



Rapport consultatif

Les mécanismes de justice interne du Fonds mondial

GF-OIG-24-012
9 octobre 2024
Genève, Suisse

Table des matières

Synthèse

1. Système actuel de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

1.1 Contexte 06

1.2 Types d'affaires soumises aux mécanismes de justice interne 07

1.3 Étapes des mécanismes de justice interne 08

1.4 Parties prenantes exécutant et soutenant le système de mécanismes de justice interne 09

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.1 Introduction 10

2.2 Évaluation de l'étape informelle 12

2.3 Évaluation de l'étape d'examen formel 14

2.4 Évaluation de l'étape d'enquête 16

2.5 Évaluation de l'étape disciplinaire 19

2.6 Évaluation de l'étape de recours interne 21

2.7 Évaluation de l'étape de recours externe 23

2.8 Évaluation des caractéristiques transversales 25

3. Prochaines étapes

3.1 Trois prochaines étapes 27

4. Annexe

4.1 Ciblage 28

4.2 Méthodologie 30

Acronymes

CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
FIDA	Fonds international de développement de l'agriculture
OIT	Organisation internationale du Travail
FMI	Fonds monétaire international
BIG	Bureau de l'Inspecteur général
ONU	Organisation des Nations Unies
UPU	Union postale universelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMM	Organisation météorologique mondiale

Contexte

Compte tenu des privilèges et immunités dont bénéficie le Fonds mondial en vertu de son accord de siège avec la Suisse, l'organisation doit proposer une voie de règlement des différends liés à l'emploi – désignée comme un ensemble de « **mécanismes de justice interne** ». Au-delà de l'obligation, ces mécanismes favorisent également l'instauration d'un lieu de travail juste et équitable.

Le Fonds mondial a mis en place un système de mécanismes de justice interne comprenant des politiques, des procédures et des rôles et responsabilités pour mettre en œuvre la justice interne. Ce système a évolué au fil du temps, notamment en réponse à diverses évaluations indépendantes. Toutefois, des questions subsistent quant à son adéquation. Parallèlement, le Secrétariat travaille sur des initiatives qui visent à renforcer la sécurité psychologique et à favoriser une culture de l'attention et de la franchise, deux éléments qui nécessitent un système de mécanismes de justice interne efficace.

Dans ce contexte, le directeur exécutif du Fonds mondial a demandé au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) de procéder à un examen consultatif afin d'évaluer le système actuel de mécanismes de justice interne et de donner des conseils sur les possibilités d'amélioration.

Champ et méthodologie

Une évaluation holistique des mécanismes de justice interne devrait porter sur quatre aspects complémentaires qui sont liés et se renforcent mutuellement :

- **Conception** – pour déterminer si le système de mécanismes de justice interne est bien conçu, clair et conforme aux bonnes pratiques reconnues.
- **Exécution** – pour déterminer si le système de mécanismes de justice interne est exécuté tel qu'il a été conçu.
- **Expérience** – pour déterminer ce que pensent les prestataires de mécanismes de justice interne (tels que le Département des Ressources humaines) et le personnel de leur expérimentation du système de mécanismes de justice interne.
- **Sensibilisation et perception** – pour déterminer dans quelle mesure le personnel sait quand et comment recourir au système de mécanismes de justice interne, comment il perçoit ce système et ses résultats, et comment cela influence la manière dont il y a recours.

Le comité d'orientation de l'examen consultatif a demandé au BIG de se concentrer sur l'évaluation de la **conception** du système de mécanismes de justice interne. Le champ du présent rapport se limite donc à cet aspect. Le Secrétariat examinera ultérieurement la meilleure façon d'évaluer les autres aspects susmentionnés, tout en tenant compte des conflits d'intérêts potentiels et des problèmes de confidentialité.

L'examen consultatif a inclus un recensement des procédures, des entretiens avec les prestataires des mécanismes de justice interne et les fonctions de soutien, une évaluation du système de mécanismes du Fonds mondial par rapport à un ensemble de critères, une analyse comparative avec des organisations internationales pertinentes et une analyse d'experts¹. Bien qu'il n'y ait pas de modèle unique adapté à toutes les situations ou de meilleure pratique, pour bien fonctionner, être efficient et être efficace, un système de mécanismes de justice interne doit présenter certaines caractéristiques spécifiques. Il s'agit notamment de la neutralité, de l'impartialité, de la confiance des employés et de la facilitation d'un règlement rapide. Il existe également de « bonnes pratiques » que les organisations peuvent utiliser pour mettre en œuvre ces principes de base tout en garantissant une approche adaptée à leur contexte institutionnel.

Résultat de l'évaluation et recommandations

L'examen consultatif conclut que la conception du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial est généralement alignée sur celle d'organisations internationales comparables. Il identifie également plusieurs domaines clés susceptibles d'être améliorés dans la conception du système de mécanismes de justice interne. Ce résumé non exhaustif souligne des recommandations relatives à deux domaines principaux :

a. Encourager et permettre un recours accru aux approches informelles de règlement des différends

Un règlement rapide et informel des affaires est l'une des caractéristiques d'un système de mécanismes de justice interne efficace. C'est également un bon investissement. Bien que le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial exige que l'on procède en premier lieu à des tentatives de règlement informel des affaires, sa conception ne facilite pas totalement cette démarche et passe à côté d'opportunités qui permettraient de mieux utiliser les techniques de règlement informel des différends, telles que les discussions structurées et la médiation.

Recommandations importantes²

- Retirer au Département des Ressources humaines le rôle de destinataire des demandes de médiation afin d'éviter tout conflit d'intérêts perçu et tout effet dissuasif, et confier la coordination de la logistique de la médiation au médiateur qui s'appuierait (comme c'est le cas actuellement) sur une liste de médiateurs externes.
- Encourager et permettre explicitement l'accès à la médiation et à d'autres techniques de règlement des différends à chaque étape des mécanismes de justice interne, même après le dépôt d'un recours, ainsi que dans les cas de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée, le cas échéant, et préciser dans quelles circonstances une demande de médiation peut être refusée.

¹ Les analyses ont été réalisées entre octobre 2022 et juin 2023.

² Des recommandations supplémentaires sont exposées dans le corps du présent rapport.

En outre, le Secrétariat devrait évaluer les *pistes prometteuses*³ suivantes :

- Élargir le mandat du médiateur afin de renforcer son rôle pour faciliter un règlement indépendant des différends.
- Supprimer l'obligation explicite pour le personnel de prouver qu'il a fait part de sa réclamation à son supérieur hiérarchique ou à son chef de service comme condition préalable à toute démarche formelle.
- Supprimer l'exclusion des différends relatifs aux performances de l'éligibilité à la médiation afin de mieux permettre un règlement informel des *problèmes sous-jacents*, tels que les conflits interpersonnels ou culturels sur le lieu de travail.

b. Modifier les documents essentiels du système de mécanismes de justice interne pour les rendre plus clairs et les aligner davantage sur les bonnes pratiques des organisations comparables

Le système de mécanismes de justice interne est expliqué dans un ensemble de documents mis à la disposition du personnel et des prestataires exécutant ces mécanismes, principalement le *Manuel de l'employé*. L'évaluation a révélé de nombreux cas où ces documents fournissent des explications peu claires ou laissent place à l'interprétation.

