



Conférence des enquêteurs internationaux

Lignes directrices uniformes en matière d'enquête

2^{ème} édition

**Approuvée par la 10^{ème} Conférence des enquêteurs internationaux
10-12 juin 2009, mer Morte, Jordanie**

CONFÉRENCE DES ENQUÊTEURS INTERNATIONAUX PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES UNIFORMES EN MATIÈRE D'ENQUÊTE

PRÉAMBULE

Les organisations internationales et institutions multilatérales (ci-après les «organisations») se sont engagées dans la voie d'une réforme visant à promouvoir la responsabilité et la reddition de comptes, dans leurs affaires internes comme dans leurs rapports avec des intervenants extérieurs. Cet effort a débouché sur la création de services internes chargés de la conduite des enquêtes. Dans ce contexte, les services d'enquête participants, convenant de l'intérêt d'une harmonisation de leurs pratiques, ont adopté, en avril 2003, un jeu de lignes directrices intitulé «Lignes directrices uniformes en matière d'enquête», approuvées par la 4^{ème} Conférence des enquêteurs internationaux. Conscients de la nécessité de continuer à améliorer leurs pratiques, les services d'enquête participants ont réexaminé ces «Lignes directrices uniformes en matière d'enquête» et produit les «Principes et lignes directrices uniformes en matière d'enquête» présentés ci-dessous.

Ces principes et lignes directrices sont destinés à baliser les enquêtes conduites en conformité avec les politiques, les réglementations, et les privilèges et immunités applicables dans chaque organisation.

Ils ne lient pas les organisations et ne confèrent, n'imposent ou n'impliquent aucun devoir, obligation ou droit opposables auxdites organisations devant une juridiction ou dans le cadre d'une procédure administrative, et n'ont pas pour objet de le faire. Aucune disposition de ces principes et lignes directrices ne doit être interprétée comme affectant les droits et obligations d'une organisation, tels que définis par ses règles, politiques et procédures, ni les privilèges et immunités accordés à une organisation par les traités internationaux, le droit coutumier international ou la législation de l'État membre concerné.

Aux fins du présent document, le terme «organisation» désigne toutes les institutions qui font partie des Institutions susmentionnées ou qui leur sont rattachées. Les services d'enquête de chaque organisation sont désignés ci-après par le terme «Bureau d'enquête»

La Conférence a notamment reconnu que l'échange d'informations pertinentes entre les organisations doit viser à renforcer leur coopération dans la résolution des questions d'intégrité qui se posent dans leurs activités respectives. Elle a également noté qu'il était essentiel de préserver la confidentialité des informations, de manière notamment à rassurer les dénonciateurs et autres intervenants quant à leur capacité à communiquer avec les organisations.

La Conférence a également convenu de la nécessité de soumettre périodiquement les Bureaux d'enquête à un contrôle de qualité externe axé sur la conformité au cadre réglementaire de l'organisation ainsi qu'aux normes d'enquête généralement admises, et de promouvoir l'amélioration constante de la fonction d'enquête.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Chaque organisation est dotée d'un Bureau d'enquête responsable de la conduite des enquêtes.
2. L'objet de l'enquête conduite par le Bureau d'enquête est d'examiner et de déterminer la véracité des allégations¹ de corruption ou de pratiques frauduleuses telles que définies par chaque institution, notamment en ce qui concerne les projets financés² par l'organisation et les allégations de faute de la part des membres du personnel de l'organisation³.
3. Le Bureau d'enquête fait preuve d'objectivité, d'impartialité, et d'équité pendant tout le processus d'enquête et conduit ses activités de manière compétente et avec le plus haut degré d'intégrité. En particulier, le Bureau d'enquête exerce ses attributions en toute indépendance vis-à-vis des responsables ou des gestionnaires des activités opérationnelles et à l'égard des membres du personnel susceptibles de faire l'objet d'une enquête, et il travaille à l'abri des pressions inopportunes et de la crainte de représailles.
4. Le personnel du Bureau d'enquête porte à la connaissance d'un superviseur, de façon opportune, tout conflit d'intérêt réel ou potentiel dont il/elle a connaissance au cours d'une enquête à laquelle il/elle participe, et le superviseur prend les mesures appropriées pour remédier au conflit.
5. Des procédures appropriées sont mises en place pour enquêter sur les allégations de faute de la part d'un membre quelconque du personnel d'un Bureau d'enquête.
6. Chaque organisation publie le mandat et/ou le cahier des charges de son Bureau d'enquête ainsi que le rapport annuel faisant ressortir les activités dudit Bureau d'enquête axées sur la préservation de l'intégrité et la lutte contre la fraude et la corruption, conformément à sa politique de diffusion de l'information.
7. Le Bureau d'enquête prend des mesures raisonnables pour protéger la confidentialité de toute information non publique liée à une enquête, notamment l'identité des parties faisant l'objet de l'enquête et les parties qui fournissent des témoignages ou des preuves. La conservation des informations et leur mise à la disposition des parties dans chaque organisation ou partie extérieure à l'organisation, y compris les autorités nationales, sont régies par les règles, politiques et procédures de l'organisation.

