



Rapport de la septième réunion du Groupe de travail du Conseil de Coordination du Programme (CCP) visant à renforcer son rôle de suivi et d'évaluation de la politique de tolérance zéro en matière de harcèlement, et notamment de harcèlement sexuel, d'intimidations et d'abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA

DATE : 25 avril 2019

LIEU : Salle Kofi Annan, ONUSIDA, Genève

OUVERTURE DE LA RÉUNION ET ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

1. La présidente a ouvert la réunion en remerciant les membres du comité pour leur constante implication dans le Groupe de travail. Elle a fait un point rapide sur les conclusions de la quatrième réunion virtuelle du Groupe avec le conseiller juridique. Les membres ont souligné l'importance de poursuivre la collaboration avec ce dernier.
2. La présidente a ensuite exposé l'ordre du jour de la réunion.

POSITIONS DE L'ASSOCIATION DU PERSONNEL DU SECRÉTARIAT DE L'ONUSIDA

3. La présidente de l'Association du Personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA (USSA), a exposé aux participants les opinions du personnel concernant le plan d'action de la direction (PAD) ainsi que leurs expériences des mécanismes d'enquête.
4. Elle a remercié le Groupe de travail pour sa coopération avec l'USSA et a souligné que le personnel avait tenu à participer à l'élaboration du PAD et soutenait ce plan. Elle a rappelé l'attachement du personnel de l'ONUSIDA à l'organisation et la volonté de celui-ci de créer un environnement permettant de donner le meilleur de soi-même.
5. La présidente de l'USSA a déclaré que le processus d'enquête était généralement perçu comme un processus n'œuvrant pas au mieux pour une résolution juste et rapide des affaires traitées. Afin de réduire le sentiment d'impunité, l'USSA estime que toutes les allégations de conduite répréhensible doivent faire l'objet d'une enquête officielle et ne pas être traitées par d'autres voies.
6. À travers les enquêtes et les consultations qu'elle a menées auprès du personnel, l'USSA a recensé plusieurs problèmes cruciaux en rapport avec le processus d'enquête. En particulier, l'enquête auprès du personnel a montré un écart important entre le nombre de cas de harcèlement ou d'intimidation et le nombre de signalements de ces incidents par le biais de mécanismes formels.
7. Les raisons suivantes expliquent un tel décalage : doutes du personnel quant aux mesures correctives éventuellement prises, peur des représailles et inquiétudes concernant la confidentialité. De plus, la durée des enquêtes est un problème majeur. La présidente de l'USSA a cité des exemples d'enquêtes d'une durée supérieure à l'objectif fixé à neuf mois. Elle a ajouté qu'il était difficile pour les personnes concernées d'aller de l'avant tant que l'enquête n'était pas terminée.
8. La présidente de l'USSA a soulevé la question du manque de compétences en matière d'enquête dans le domaine du harcèlement et en particulier du harcèlement sexuel. Par ailleurs, la politique actuelle sur le harcèlement ne mentionne aucun soutien aux personnes impliquées dans une procédure de plainte. Elle a demandé à ce que des directives claires soient données aux enquêteurs travaillant sur des cas de harcèlement sexuel pour résoudre ces problèmes et a insisté pour que le personnel soit consulté lors de l'élaboration des politiques relatives aux enquêtes. Les politiques devraient comporter une clarification des procédures en cas d'allégations portées à l'encontre du directeur exécutif, des indications pour les enquêteurs concernant les meilleures pratiques, et la mise en place d'objectifs de durée et d'autres indicateurs de qualité.
9. Elle a ajouté, d'une part, qu'une collaboration plus étroite entre les unités d'enquête des Nations Unies devrait être encouragée pour mettre en commun les meilleures pratiques et leur expertise dans ce domaine, et d'autre part, qu'un soutien devrait être apporté aux personnes concernées pendant la durée de l'enquête.