Recommandations importantes

- Mettre à jour les chapitres du Manuel de l'employé, afin de :
 - Préciser les missions de tous les prestataires de mécanismes de justice interne en rapport avec l'étape informelle et les résultats que le personnel peut attendre en recourant à leurs services.
 - Clarifier la procédure et les critères de traitement des désaccords formels relatifs aux notations des évaluations de performance, en mettant l'accent sur l'objectivité et l'équité.
 - Modifier le contenu, la structure et l'ordre des chapitres et des annexes relatifs aux mécanismes de justice interne dans le Manuel de l'employé afin de maximiser la clarté et la convivialité pour le lecteur (p. ex. en supprimant les chevauchements entre les chapitres), et définir soigneusement les termes et expressions.
 - Clarifier l'annexe du manuel relative au harcèlement, à l'intimidation et à la conduite inappropriée ainsi que celle relative aux réclamations et au règlement des différends, afin d'éliminer les chevauchements apparents entre ces annexes eu égard aux affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée.

- Modifier le Règlement intérieur de la Commission d'appel afin de traiter de manière appropriée les affaires où le président de cette commission n'est pas en mesure de siéger dans celle-ci (p. ex. en raison d'un conflit d'intérêts ou d'une indisponibilité), notamment en mettant en place un vice-président.

Le rapport formule d'autres recommandations importantes, par exemple en ce qui concerne les procédures disciplinaires et les rapports périodiques sur les affaires liées au Département des Ressources humaines pour une plus grande transparence.

L'évaluation met également en évidence certaines lacunes dans les missions relatives aux enquêtes. Compte tenu de l'implication du BIG dans ce domaine, le rapport ne formule aucune recommandation de changement, mais conseille au Secrétariat de donner suite aux constatations de l'évaluation.

Enfin, le rapport suggère d'actualiser et de conclure l'analyse débutée en 2017 et poursuivie en 2019 afin de déterminer si le Fonds mondial et le personnel seraient mieux servis par un mécanisme externe indépendant de règlement des différends autre que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Pour décider de l'ordre de priorité à suivre, le Secrétariat pourrait examiner l'ampleur des problèmes (pour le personnel, les prestataires de mécanismes de justice interne et l'organisation) actuellement posés par le système basé sur le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et l'effort nécessaire pour mettre à jour l'analyse des solutions de remplacement.

Prochaines étapes

Le BIG suggère que le Secrétariat exécute les **trois prochaines étapes** suivantes (dont les deux dernières seront importantes à réaliser simultanément étant donné qu'elles impliquent des activités et des parties prenantes faisant doublon) :

- I. **Réfléchir aux recommandations et les mettre en œuvre** comme prochaine étape immédiate.
- II. **Poursuivre l'examen des pistes prometteuses** mises en avant dans le présent rapport. Celles-ci nécessitent une analyse plus approfondie pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des parties prenantes.
- III. **Envisager d'évaluer les trois aspects restants des mécanismes de justice interne pour compléter l'évaluation holistique de ce système de mécanismes du Fonds mondial**. L'analyse pourrait aller au-delà de l'aspect de la *conception* et examiner le système de mécanismes de justice interne sous l'angle de l'*exécution*, l'*expérience*, et de la *sensibilisation et la perception*.

³ Mesures qui nécessitent une analyse plus approfondie pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins du personnel et des prestataires de mécanismes de justice interne.

1. Système actuel de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

1.1 Contexte

Compte tenu des privilèges et immunités dont bénéficie le Fonds mondial en vertu de son accord de siège avec la Suisse, l'organisation doit proposer une voie de règlement des différends liés à l'emploi – désignée comme un ensemble de « **mécanismes de justice interne** ». Au-delà de cette obligation, ces mécanismes favorisent également l'instauration d'un lieu de travail juste et équitable.

Il n'existe pas de modèle unique de système interne de justice dans une organisation internationale. À l'instar d'autres organisations internationales, le Fonds mondial est tenu de fournir à ses employés l'accès à un tribunal d'appel de dernier recours compétent⁴, et ses mécanismes de justice interne doivent répondre aux normes juridiques développées dans le cadre de la jurisprudence de ce tribunal.

Le Fonds mondial a mis en place un système de mécanismes de justice interne comprenant des politiques, des procédures et des rôles et responsabilités pour mettre en œuvre la justice interne. Celles-ci sont énoncées dans le *cadre de politique des ressources humaines du Fonds mondial* et le *Manuel de l'employé*, ainsi que dans d'autres documents⁵.

Bien que le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial ait évolué au fil du temps, notamment en réponse à diverses évaluations indépendantes (p. ex. en 2015 et 2016)⁶, des questions subsistent quant à son adéquation. On peut, par exemple, avoir le sentiment que l'on a trop peu recours au règlement informel des différends et que certaines fonctions donnent lieu à des conflits d'intérêts.

En 2022, le Conseil du personnel a chargé un cabinet juridique indépendant de procéder à une étude documentaire du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial. Cette étude a donné lieu à 32 recommandations⁷. En outre, le Secrétariat s'efforce d'améliorer la sécurité psychologique sur le lieu de travail et de créer une culture de l'attention et de la franchise, deux éléments qui nécessitent un système de mécanismes de justice interne efficace et digne de confiance.

Dans ce contexte, le directeur exécutif du Fonds mondial a demandé au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) d'évaluer le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial et de donner des conseils sur les possibilités d'amélioration.

4 Le tribunal de dernier recours doit répondre aux normes décrites dans l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment : un tribunal indépendant et impartial, habilité à rendre des décisions contraignantes, dans un délai raisonnable.

5 Y compris le *Règlement intérieur de la Commission d'appel du Fonds mondial pour les recours*, la *Politique et procédures du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en matière de dénonciation des abus*, le *Code de conduite*.

6 *Rapport sur la Commission d'appel du Fonds mondial*, Joan S. Powers, 2015, et *Examen du système de réclamation et de règlement des différends du personnel*, l'honorable Louise Otis, 2016.

7 Bien qu'elles fournissent un contexte et des informations utiles pour le présent rapport consultatif, cet exercice n'a pas pour objectif d'évaluer chacune de ces recommandations.

1. Système actuel de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

1.2 Types d'affaires soumises aux mécanismes de justice interne

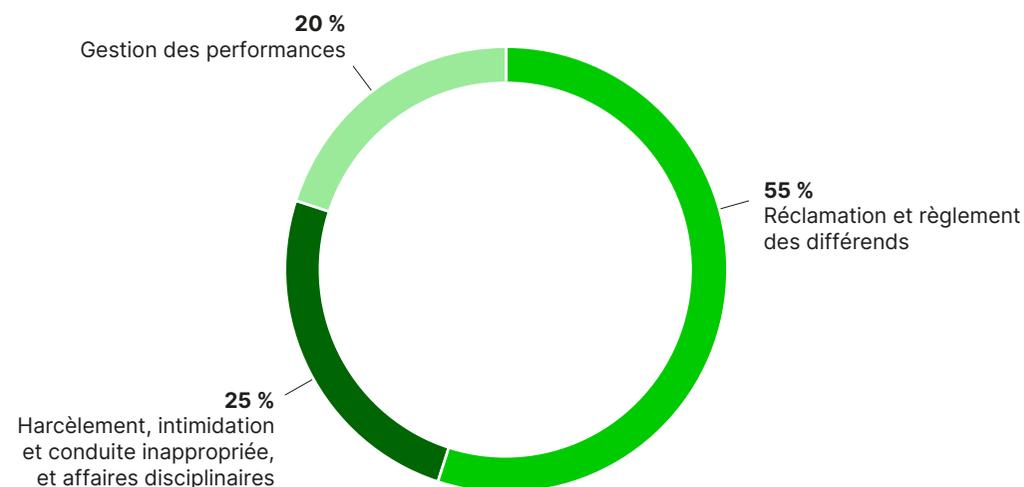
Le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial est conçu pour traiter quatre types d'affaires⁸ :

