sans délai et sans restriction, à tous les membres du personnel de l'Union, à toutes les archives, à tous les documents et autres textes, à l'ensemble des actifs et des locaux, et à toutes les opérations et fonctions de l'UIT, afin de pouvoir recueillir les informations et les explications qu'ils jugent nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités.

26 Les personnes faisant l'objet d'une enquête et les personnes y participant ont l'interdiction d'entraver l'enquête et doivent s'abstenir de dissimuler, de détruire ou de falsifier les preuves et d'influencer le plaignant et/ou les témoins, de préparer avec eux leurs dépositions ou de les intimider.

27 Les participants à l'enquête doivent s'abstenir d'évoquer ou de divulguer l'enquête ou leurs dépositions à toute autre personne que les enquêteurs. Un participant à l'enquête ne peut en aucun cas évoquer avec la personne faisant l'objet de l'enquête et/ou le plaignant et/ou d'autres participants à l'enquête la nature des preuves demandées ou produites ou les dépositions fournies aux enquêteurs.

28 Les personnes faisant l'objet d'une enquête peuvent être suspendues de leurs fonctions en attendant les résultats de l'enquête, conformément à la Disposition 10.1.3 du Règlement du personnel de l'UIT.

VII Plaintes

29 Tout membre du personnel de l'UIT qui dispose d'informations ou d'éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de fraude, de corruption et d'autres pratiques prohibées a le devoir de la ou les signaler au Bureau de l'éthique ou de procéder à ce signalement par l'intermédiaire de l'un des canaux décris dans la Politique de l'UIT relative à la lutte contre la fraude, la corruption et d'autres pratiques prohibées.

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

30 L'UIT accepte les plaintes anonymes et non anonymes. Cependant, une plainte anonyme devrait contenir suffisamment d'informations détaillées pour permettre à l'organe compétent chargé de l'enquête de corroborer les faits de manière indépendante et d'apprécier la gravité de l'allégation. S'il n'est pas possible de corroborer de manière indépendante les informations fournies par une source anonyme, l'UIT pourra ne pas être en mesure d'enquêter sur la plainte et pourra n'avoir d'autre choix que de classer l'affaire.

31 Le Bureau de l'éthique accuse réception des informations communiquées par des sources identifiables.

32 Si l'enquête révèle que de fausses allégations ont été sciemment formulées, l'organe chargé de l'enquête recommandera des mesures appropriées, qui pourront inclure l'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire ou d'autres mesures.

VIII Procédure d'enquête

33 La procédure d'enquête comprend trois parties:

1) l'examen;

2) l'enquête; et

3) l'établissement d'un rapport.

Examen

34 Selon la nature de l'allégation et les pièces justificatives fournies, le Bureau de l'éthique procédera à un examen préliminaire[8], qui aura pour but de déterminer s'il existe des allégations

---

8 Si les allégations concernent une plainte formulée au titre de la Politique de l'UIT en matière de harcèlement et d'abus de pouvoir (Ordre de service 19/08), le Bureau de l'éthique, avec l'assentiment du plaignant, portera l'affaire devant le Secrétaire général pour étude et examen conformément aux dispositions de ladite Politique.

crédibles d'une pratique prohibée au sens de la Politique de lutte de l'UIT contre les pratiques frauduleuses et autres pratiques prohibées.

35 Dans la plupart des cas, la personne visée par une enquête n'est pas informée pendant le processus d'examen.

36 A l'issue de l'examen, une recommandation est adressée au Secrétaire général pour qu'il décide: A) de classer le dossier, B) de confier l'affaire à l'UAI, C) de confier l'affaire à un autre organe chargé de l'enquête. Dans ces deux derniers cas, les informations transmises ne révèleront pas l'identité de la personne ayant signalé l'allégation, sauf accord de celle-ci.

37 Le Bureau de l'éthique s'efforcera d'achever l'examen dans un délai de 45 jours ouvrables à compter de la réception des allégations. Dans des circonstances exceptionnelles, l'achèvement de l'examen pourra être retardé. En pareilles circonstances, le Bureau de l'éthique expliquera les raisons du retard.

Enquête

38 L'enquête est le processus de planification et de réalisation des enquêtes utiles afin d'obtenir les éléments de preuve permettant de déterminer de manière objective le fondement factuel des allégations formulées. Ceci inclut: i) l'organisation d'auditions avec les personnes détenant des informations utiles et l'enregistrement de leurs dépositions; ii) l'obtention de documents et autres éléments de preuve; iii) la réalisation d'une analyse financière et informatique; et iv) l'évaluation des informations et éléments de preuve réunis; et v) l'établissement d'un rapport et la formulation de recommandations.

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information

Établissement d'un rapport et informations

39 À la fin de l'enquête, l'organe chargé de l'enquête élaborera un rapport, dont la forme dépend des résultats de l'enquête.

A) Rapport de clôture

40 Les rapports de clôture sont des documents internes et confidentiels qui sont établis pour les enquêtes qui ne débouchent pas sur une recommandation aux fins d'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire, administrative ou autre.

B) Rapport d'enquête

41 Si l'enquête met au jour des preuves attestant que des pratiques frauduleuses ou autres pratiques prohibées ont été commises, un rapport d'enquête exposant les allégations, la méthode d'enquête utilisée et les faits établis dans le cadre de l'enquête doit être élaboré. Le rapport présente les informations pertinentes à charge et à décharge, identifiées ou réunies au cours de l'enquête.

42 Si la plainte comporte de multiples allégations, le rapport d'enquête doit fournir le détail des mesures d'enquête mises en œuvre pour corroborer chaque allégation, les éléments de preuve réunis au titre de chaque allégation et les conclusions de l'enquête sur chaque allégation. Les constatations de l'enquête figurant dans le rapport doivent être fondées sur des faits et leur analyse, laquelle peut inclure des déductions raisonnables. Le rapport contiendra une recommandation aux fins d'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire, administrative ou autre.

43 L'organe chargé de l'enquête s'efforcera de soumettre son rapport d'enquête au Secrétaire général dans un délai de 120 jours à compter de l'ouverture de l'enquête. Dans des circonstances exceptionnelles, l'achèvement de l'enquête pourra être retardé. En pareilles circonstances, l'organe chargé de l'enquête justifiera les raisons du retard.

L'organe chargé de l'enquête peut, s'il le juge bon, décider d'informer la personne ayant formulé l'allégation qu'une enquête a été achevée, compte tenu des considérations relatives à la confidentialité.

C) Lettre de recommandations

44 Dans certains cas, une lettre de recommandations peut être remise. Une telle lettre est établie pour faire part au(x) gestionnaire(s) responsable(s) des problèmes mis au jour par l'enquête et appelant une mesure corrective immédiate, afin de renforcer les moyens de contrôle internes et d'empêcher que des pratiques frauduleuses ou d'autres pratiques prohibées similaires ne se reproduisent.

IX Renvoi devant les autorités nationales

45 Lorsqu'une enquête met au jour des preuves crédibles d'un acte délictueux/d'une infraction, l'organe chargé de l'enquête recommande, s'il y a lieu, au Secrétaire général de renvoyer l'affaire aux autorités judiciaires nationales compétentes aux fins d'enquête et de poursuites et prépare un résumé des preuves réunies pour transmission aux autorités nationales concernées.

Partially abrogated - contact Library & Archives for more information