10. La présidente de l'USSA a également soulevé la question du critère d'établissement de la preuve (« au-delà de tout doute raisonnable ») utilisé par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation mondiale de la Santé pour statuer sur une affaire, un critère jugé trop exigeant et qui diffère du critère utilisé par d'autres institutions des Nations Unies dans leurs procédures d'enquête. L'USSA a suggéré que ce critère soit adapté à la gravité des allégations.
11. La présidente de l'USSA a indiqué au Groupe de travail que la procédure actuelle de règlement des plaintes pour harcèlement comportait plusieurs étapes : enquête du BSCI, transmission du rapport du BSCI à un comité de pairs, examen du rapport par le comité et formulation de recommandations à l'intention du directeur exécutif sur les étapes suivantes. Elle a souligné que les membres du comité de pairs étaient sélectionnés mais ne recevaient ni formation, ni conseils juridiques, ni appui administratif. L'USSA a suggéré que cet organe bénéficie des services d'un conseiller juridique extérieur ou puisse éventuellement évoluer vers un organe semi-professionnel tout en conservant le comité de membres du personnel.
12. Les membres du Groupe de travail ont remercié l'USSA pour les présentations faites par l'association lors de la 43^e réunion du CCP et des réunions du Groupe. Ils ont demandé comment avait évolué l'état d'esprit du personnel depuis la 43^e réunion du CCP.
13. La présidente de l'USSA a répondu que l'inquiétude persistait, mais qu'il se dégagait un sentiment général positif quant à la direction prise par l'organisation. Elle a souligné qu'il était essentiel de rétablir la confiance et rappelé l'importance vitale de la cohérence, de la transparence et des changements dans le système de justice interne.
14. Les participants ont pris note des discussions en cours entre institutions des Nations Unies pour lutter contre le harcèlement sexuel. Certains membres ont encouragé le Groupe de travail à prendre ces travaux en compte avant d'agir. D'autres ont demandé au Groupe de concilier le besoin de prendre des mesures pratiques immédiates avec la nécessité de s'aligner sur les pratiques en vigueur dans l'ensemble du système des Nations Unies. Ils ont déclaré que l'ONUSIDA avait l'occasion de montrer la voie sur ces questions dans l'ensemble du système.
15. La présidente de l'USSA a fait savoir aux participants qu'il n'existait actuellement aucune politique relative à des allégations de harcèlement entre institutions. Elle a exprimé l'espoir de voir l'ONU se saisir de cette question dans le cadre de réformes à l'échelle du système.
16. Les membres ont rappelé l'importance de se pencher sur la durée, les règles et les critères de qualité des enquêtes. Ils ont demandé un complément d'information sur la proposition de comité hybride, sur les mécanismes d'aide aux personnes concernées par les enquêtes et sur le faible taux de signalement des incidents.
17. La présidente de l'USSA a suggéré d'incorporer l'accès à des services de conseil dans la politique élaborée en 2018 à l'échelle du système des Nations Unies pour encadrer le soutien psychosocial apporté aux victimes de harcèlement sexuel. Parmi les autres mesures proposées figurent la présence d'un observateur tiers lors des entretiens menés dans le cadre des enquêtes et la possibilité pour les personnes concernées par la procédure de bénéficier de conseils juridiques.

PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

18. Le conseiller principal chargé de la gestion du changement à l'ONUSIDA, a présenté au Groupe de travail le plan d'action de la direction (PAD). Il en a brièvement exposé les objectifs. Ayant récemment examiné des politiques onusiennes plus générales, il a dit espérer que le plan d'action servirait de modèle pour le système dans son ensemble.
19. Le conseiller a décrit les mesures prises suite à la session extraordinaire du CCP qui s'est tenue en mars 2019 :
 - Des réunions de la direction ont été organisées en Afrique orientale et australe et dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord pour discuter du plan d'action et du programme « Dignité au travail ». Des réunions similaires ont été organisées la semaine suivante dans la région Asie-Pacifique ;
 - Des postes ont été annoncés en vue de renforcer la capacité juridique et la politique de gestion des ressources humaines. Une description du poste de « Responsable du bien-être du personnel » était sur le point d'être finalisée (avec l'aide de l'USSA) ;
 - Des rapports de synthèse du système de justice interne ont été lancés et diffusés à l'ensemble du personnel (décrivant les mesures disciplinaires et les mécanismes de contrôle administratif) ;
 - Un projet pilote de centre d'évaluation pour les postes de directeur de pays de l'ONUSIDA a été mené et les enseignements tirés étaient en train d'être rassemblés ;
 - Le recours aux services communs des Nations Unies était en cours pour examiner le classement et vérifier les références ;
 - Une politique d'affectation de courte durée à des fins de perfectionnement était en train d'être lancée.
20. Il a également fait un point détaillé sur chaque section du PAD. Les principaux indicateurs décrivant les résultats escomptés suite à la mise en œuvre du plan d'action ont été discutés.
21. Les membres ont estimé qu'il était nécessaire de définir et de détailler des priorités, compte tenu de l'envergure du plan. Ils ont indiqué que la responsabilité de mettre en œuvre les changements nécessaires devrait incomber à la direction et non au personnel. Les membres ont également évoqué l'importance d'informer et de coopérer avec le personnel dans les pays pendant la mise en œuvre du plan.
22. Les participants ont demandé à ce que le plan soit réexaminé après chiffrage et inclusion des indicateurs quantitatifs.