- **Les affaires de réclamation et de règlement des différends** qui comprennent les plaintes relatives aux décisions administratives, à la santé et à la sécurité, à l'égalité des chances et à l'équité de traitement.
- **Les affaires de gestion des performances** qui concernent des désaccords relatifs à l'évaluation des performances à la fin du cycle d'évaluation.
- **Les affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée** qui englobent les plaintes pour harcèlement, intimidation et autre conduite inappropriée (p. ex. un contact physique non désiré ou des commentaires désobligeants).
- **Les affaires disciplinaires** qui se concentrent sur les conséquences potentielles des cas d'inconduite fondés.

Les politiques et procédures relatives à ces types d'affaires sont décrites dans les annexes du Manuel de l'employé⁹.

Du 1^{er} juin 2018 au 31 octobre 2022, 231 affaires ont été enregistrées dans le système de mécanismes de justice interne¹⁰ (voir la figure A). Environ 55 % d'entre elles concernaient des affaires de réclamation et de règlement des différends. Les affaires de gestion des performances représentent environ 20 % des affaires, les 25 % restants concernant des affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée, et des affaires disciplinaires.

Figure A : Répartition des types d'affaires soumises aux mécanismes de justice interne enregistrés dans le système de gestion des affaires du Département des Ressources humaines (du 1^{er} juin 2018 au 31 octobre 2022).



⁸ Il existe un type d'affaires supplémentaire concernant les différends relatifs à la Caisse de prévoyance. La procédure suivie est gérée par cette caisse. Le Fonds mondial n'est pas responsable de la gestion de ces différends à leurs premières étapes (bien que les décisions puissent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission d'appel). Les litiges relatifs à la Caisse de prévoyance ne sont donc pas couverts par la présente évaluation.

⁹ L'application des procédures contenues dans ces annexes et les décisions qui en découlent peuvent être portées devant la Commission d'appel et, en dernier recours, devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. C'est à ce titre qu'elles sont incluses dans le présent rapport.

¹⁰ Entrées effectuées par les partenaires d'affaires en ressources humaines et l'équipe chargée de la politique et des relations avec les employés dans le système ServiceNow de gestion des affaires portant sur les relations avec les employés. Les plaintes traitées de manière informelle n'ont pas toutes été saisies dans le système.

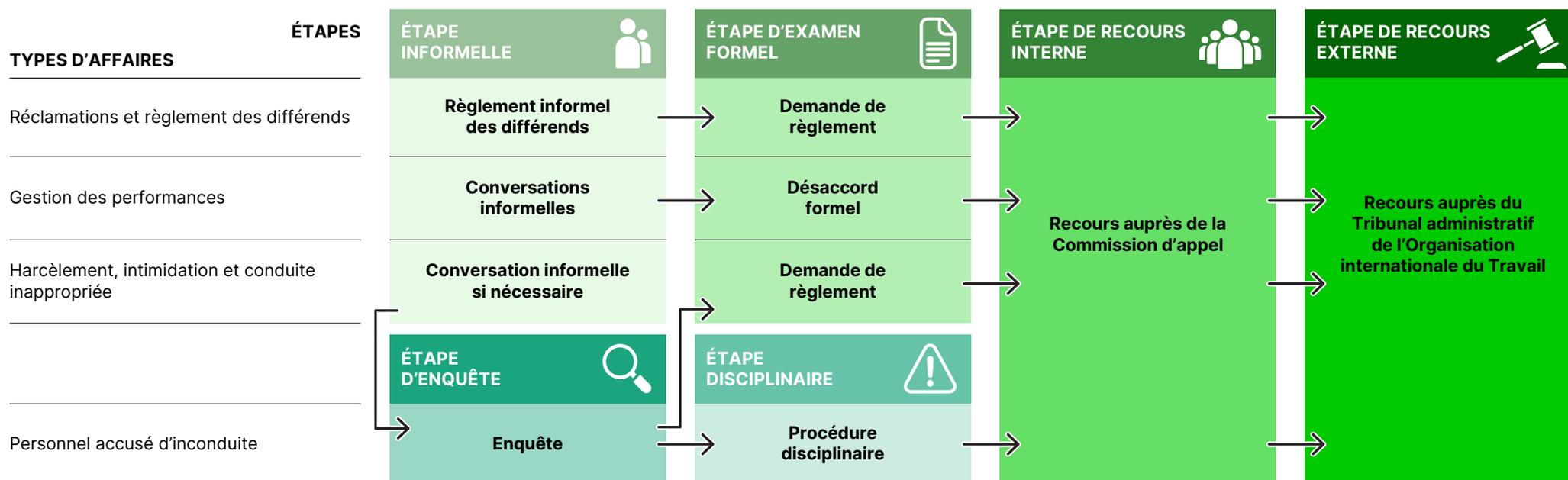
1. Système actuel de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

1.3 Étapes des mécanismes de justice interne

Tant qu'elles ne sont pas résolues, les affaires passent par une série d'étapes qui peuvent différer selon le type d'affaires. Ces étapes peuvent être regroupées en six groupes thématiques qui s'appliquent comme indiqué dans la figure B¹¹ :

- À l'**étape informelle**, le personnel peut recourir à divers moyens pour tenter de résoudre le problème de manière informelle, p. ex. en discutant avec un supérieur hiérarchique ou en recourant à la médiation.
- À l'**étape d'examen formel**, le personnel peut demander au Département des Ressources humaines de réexaminer une situation ou une décision antérieure, et de déterminer s'il convient de la maintenir ou de la modifier. La requête du membre du personnel est appelée « demande de règlement ». Pour les affaires en rapport avec la gestion des performances, il s'agit d'un « désaccord formel ».
- À l'**étape d'enquête**, qui ne s'applique que lorsqu'une inconduite a été alléguée, l'entité concernée du Fonds mondial évalue l'allégation et peut procéder ou faire procéder à une enquête.
- À l'**étape disciplinaire**, qui ne s'applique qu'à des affaires spécifiques, l'entité concernée détermine si des mesures disciplinaires sont justifiées.
- À l'**étape de recours interne**, le personnel peut demander à la Commission d'appel du Fonds mondial d'examiner le dossier.
- À l'**étape de recours externe**, le personnel peut déposer un dernier recours auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

Figure B : Étapes des mécanismes de justice interne pour chaque type d'affaires



11 La figure B est établie sur la base d'un examen documentaire du Manuel de l'employé.

1. Système actuel de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

1.4 Parties prenantes exécutant et soutenant le système de mécanismes de justice interne

Le système de mécanismes de justice interne inclut des parties prenantes responsables de l'exécution (les « prestataires ») et des parties prenantes qui peuvent aider à soutenir le personnel qui a recours au système de mécanismes de justice interne (ci-après les « parties prenantes de soutien »).