¹ compris, le cas échéant, des indicateurs de fraude ou de corruption.

² compris, le cas échéant, les projets exécutés ou mis en œuvre par l'organisation.

³ Les organisations peuvent aussi, aux fins de leurs enquêtes, inclure les allégations de faute de la part de leurs propres fournisseurs ou de services.

8. Les constatations de l'enquête sont basées sur des faits et sur des analyses connexes, pouvant inclure des déductions raisonnables.
9. Le Bureau d'enquête adresse le cas échéant des recommandations à la direction de l'organisation, en se fondant sur les résultats de l'enquête.
10. Toutes les enquêtes conduites par le Bureau d'enquête ont un caractère administratif⁴.

DÉFINITIONS

11. On entend par «faute» l'inobservation, par un membre du personnel, des règles de conduite ou des normes de comportement prescrites par l'organisation⁵.
12. La norme de preuve utilisée pour déterminer le bien-fondé d'une plainte est définie, aux fins de l'enquête, comme étant la recherche de l'information qui, globalement, montre que quelque chose est plus probable que non⁶.

DROITS ET OBLIGATIONS

Témoins et sujets

13. Un membre du personnel qualifié de «démouciateur» au sens des règles, politiques et procédures de l'organisation est à l'abri de toute mesure de rétorsion de la part de l'organisation⁷. L'organisation traite la rétorsion comme une faute distincte.
14. L'organisation peut demander au personnel de dénoncer tout acte entaché d'un soupçon de fraude, de corruption ou d'une autre forme de faute.
15. L'organisation demande au personnel de coopérer à l'enquête, de répondre aux questions et de donner suite aux demandes d'information.

⁴ En cas de fraude, le Bureau d'enquête peut assister les autorités nationales compétentes en leur fournissant, le cas échéant et sous réserve d'un accord mutuel, des conseils spécialisés, un soutien ou des ressources dans le cadre de l'enquête pénale.

⁵ Les organisations du système des Nations Unies définissent la «faute» comme étant le fait d'un «fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international» (disposition 110.1).

⁶ Selon la jurisprudence en la matière du Tribunal administratif des Nations Unies (UNAT), il y a lieu de tirer des conclusions raisonnables sur la base de preuves appropriées.

⁷ Ou de tout membre du personnel de l'organisation.

16. Chaque organisation adopte ses propres règles, politiques et procédures et, dans la mesure où c'est légalement et commercialement possible, incorpore à ses contrats avec des tiers des dispositions prévoyant que les parties à un processus d'enquête coopèrent à l'enquête.
17. Dans le cadre d'un processus d'enquête, la personne faisant l'objet de l'enquête est mise en mesure d'expliquer sa conduite et de présenter toute information en sa faveur. Le moment où cette possibilité est donnée à la personne est déterminé par les règles, politiques et procédures de l'organisation.

Le Bureau d'enquête

18. Le Bureau d'enquête conduit l'enquête avec diligence, compte tenu des contraintes liées aux ressources disponibles.
19. Le Bureau d'enquête examine l'information à charge et à décharge.
20. Le Bureau d'enquête tient et conserve en lieu sûr les dossiers complets de l'enquête et l'information recueillie.
21. Le personnel du Bureau d'enquête prend les mesures appropriées pour prévenir la divulgation non autorisée de l'information recueillie durant l'enquête.
22. Le Bureau d'enquête consigne les constatations et les conclusions de l'enquête.
23. Pour les besoins de l'enquête, le Bureau d'enquête a un accès complet et sans restriction à toute l'information et à tous les dossiers, personnels et biens appropriés de l'organisation, conformément aux règles, politiques et procédures en vigueur dans l'organisation.
24. Dans la mesure où les règles, politiques et procédures de l'organisation et les contrats liant celle-ci le permettent, le Bureau d'enquête est habilité à examiner et copier les livres et registres appropriés des projets, des organes d'exécution, des particuliers ou des sociétés participant ou cherchant à participer aux activités financées par l'organisation, ou de toute autre entité associée au décaissement des fonds de l'organisation.

25. Le Bureau d'enquête peut consulter et collaborer avec d'autres organisations, institutions internationales et autres parties intéressées pour échanger des idées, des expériences pratiques et des points de vue sur la meilleure façon de traiter les questions d'intérêt mutuel.
26. Le Bureau d'enquête peut fournir une assistance à d'autres bureaux d'enquête et partager des informations avec ceux-ci.

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE PROCÉDURE

Sources des plaintes

27. Le Bureau d'enquête accepte toutes les plaintes d'où qu'elles viennent, y compris les plaintes provenant de sources anonymes ou confidentielles.
28. Dans la mesure du possible, le Bureau d'enquête accuse réception de toutes les plaintes.