ÉVALUATION

23. La présidente a fait un point rapide au sujet de l'élaboration du document d'orientation sur l'évaluation et a rappelé au Groupe le cahier des charges concernant la politique révisée à soumettre au CCP pour approbation lors de la 44^e réunion.
24. Le directeur d'Évaluation au Secrétariat de l'ONUSIDA, a présenté la proposition de budget pour le Département de l'évaluation. L'allocation recommandée correspond à 1 % des dépenses annuelles, soit environ 2 millions de dollars. Le budget permettrait de rémunérer 3 ou 4 membres du personnel et de couvrir le coût de la conduite des évaluations. Il a indiqué qu'une révision du budget pourrait s'avérer nécessaire en l'absence de données historiques du fait de la nouveauté de la fonction.
25. Dans la discussion, il s'est employé à préciser l'estimation du budget. Le directeur d'Évaluation a souligné l'importance de faire appel à des fonds et à des activités hors

budget de base pour le calcul et a indiqué qu'il travaillerait à préciser ce point dans la politique définitive. Les participants ont apporté un soutien unanime à la proposition de budget.

26. Le directeur d'Evaluation a également exposé les interactions entre les différentes entités concernées par l'évaluation du Programme commun. L'architecture proposée comporte un département de l'évaluation indépendant rendant compte directement au Conseil de Coordination du Programme. Cette fonction principale est complétée par deux autres structures : un comité consultatif d'experts (exerçant un contrôle et un encadrement supplémentaires pour le compte du CCP) et un groupe d'évaluation des coparrainants (réunissant les directeurs de l'évaluation des coparrainants).
27. Les membres du Groupe de travail ont demandé des éclaircissements sur le rôle du CCP dans l'architecture proposée. Le directeur d'Evaluation a indiqué que le groupe d'évaluation des coparrainants serait uniquement un organe consultatif. Le comité consultatif d'experts aurait davantage un rôle de contrôle du bureau d'évaluation. Le CCP ferait office d'arbitre en cas de divergences de vue importantes.
28. Le Groupe de travail a demandé à ce que le rôle consultatif du comité et du CCP soit précisé davantage dans la politique. Il a apporté un soutien unanime à l'architecture proposée.
29. Le directeur d'Evaluation a indiqué que le comité consultatif d'experts proposé comptait 5 membres, parmi lesquels 3 représentants des États membres, 1 représentant de la société civile et 1 membre du groupe d'évaluation des coparrainants. Ces membres devraient posséder une solide expertise de l'évaluation et être en mesure d'apporter des contributions de fond ainsi que des conseils techniques. Par exemple, les membres pourraient être désignés par une circonscription concernée, à condition qu'ils ne siègent pas déjà au CCP.
30. Les membres du Groupe de travail ont suggéré de préciser davantage le rôle du CCP dans le choix des membres ainsi que la rotation proposée des membres. Ils ont également indiqué que d'autres discussions sur le nombre définitif de représentants des États membres seraient nécessaires en dehors de cette réunion.

STRUCTURE DU RAPPORT ET QUESTIONS CONNEXES

31. Le Groupe de travail s'est penché sur la structure générale de son rapport pour la 44^e réunion du CCP. La présidente a proposé de structurer le rapport autour des cinq thèmes définis dans le mandat du Groupe de travail. Chaque section exposerait les mesures prises, des réflexions et des recommandations à l'intention du CCP.
32. Les membres ont adopté la structure proposée et offert leur aide pour rédiger le rapport. Ils ont brièvement évoqué d'autres documents à produire lors de la 44^e réunion du CCP.
33. La présidente a souligné que le document définitif devait être présenté avant fin mai. Afin de respecter ce délai, la présidente présentera une première version du rapport aux membres du Groupe de travail avant le 10 mai. Les membres auront alors une semaine pour l'étudier. Le rapport intégrera le résultat d'autres discussions tenues après ces échéances.
34. Le Groupe de travail a évoqué la nécessité d'organiser des réunions virtuelles supplémentaires pour donner suite aux versions définitives du plan d'action de la direction et de la politique d'évaluation.