Les *prestataires* du système de mécanismes de justice interne sont les suivants¹² :

- Le **Département des Ressources humaines** aide le personnel à résoudre les affaires de manière informelle, prend des décisions en réponse aux demandes de règlement, examine les demandes de médiation et coordonne la logistique de la médiation. Il agit en tant que défenseur pour le Fonds mondial lors de l'étape de recours interne, soutient le service juridique lors de l'étape de recours externe et met en œuvre l'issue du règlement des affaires.
- Le **Département des Affaires juridiques et de la Gouvernance** conseille le Département des Ressources humaines lors de l'étape de recours interne et agit en tant que défenseur pour le Fonds mondial lors de l'étape de recours externe auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.
- Le personnel de la **Commission d'appel** coordonne l'étape de recours interne et assiste les employés tout le long de la procédure de recours.
- Le **directeur de cabinet**¹³ est responsable de la gestion de certaines exceptions au sein du système, par exemple lorsque le directeur du Département des Ressources humaines est en situation de conflit d'intérêts.
- Le **BIG** évalue les cas d'allégations de pratiques interdites et mène des enquêtes si nécessaire. Il réceptionne également des allégations concernant tout type d'inconduite (y compris par l'intermédiaire de la ligne d'assistance), qu'il transmet ensuite à l'entité appropriée pour évaluation.
- Le **Bureau de l'Éthique** est un canal d'accueil pour tous les types d'allégations de conduite inappropriée – lesquelles sont ensuite transmises à l'entité appropriée pour évaluation. Il peut également aider le personnel qui a été victime ou témoin d'un cas de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée, soit en aidant à résoudre un problème de manière informelle, le cas échéant, soit en soutenant le dépôt d'une plainte formelle.

Dans le système de mécanismes de justice interne, *les parties prenantes de soutien* peuvent apporter leur aide lorsqu'elles sont sollicitées par le personnel :

- Le **médiateur** est en mesure d'aider le personnel à s'orienter dans le système de mécanismes de justice interne, d'organiser des discussions structurées¹⁴ en cas de conflit interpersonnel et de fournir un encadrement au personnel.
- Le **Conseil du personnel** peut également aider le personnel à s'orienter dans le système de mécanismes de justice interne.
- Le **Conseiller du personnel** peut apporter un soutien moral au personnel qui s'engage dans le système de mécanismes de justice interne.

12 Ce texte se réfère généralement aux départements du Fonds mondial. Cependant, certaines responsabilités du système des mécanismes de justice interne sont attribuées spécifiquement (et exclusivement) à des fonctions ou à des équipes particulières au sein de ces départements.

13 Le poste de directeur de cabinet était vacant au moment de la présente évaluation.

14 Au Fonds mondial, une discussion structurée est une réunion entre des membres du personnel et un tiers neutre dans le but de régler un conflit interpersonnel de manière informelle. Contrairement à ce qui peut se passer dans le cadre d'une médiation, une discussion structurée ne se conclut pas par un accord formel.

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.1 Introduction

2.1.1 Vue d'ensemble

Cette section présente les conclusions de l'évaluation par le BIG des étapes du système de mécanismes de justice interne :

 Étape informelle (section 2.2)	 Étape d'examen formel (section 2.3)
 Étape d'enquête (section 2.4)	 Étape disciplinaire (section 2.5)
 Étape de recours interne (section 2.6)	 Étape de recours externe (section 2.7)
 Problèmes transversaux à l'ensemble du système de mécanismes de justice interne (section 2.8)	

À cet effet, chacune des sous-sections suivantes décrit :

- L'**approche actuelle** du Fonds mondial de l'étape concernée du système de mécanismes de justice interne.
- Les **résultats de l'évaluation** relative à la conception de l'étape et les **notations** par rapport aux critères d'évaluation (ces derniers sont détaillés dans la section 2.1.2).
- Les **recommandations** et les **pistes prometteuses** (ces termes et expressions sont expliqués dans la section 2.1.3).

2.1.2 Structure de l'évaluation

L'évaluation se fait par rapport à un ensemble de **critères** qui caractérisent des systèmes de justice interne crédibles et efficaces, et qui sont définis dans la figure D. Ils ont été élaborés sur la base des éléments suivants :

- la contribution d'un expert externe en droit et en ressources humaines ayant une expérience significative des systèmes de mécanismes de justice interne dans d'autres organisations internationales, en s'appuyant sur les principes et les normes juridiques énoncés par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, et
- les critères utilisés dans la doctrine juridique pour évaluer les systèmes de justice¹⁵.

Les principes généralement acceptés qui sous-tendent un système de mécanismes de justice interne crédible et efficace, et qui doivent être garantis à tous les utilisateurs, sont les suivants :

- La justice doit être accessible.

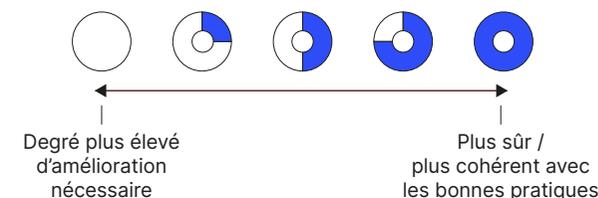
- Un règlement rapide, précoce et informel des différends doit être privilégié.

- Chaque étape du processus doit constituer une opportunité de règlement.

- Le personnel doit être traité de manière égale et équitable.

L'évaluation du BIG est réalisée par rapport à des critères pertinents pour l'étape des mécanismes de justice interne examinée (certains critères ne s'appliquent pas) et qui peuvent être évalués dans le cadre de l'approche du présent rapport consultatif¹⁶. Les notations sont fournies pour chaque critère évalué, à l'aide de l'échelle présentée dans la figure C.

Figure C : Échelle de notation de l'évaluation par rapport aux critères



2.1.3 Conclusions de l'évaluation : recommandations et pistes prometteuses

Sur la base de l'évaluation, le présent rapport propose deux catégories de conseils pour améliorer le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial – des recommandations et des pistes prometteuses :

- **Les recommandations** sont des mesures que le Secrétariat peut, selon le BIG, envisager d'approuver rapidement, par exemple dans les cas où :

- des changements évidents doivent être apportés (p. ex. des incohérences dans la définition des procédures), ou
- de nombreux critères de référence d'autres organisations internationales indiquent que la conception du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial n'est pas alignée sur les bonnes pratiques.

- **Les pistes prometteuses** sont des mesures qui nécessitent une analyse plus approfondie pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins du personnel et des parties prenantes chargées d'exécuter et de soutenir le système de mécanismes de justice interne. (Cette analyse plus approfondie nécessite l'accès aux données des dossiers ou aux entretiens avec le personnel qui a expérimenté le système de mécanismes de justice interne). Le BIG recommande que les pistes prometteuses soient examinées de manière plus approfondie dans le cadre des prochaines étapes, comme décrit dans la section 3 sur les « Prochaines étapes ».

¹⁵ Voir, par exemple : Mesurer la qualité de la justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 7 décembre 2016 (<https://rm.coe.int/16807477e4>).