Réception des plaintes

29. Toutes les plaintes sont enregistrées et examinées afin de déterminer si elles sont du ressort ou de la compétence du Bureau d'enquête.

Évaluation préliminaire

30. Dès qu'une plainte est enregistrée, le Bureau d'enquête l'évalue pour en déterminer la crédibilité, le bien-fondé et la vérifiabilité. À ce stade, l'examen de la plainte vise à déterminer s'il est légitimement justifié de mener une enquête.

Établissement des priorités des cas

31. Les décisions relatives à l'ouverture des enquêtes sont prises conformément aux règles, politiques et procédures de l'organisation; la décision d'ouverture d'une enquête dans un cas particulier est du ressort du Bureau d'enquête.
32. La planification et la conduite d'une enquête et les ressources allouées à cet effet tiennent compte de la gravité de l'allégation et du résultat possible.

Déroulement de l'enquête

33. Le Bureau d'enquête cherche, dans toute la mesure du possible, la corroboration de l'information en sa possession.
34. Au sens des présentes lignes directrices, l'activité d'enquête comprend la collecte et l'analyse de documents, de vidéos, d'enregistrements, de photographies et d'information électronique ou de tout autre matériel, les auditions des témoins, les observations des enquêteurs et toute autre technique d'enquête nécessaire à la conduite d'une enquête.
35. L'activité d'enquête et les décisions essentielles sont consignées par écrit et examinées de concert avec les dirigeants du Bureau d'enquête.
36. Sous réserve des règles, politiques et procédures de l'organisation, si, à tout moment durant l'enquête, le Bureau d'enquête juge opportun, par mesure de prudence, à titre de précaution ou pour protéger des renseignements, d'empêcher temporairement un membre du personnel faisant l'objet d'une enquête d'avoir accès à ses dossiers ou à son bureau, ou de recommander sa suspension, avec ou sans rémunération et avantages, ou de recommander de placer telles autres limites à ses activités officielles, le dit Bureau d'enquête porte la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation pour qu'elles déterminent les mesures à prendre.
37. Dans toute la mesure du possible, les auditions menées par le Bureau d'enquête sont conduites par deux personnes⁸.
38. Sous réserve de l'appréciation du Bureau d'enquête, les auditions sont conduites dans la langue de la personne qui est l'objet de l'enquête, au besoin avec l'assistance d'interprètes.
39. Le Bureau d'enquête ne rémunère pas les témoins ou personnes faisant l'objet d'une enquête pour les renseignements fournis. Sous réserve des règles, politiques et procédures de l'organisation, le Bureau d'enquête peut assumer la responsabilité des dépenses raisonnables encourues par les témoins ou autres sources d'information pour rencontrer le Bureau d'enquête.
40. Le Bureau d'enquête peut engager des parties extérieures pour l'assister dans ses enquêtes.

⁸ L'audition d'une personne soumise à enquête doit être conduite par deux enquêteurs. S'agissant des plaignants, des témoins ou des personnes, le nombre des personnes procédant à l'audition dépend de la nature et des circonstances de l'affaire.

CONSTATATIONS DES ENQUÊTES

41. Si, dans le cadre de son enquête, le Bureau d'enquête ne trouve pas d'information propre à étayer une plainte, il consigne cette constatation par écrit, clôt l'enquête et notifie la clôture aux parties concernées, le cas échéant.
42. Si le Bureau d'enquête trouve des renseignements propres à étayer une plainte, il consigne les résultats de ses recherches par écrit et transmet ceux-ci aux autorités compétentes au sein de l'organisation, conformément aux règles, politiques et procédures en vigueur dans l'organisation.
43. Lorsque les constatations du Bureau d'enquête indiquent qu'une plainte est sciemment mensongère, le Bureau d'enquête, le cas échéant, porte la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation pour qu'elles déterminent les suites à donner conformément aux règles, politiques et procédures en vigueur dans l'organisation.
44. Lorsque les constatations du Bureau d'enquête indiquent qu'un témoin ou un sujet ne s'est pas conformé à une obligation découlant du processus d'enquête, le Bureau d'enquête peut porter la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation.

RENOI DEVANT LES AUTORITÉS NATIONALES

45. Le Bureau d'enquête peut examiner l'opportunité de transmettre des informations relatives à une plainte aux autorités nationales compétentes, et il veille à obtenir l'autorisation interne nécessaire lorsqu'il juge le renvoi devant les autorités nationales justifié⁹.

REVISION ET MODIFICATIONS

46. Toute modification des Lignes directrices est adoptée par les organisations par consensus.

PUBLICATION

47. La publication des présents Principes et Lignes directrices est laissée à l'appréciation de chaque organisation conformément à sa politique de diffusion de l'information.

⁹ Dans certaines organisations, la décision de renvoi devant les autorités nationales peut être prise par un autre service interne.