ENQUÊTES – UNE PERSPECTIVE INTERINSTITUTIONNELLE

35. Le directeur de la Division des investigations (BSCI) au Secrétariat de l'ONU et président du Groupe de travail interinstitutions sur le renforcement des investigations, a présenté aux participants les travaux du sous-groupe et de la Division des investigations.
36. Il a indiqué que le sous-groupe était constitué d'enquêteurs et d'avocats issus du système des Nations Unies. Les documents que le sous-groupe doit produire seront publiés au cours des prochains mois. Parmi les réalisations attendues figurent l'élaboration de critères de qualification pour enquêter sur des faits de harcèlement sexuel, un manuel pour les enquêteurs chargés de telles affaires, des séminaires de formation et un mécanisme d'évaluation des diverses décisions rendues par les tribunaux.
37. Le directeur a reconnu les difficultés que rencontrent les organisations pour garantir l'indépendance des services d'investigation. Cependant, il a également souligné les sérieux problèmes que pose la mise en place d'un organe d'enquête indépendant tel que proposé dans le rapport du Groupe d'experts indépendants. Il a notamment indiqué que l'organisation avait eu des problèmes importants avec des consultants peu familiarisés avec les politiques de l'ONU.
38. Il a déclaré qu'il était essentiel d'investir dans l'unité d'enquête de l'organisation en dotant celle-ci des ressources et des compétences nécessaires. Il a pointé le manque important de ressources des organes d'enquête dans l'ensemble du système des Nations Unies, avec des écarts dans les effectifs d'une institution à l'autre. Au BSCI du Secrétariat des Nations Unies, chaque enquêteur peut se voir confier jusqu'à cinq affaires. Dans d'autres organes d'enquête du système des Nations Unies, cela peut monter jusqu'à 21 dossiers par enquêteur chaque année. Le manque de ressources peut avoir une incidence sur la durée et la qualité des enquêtes.
39. Le directeur a également encouragé la mise en place d'enquêteurs travaillant exclusivement sur des affaires de harcèlement sexuel afin de garantir des enquêtes d'une qualité constante, dans la mesure où ces dossiers demandent une approche particulière. Il a indiqué que les enquêtes préliminaires sur les cas de harcèlement sexuel devaient être brèves et qu'une formation renforcée pourrait faciliter diverses améliorations.
40. Un membre a demandé des renseignements concernant les enquêtes pour viol. Le directeur a déclaré que la pratique de son organisation était d'encourager la victime à porter également plainte auprès des forces de police locales. La présidente a également souligné que les organisations confrontées à des allégations de viol jugées crédibles devraient signaler les faits aux autorités locales. Le directeur a précisé qu'il était courant en pareil cas de lever les privilèges et l'immunité de l'auteur présumé afin de faciliter les poursuites dans le système judiciaire du pays.
41. Des préoccupations ont été exprimées quant au critère d'établissement de la preuve utilisé dans les enquêtes. Le directeur a indiqué aux participants qu'une étude des dossiers traités par le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal administratif des Nations Unies, qui utilisent des critères différents, avait conclu à une absence d'incidence sur les jugements rendus, y compris dans les affaires de harcèlement sexuel.
42. Les participants ont évoqué le traitement des allégations malveillantes.
43. Les membres du comité ont également demandé s'il était possible de raccourcir les durées proposées pour les enquêtes. Citant sa propre expérience, le directeur a indiqué que la durée des enquêtes avait été considérablement réduite et a insisté sur l'importance d'objectifs chiffrés. Il a signalé que le BSCI avait pour objectif de ramener à cinq mois la

durée d'une enquête pour harcèlement sexuel cette année et espérait réduire ce délai à trois mois l'année suivante.

CONCLUSION

44. La présidente a fait le point sur le calendrier convenu pour remettre le rapport du Groupe de travail au CCP et a résumé les prochaines étapes.
45. Les membres ont réaffirmé l'importance d'établir des normes et des objectifs de durée pour les enquêtes.
46. La présidente a ensuite prononcé la clôture de la réunion.

[Fin du document]