¹⁶ En particulier, le fait que cette évaluation était principalement basée sur un examen documentaire.

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.1 Introduction

Figure D : Critères pour évaluer le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

Critère	Description	Justification
Clarté	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procédures bien définies ■ Allocation claire des rôles et des responsabilités ■ Portée et attentes claires 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Facilite l'accès pour les employés désireux de faire part de problèmes ■ Minimise les écarts par rapport à la procédure
Solidité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procédures adaptées à l'objectif visé et conformes aux normes juridiques ■ Système complet capable de répondre à tout litige en matière d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contribue à l'équité ■ Protège contre l'annulation des décisions par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ■ Fournit une voie d'accès pour tous les litiges en matière d'emploi
Confiance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indépendance par rapport à une ingérence de la direction ■ Confidentialité appropriée (p. ex. selon le principe de la « nécessité absolue de prendre connaissance ») 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforce la confiance du personnel dans le système de mécanismes de justice interne ■ Prévient les atteintes à la réputation
Accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Points d'entrée multiples ■ Facilité de recours aux procédures (p. ex. aucune formation juridique n'est nécessaire) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Supprime les obstacles à l'accès du personnel au système de mécanismes de justice interne
Rapidité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Délais appropriés, bien définis 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aide à résoudre rapidement des réclamations tout en accordant le temps nécessaire ■ Réduit la charge et le coût
Pragmatisme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Occasions multiples de règlement informel ■ Possibilités de désamorcer des procédures formelles pour parvenir à un règlement informel 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Favorise des règlements informels ■ Met l'accent sur un règlement pragmatique (plutôt que sur la procédure, qui peut décourager le recours au système de mécanismes de justice interne).
Équité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conditions équitables pour tous les participants (soit des informations partagées avec toutes les parties, des possibilités égales de faire valoir leur point de vue). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contribue à l'équité des résultats
Adéquation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ressources suffisantes pour mettre en œuvre les mécanismes (financement, formation, gestion, suivi) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Veille à ce que le système de mécanismes de justice interne soit correctement mis en œuvre
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> ■ Communication d'informations périodiques, crédibles (p. ex. sur le nombre, le type et l'issue des affaires) tout en préservant la confidentialité 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforce la confiance dans le système de mécanismes de justice interne ■ Responsabilise

Note : L'adéquation des ressources et la transparence sont des critères qui s'appliquent à l'ensemble du système de mécanismes de justice interne¹⁷, plutôt qu'à des étapes individuelles de ces mécanismes.

17 C'est pourquoi ces critères sont abordés dans l'évaluation des caractéristiques transversales à la section 2.8.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.2 Évaluation de l'étape informelle

Mécanismes de justice interne

2.2.1 Approche actuelle

Les tentatives de règlement informel constituent généralement la première étape dans tous les types d'affaires des mécanismes de justice interne. Dans les affaires de réclamation et de règlement des différends et dans les affaires de gestion des performances, le membre du personnel est censé¹⁸ s'adresser à son supérieur hiérarchique ou à son chef de service pour lui faire part de ses réclamations. Il peut aussi avoir accès à des canaux de soutien informels. Il s'agit notamment du partenaire d'affaires en ressources humaines, de la médiation (qui nécessite l'approbation du Département des Ressources humaines), du médiateur, du conseiller du personnel (disponible pour un soutien au bien-être) et du Conseil du personnel (qui peut fournir des conseils généraux et un soutien, mais n'a pas de rôle de représentant ou de médiateur).

La médiation est la seule voie informelle qui peut aboutir à un accord officiel et signé entre les parties. Les autres voies informelles fournissent un soutien, des conseils ou des discussions structurées¹⁹. Le membre du personnel doit introduire une demande de médiation par écrit auprès du Département des Ressources humaines, qui – s'il l'accepte – informera l'autre partie (qui doit être disposée à entrer en médiation) et engagera un médiateur externe. Le médiateur détermine si la médiation est appropriée et, si c'est le cas, conduit la procédure et documente la conclusion. Lorsque la médiation aboutit à un accord écrit contraignant, le Département des Ressources humaines doit approuver ce document.

La médiation n'est pas autorisée pour les différends relatifs à la gestion des performances. En outre, le Manuel de l'employé ne précise pas si l'on peut avoir recours à la médiation dans les affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée. Toutefois, le règlement informel est encouragé par une conversation directe avec la personne faisant l'objet de la plainte, par le biais de discussions structurées ou par le recours au partenaire d'affaires en ressources humaines ou au responsable des questions d'éthique en tant qu'intermédiaire.

2.2.2 Résultat de l'évaluation

Les canaux de soutien informels disponibles au Fonds mondial s'alignent largement sur ceux proposés par les organisations comparables. L'OMS, l'OIT, le FMI et d'autres organismes proposent tous un médiateur, un accès à la médiation, des conseils et une assistance confidentiels, ainsi qu'une forme ou une autre de conseil du personnel ou de syndicat.



Clarté : Les options de soutien informel sont généralement clairement définies dans le Manuel de l'employé. Cependant, l'organisation n'a pas saisi l'occasion – pour améliorer la clarté – d'établir un document de référence écrit unique permettant aux employés de comparer les canaux informels et de comprendre lequel convient le mieux à leur cas, ainsi que les résultats qu'ils peuvent espérer obtenir par chaque canal. En outre, le Manuel de l'employé ne précise pas si, et dans quelles circonstances, le Département des Ressources humaines peut décider de refuser une demande de médiation.



Solidité : Les procédures informelles du Fonds mondial sont généralement solides et disposent d'une série de ressources pour aider le personnel à régler les différends de manière informelle. Parallèlement, on a généralement recours de façon insuffisante au médiateur pour faciliter un règlement informel des litiges par rapport à d'autres organisations. Par exemple :

- À l'OMS, le médiateur est le principal pilier du règlement informel et il est également responsable des services de médiation.
- À l'ONU, la procédure informelle relève du Bureau du médiateur et des services de médiation.
- Les organisations dotées d'un bureau du médiateur distinct, comme le FMI, ont recours au médiateur comme source de règlement informel.



Confiance : Le personnel a le choix de s'adresser directement à la direction ou au Département des Ressources humaines, ou d'accéder à un soutien indépendant et confidentiel, ce qui est une bonne pratique. Parallèlement, le rôle du Département des Ressources humaines dans l'acceptation de la médiation par le biais de la demande de médiation (et dans la coordination de sa logistique) réduit la perception de l'indépendance de la médiation en tant que ressource pour le règlement des différends. Cela tient au fait que le Département des Ressources humaines est à la fois prestataire de mécanismes de justice interne (notamment pour l'étape d'examen formel) et partie aux plaintes administratives à la suite d'une demande de règlement. Certaines organisations de référence organisent une médiation par l'intermédiaire du médiateur (OMS, ONU) ou d'un « bureau du médiateur » indépendant (FMI, OIT).



Accessibilité : Tous les membres du personnel ont accès aux procédures de règlement informel et les démarches informelles sont pour la plupart faciles à entreprendre. Cependant :

- L'obligation de soumettre une demande de médiation écrite spécifiquement au Département des Ressources humaines peut dissuader les employés de chercher une solution informelle.

¹⁸ Cette exigence peut être levée dans des « circonstances exceptionnelles » – lesquelles ne sont pas définies dans le Manuel de l'employé.

¹⁹ Les discussions structurées ne sont pas définies dans le Manuel de l'employé, mais elles impliquent qu'une tierce partie interne, telle que le partenaire d'affaires en ressources humaines ou le médiateur, facilite la tenue d'une conversation structurée entre les parties concernées. En revanche, au Fonds mondial, la médiation est menée de manière confidentielle par un médiateur externe qui facilite la discussion et permet aux parties de travailler à la conclusion d'un accord formel négocié.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.2 Évaluation de l'étape informelle

Mécanismes de justice interne

- Pour accéder à la procédure d'examen formel, le Manuel de l'employé exige que le membre du personnel démontre qu'il a tenté de trouver une solution informelle, en commençant par son supérieur hiérarchique ou son chef de service (ou le partenaire d'affaires en ressources humaines), dans le cas de conflits relatifs aux performances. Cela semble être le cas, que la décision contestée émane du supérieur hiérarchique, du chef de service ou du partenaire d'affaires en ressources humaines, ou que la réclamation concerne ces personnes – ce qui peut décourager l'employé de s'adresser au Département des Ressources humaines pour l'étape d'examen formel. Contrairement au Fonds mondial, aucune des organisations comparées n'exige des membres du personnel qu'ils adressent leur plainte à leur supérieur hiérarchique ou à leur chef de service comme condition préalable à l'accès à l'étape d'examen formel du système de mécanismes de justice interne.



Pragmatisme : L'accent mis sur le règlement informel est pragmatique et conforme à ce qui se passe dans les organisations comparables, comme l'OIT, le FMI, l'OMS et l'ONU. Étant donné qu'elle met l'accent sur un règlement précoce et informel des différends avant qu'ils n'atteignent le niveau des plaintes formelles, l'organisation ne saisit pas l'occasion de rendre la médiation accessible pour tous les conflits interpersonnels, y compris ceux liés aux performances (par opposition à une simple contestation des notations de performance) – alors que ces conflits peuvent souvent dégénérer en plaintes formelles pour harcèlement. Bien que les prestataires de mécanismes de justice interne indiquent que la médiation peut avoir lieu dans des cas de harcèlement, d'intimidation ou de conduite inappropriée, l'organisation n'a pas saisi l'occasion de la proposer explicitement pour résoudre de telles affaires dans l'annexe relative à ces pratiques du Manuel de l'employé. La médiation n'est pas non plus mentionnée dans l'annexe relative à la procédure de réclamation et de règlement des différends du Manuel de l'employé. Enfin, bien que l'on puisse accéder à la médiation après le début de l'étape d'examen formel, cette possibilité n'est pas explicitement mentionnée dans le Manuel de l'employé.



Pas évaluée

La rapidité et l'équité ne peuvent pas être évaluées pour l'étape informelle, car le Fonds mondial n'a pas de calendrier pour les procédures informelles²⁰, et l'équité de l'étape informelle ne peut pas être déterminée sur la base d'une étude documentaire axée sur la conception.

2.2.3 Recommandations

2.2.3.1

Retirer au Département des Ressources humaines le rôle de destinataire des demandes de médiation afin d'éviter tout conflit d'intérêts perçu et tout effet dissuasif, et **confier la coordination de la logistique de la médiation au médiateur** qui s'appuierait (comme c'est le cas actuellement) sur une liste de médiateurs externes.

2.2.3.2

Mettre à jour le Manuel de l'employé et créer une page intranet « Recourir aux mécanismes de justice interne » pour **préciser les missions de tous les prestataires de mécanismes de justice interne** en rapport avec l'étape informelle, les différences entre ces missions, les points d'entrée optimaux et le soutien, la confidentialité et les résultats que le personnel peut attendre en recourant à leurs services respectifs.

2.2.3.3

Encourager et permettre explicitement l'accès à la médiation et à d'autres techniques de règlement des différends à chaque étape des mécanismes de justice interne, même après le dépôt d'un recours, ainsi que dans les affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée, le cas échéant, et préciser dans quelles circonstances une demande de médiation peut être refusée.

2.2.4 Pistes prometteuses

2.2.4.1

Élargir le mandat du médiateur afin de renforcer son rôle pour faciliter un règlement indépendant des différends²¹.

2.2.4.2

Supprimer l'obligation explicite pour le personnel de prouver qu'il a fait part de sa réclamation à son supérieur hiérarchique ou à son chef de service comme condition préalable à l'invocation d'une procédure d'examen formel, tout en continuant d'encourager le recours à un règlement informel.

2.2.4.3

Supprimer l'exclusion des différends relatifs à l'évaluation des performances de l'éligibilité à la médiation pour mieux permettre un règlement informel des *problèmes sous-jacents*, tels que les conflits interpersonnels ou culturels sur le lieu de travail²².

20 Il existe un calendrier fixe pour le personnel souhaitant accéder à l'étape formelle en cas d'échec de l'étape informelle, ce qui est abordé à la section 2.3.

21 Les implications pratiques de cette piste prometteuse devraient être examinées, y compris l'impact des discussions structurées sur les délais de dépôt d'une demande de règlement (qui est une thématique actuelle étant donné que certaines discussions structurées ont déjà lieu. Des mesures d'atténuation peuvent probablement être élaborées si nécessaire.).

22 Les médiations supplémentaires ont des incidences en termes de coûts, mais elles constituent également un investissement permettant d'éviter – grâce à un règlement précoce – des initiatives et des coûts plus importants à un stade ultérieur du système des mécanismes de justice interne. Lors de la mise en œuvre de ce dispositif, il convient de veiller à exclure rapidement les demandes de médiation déraisonnables.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.3 Évaluation de l'étape d'examen formel

Mécanismes de justice interne

2.3.1 Approche actuelle

Lorsqu'un employé ne parvient pas à régler une réclamation ou un différend de manière informelle avec son supérieur hiérarchique ou son chef de service, il peut soumettre au directeur des Ressources humaines une demande de règlement – ce qui marque le début de la procédure de règlement formel. Il s'agit d'une demande adressée au Fonds mondial pour qu'il prenne une décision formelle afin de régler une plainte. La demande de règlement doit être faite dans les 90 jours²³ de la décision ou de l'agissement concerné, et elle n'est recevable que si l'employé peut prouver qu'il a au préalable tenté un règlement informel avec son supérieur hiérarchique ou son chef de service.

Le Manuel de l'employé (annexe VII) prévoit une procédure spécifique pour régler les différends relatifs à l'évaluation des performances. Lorsque les efforts informels pour régler les désaccords concernant les évaluations des performances n'ont pas abouti et que des circonstances exceptionnelles sont réunies (p. ex. s'il y a eu des vices de procédure dans la conduite de l'évaluation), un employé peut engager une procédure de « désaccord formel ». Il doit entamer la procédure de désaccord formel dans les 90 jours²⁴ suivant la réception de l'évaluation des performances.

Le Département des Ressources humaines dispose de 60 jours²⁵ pour répondre aux demandes de règlement et aux désaccords formels sur les évaluations des performances. Le directeur des Ressources humaines prend une décision formelle sur les mesures correctives demandées dans les deux procédures.

2.3.2 Résultat de l'évaluation

L'étape d'examen formel du Fonds mondial est similaire à celle de la plupart des organisations internationales en ce sens qu'il s'agit d'une procédure d'examen menée par le Département des Ressources humaines avec le double objectif d'établir les faits et le cadre juridique applicable concernant une situation liée à l'emploi, puis de réexaminer la décision, l'agissement ou l'omission concerné. Ce type d'examen formel est également observé à l'OMS, à l'OIT et dans d'autres organisations comparables.



Clarté : La procédure de demande de règlement est dans l'ensemble clairement définie dans le Manuel de l'employé. Cependant :

- Il n'est pas tout à fait évident, à la lecture du Manuel de l'employé, de savoir comment le membre du personnel souhaitant engager une poursuite pour harcèlement, intimidation et conduite inappropriée doit comprendre la procédure à suivre, car différentes parties du manuel suggèrent des voies différentes²⁶. Cette question est examinée plus en détail à la section 2.8.2.
- La procédure de demande de règlement indique également que les décisions administratives relatives aux procédures de gestion des performances relèvent de sa compétence, même si le Manuel de l'employé indique par ailleurs que toute contestation des évaluations des performances doit suivre la procédure de désaccord formel (annexe VII).
- En ce qui concerne le désaccord formel relatif à la gestion des performances, le Manuel de l'employé n'est pas clair non plus : la procédure de désaccord formel commence par un examen initial de la « pertinence et de l'importance » du problème soulevé par l'employé, mais ni la procédure ni les critères permettant de garantir un examen objectif ne sont définis.



Solidité : Le fait qu'une demande de règlement soit une première étape obligatoire de la procédure d'examen formel avant qu'un employé puisse déposer un recours interne est conforme aux bonnes pratiques observées dans les organisations comparables, y compris l'OMS. Bien que le directeur des Ressources humaines puisse autoriser un employé à déposer une réclamation directement auprès de la Commission d'appel, le Manuel de l'employé ne précise pas dans quelles circonstances cela est autorisé.



Rapidité : Les délais du Fonds mondial pour le dépôt et la réponse aux demandes d'examen formel se situent généralement dans la fourchette classique de 30 à 90 jours civils des organisations comparables²⁷. Cependant, le Fonds mondial pourrait sembler en décalage avec des organisations comparables, telles que l'OMS, qui ont supprimé les dates limites pour le dépôt des plaintes pour harcèlement, intimidation et conduite inappropriée en reconnaissance des difficultés que les victimes ont souvent à se manifester pour signaler de telles affaires. Bien que l'annexe sur le harcèlement, l'intimidation et la conduite inappropriée ne fixe pas de date limite pour le dépôt d'une plainte formelle, l'annexe relative à la procédure de réclamation et de règlement des différends indique que les demandes de règlement doivent être déposées dans les 90 jours suivant le cas le plus récent de comportement incompatible avec le code de conduite.

23 Le Manuel de l'employé ne précise pas si ce délai fait référence à des jours civils ou à des jours ouvrables. Se reporter à la section 2.8.2 pour davantage de commentaires sur ce point. (Lorsqu'on lui a posé la question, le Département des Ressources humaines a informé le BIG qu'il s'agissait de jours civils.)

24 Idem.

25 Idem.

26 Le Département des Ressources humaines a informé le BIG que les demandes de règlement découlant des affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée ne sont recevables que si elles contestent un aspect procédural de l'affaire. Aucune mention écrite ne l'indique dans le Manuel de l'employé.

27 Au Fonds mondial, une demande de règlement doit être déposée dans les 90 jours. L'OMS accorde 60 jours et l'OIT octroie plus de 90 jours. Les délais de réponse du Département des Ressources humaines sont généralement alignés ou plus courts : le Fonds mondial accorde 60 jours au Département des Ressources humaines pour répondre, tout comme l'OMS, mais le FMI concède 45 jours à son Département des Ressources humaines pour répondre à une demande qui lui a été remontée.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.3 Évaluation de l'étape d'examen formel

Mécanismes de justice interne



Pragmatisme : L'accent mis sur le règlement informel est pragmatique, et le personnel continue d'avoir la possibilité d'accéder à des ressources informelles, telles que le médiateur, après avoir entamé la procédure d'examen formel. Toutefois, la médiation n'est pas explicitement proposée au cours de la procédure de désaccord formel (voir section 2.2.2).



Pas évaluée

La confiance n'est pas évaluée pour l'étape d'examen formel : la procédure de demande de règlement permet au Département des Ressources humaines de réexaminer ses décisions, ou celles des supérieurs hiérarchiques, afin de clarifier les faits et de tenter de régler les réclamations du personnel. Il s'agit d'une pratique courante pour ce type de procédures et elle est conforme à celle appliquée par toutes les organisations comparables. Au-delà de cette question, la confiance dans cette étape dépend du degré d'exécution de cette possibilité. Une analyse de l'exécution et de l'expérience est nécessaire pour approfondir cette question, comme le recommande la section 3.1. De même, l'**équité** et l'**accessibilité** ne sont pas évaluées pour cette étape.

2.3.3 Recommandations

2.3.3.1

Clarifier la procédure et les critères de traitement des désaccords formels relatifs aux notations des évaluations de performance, y compris leur interaction potentielle (ou non) avec la procédure de demande de règlement, en mettant l'accent sur l'objectivité et l'équité.

2.3.3.2

Supprimer – dans l'annexe relative à la procédure de réclamation et de règlement des différends – la mention qui stipule que les demandes de règlement doivent être déposées dans les 90 jours suivant le cas le plus récent de comportement incompatible avec le code de conduite.

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.4 Évaluation de l'étape d'enquête

2.4.1 Approche actuelle

Une enquête peut être menée en cas d'allégation d'inconduite. Une conduite inappropriée peut être toute violation d'une obligation ou d'une politique. Il n'existe pas de liste exhaustive. Les exemples d'inconduite comprennent les brimades et le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que d'autres pratiques interdites²⁸ (p. ex. la fraude, la corruption).

Plusieurs entités du Fonds mondial ont pour mission d'enquêter ou de superviser les enquêtes sur les conduites inappropriées de la part du personnel. Il s'agit des Ressources humaines, du BIG, du Comité de l'Éthique et de la Gouvernance, dans certains cas avec le soutien du Bureau de l'Éthique et du directeur de cabinet.

La procédure appliquée au stade de l'enquête dépend de la personne visée par l'allégation (le « sujet ») et du type d'inconduite. Il existe trois catégories spécifiques de sujets : les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration (soit le directeur exécutif, l'inspecteur général et le responsable des questions d'éthique)²⁹, le personnel du Département des Ressources humaines et les autres membres du personnel du Fonds mondial.

Les allégations de conduite inappropriée peuvent être adressées aux supérieurs hiérarchiques, au Département des Ressources humaines, au Bureau de l'Éthique et au BIG (y compris par l'intermédiaire de la plateforme « J'en parle maintenant ! »).

Lorsque l'une des entités susmentionnées reçoit une allégation d'inconduite, si celle-ci relève de sa mission, elle procède à une évaluation et à un tri. Si l'allégation ne relève pas de sa mission, elle la transmet à l'entité concernée.

Une enquête est ouverte si l'évaluation détermine qu'elle est justifiée. Le BIG et le Département des Ressources humaines³⁰ peuvent entreprendre leurs propres enquêtes. D'autres entités supervisent les enquêtes entreprises par un tiers externe.

Les missions de chacune des entités sont décrites dans la figure E :

Figure E : Missions d'enquête du Fonds mondial

Sujet de l'allégation	Entité missionnée	
	Pour la plupart des cas	Pour les pratiques interdites
Directeur exécutif, inspecteur général ou responsable des questions d'éthique	Comité de l'Éthique et de la Gouvernance (coordonné par son président)	BIG ³¹
Personnel du Département des Ressources humaines	Directeur de cabinet	BIG
Tous les autres membres du personnel du Fonds mondial	Département des Ressources humaines	BIG

L'étape d'enquête est suivie d'une étape disciplinaire au cours de laquelle l'entité missionnée doit décider des mesures à prendre en fonction des résultats de l'enquête. L'étape disciplinaire est commentée dans la section 2.5.

28 Définies dans la *Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption*.

29 Le responsable des questions d'éthique rend compte à la fois au Conseil d'administration, par l'intermédiaire du Comité de l'Éthique et de la Gouvernance, et au directeur exécutif.

30 Le Département des Ressources humaines peut également déployer des enquêteurs externes et fait appel à ceux-ci lorsque le sujet est un membre du Comité exécutif de direction.

31 Sauf en cas d'allégations de représailles contre le directeur exécutif ou l'inspecteur général, auquel cas l'enquête est menée par une partie externe choisie par un comité du Conseil d'administration.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.4 Évaluation de l'étape d'enquête

Mécanismes de justice interne

2.4.2 Résultat de l'évaluation

Si les procédures et les missions à l'étape de l'enquête couvrent la plupart des cas, l'évaluation a mis en évidence certaines lacunes – notamment en ce qui concerne les cas particuliers – ainsi que des zones de flou dans les missions.



Clarté : Les procédures, les rôles et les responsabilités concernant des allégations relatives au personnel du Fonds mondial sont généralement clairs. Cependant, quelques points ont été observés :

- Lorsqu'elles existent, les informations sur les missions et les procédures d'enquête sont réparties dans de multiples documents³², ce qui peut rendre leur localisation et leur compréhension difficiles pour le personnel.
- Il n'y a pas de description de la manière dont sont gérées les affaires concernant des fonctions sensibles (directeur exécutif, responsable des questions d'éthique, inspecteur général), ce qui pourrait constituer un obstacle pour le personnel qui souhaite signaler une allégation.



Solidité : Les procédures au stade de l'enquête relative au personnel d'ensemble du Fonds mondial semblent complètes et sont consignées dans des documents tels que le Manuel de l'employé. Toutefois, il existe des lacunes dans les politiques et des zones floues, notamment en ce qui concerne des cas et des fonctions spécifiques :

- Le Comité de l'Éthique et de la Gouvernance a pour mission de gérer les allégations contre les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration³³. Cependant, il n'existe pas de procédures opérationnelles normalisées décrivant :
 - les modalités selon lesquelles le Comité de l'Éthique et de la Gouvernance peut commissioner une enquête (y compris en s'assurant qu'une vérification des conflits d'intérêts est effectuée, et la manière dont la procédure doit être coordonnée en cas de conflit visant le président et le vice-président),
 - la personne ou l'entité qui peut être chargée d'une évaluation dans les affaires impliquant le directeur exécutif, l'inspecteur général ou le responsable des questions d'éthique (le Bureau de l'Éthique est en conflit d'intérêts dans les affaires liées au responsable des questions d'éthique et au directeur exécutif), ou
 - la manière dont les sujets bénéficieront d'une procédure en bonne et due forme pour répondre à des plaintes fondées et le processus décisionnel concernant les mesures disciplinaires à la suite d'une enquête.

- De même, le directeur de cabinet est responsable de l'enquête lorsque le sujet de l'allégation est un membre du personnel du Département des Ressources humaines, mais il n'y a pas de procédure définie sur la manière dont il peut entreprendre une évaluation et commissioner une enquête.
- Enfin, certains cas particuliers ne sont pas couverts par les politiques existantes, notamment :
 - La manière dont une enquête peut être menée si l'inspecteur général est accusé d'une pratique interdite.
 - La manière de traiter les affaires dans lesquelles le Département des Ressources humaines et le directeur de cabinet sont tous deux en situation de conflit d'intérêts.



Confiance : Les procédures à l'étape d'enquête traitent généralement des exceptions afin de prévenir les conflits d'intérêts. Toutefois, les enquêtes dont le sujet est le directeur exécutif peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts au cours de l'étape de recours interne. Si un membre du personnel dépose une demande de règlement au sujet d'une telle enquête et que l'affaire est portée devant la Commission d'appel, le directeur exécutif devra se prononcer sur la recommandation de cette dernière (à moins que l'affaire ne soit immédiatement portée devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail). En outre, le personnel n'est pas informé de la manière dont sa confidentialité sera protégée s'il signale une allégation. Bien que la protection des lanceurs d'alerte soit énoncée comme un principe général, la procédure n'est pas décrite, ce qui pourrait constituer un obstacle à l'établissement d'une déclaration.



Accessibilité : Il existe de nombreux canaux de transmission, ce qui réduit les obstacles au signalement de conduites inappropriées. La conception actuelle repose sur le fait que les allégations sont transmises de manière appropriée et efficace entre les différents canaux adaptés. Si ce n'était pas le cas, les plaintes déposées par l'intermédiaire de plusieurs canaux pourraient créer de la confusion et des incohérences.

³² Les documents comprennent la Charte du Comité de l'Éthique et de la Gouvernance, le Manuel de l'employé, la Politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption, le cadre opérationnel de protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels.

³³ Directeur exécutif, inspecteur général, responsable des questions d'éthique (qui rend compte à la fois au Comité de l'Éthique et de la Gouvernance et au directeur exécutif).

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.4 Évaluation de l'étape d'enquête

- **Rapidité** : Il n'y a pas de délais définis pour répondre aux allégations d'inconduite concernant les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration, car les procédures sont entièrement ad hoc. En revanche, le Manuel de l'employé impose des délais pour l'enquête sur le personnel : l'évaluation préliminaire doit avoir lieu dans les 30 jours et l'enquête doit être achevée dans les 90 jours suivant la notification de l'ouverture d'une enquête (le directeur exécutif peut prolonger le délai). D'autres organisations comparables tendent à imposer des délais d'enquête « raisonnables » plutôt qu'une période déterminée de jours.
- **Équité** : Dans les enquêtes concernant le personnel du Fonds mondial, le sujet peut examiner le rapport préliminaire relatif à des allégations fondées et dispose de 10 jours pour faire part de ses commentaires. Cette pratique est généralement alignée sur celle des organisations comparables. Cependant, il n'existe pas de procédure écrite de ce type concernant les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration.
- **Pragmatisme** (concerne le règlement informel et la désescalade des conflits) : Cet aspect n'est pas pertinent pour l'étape d'enquête.

Pas évaluée

Compte tenu de l'implication du BIG dans les procédures à l'étape d'enquête, le présent rapport ne formule pas de recommandations de changement pour cette étape (voir les exclusions du champ d'application à la section 4.1.2).



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.5 Évaluation de l'étape disciplinaire

Mécanismes de justice interne

2.5.1 Approche actuelle

L'étape disciplinaire commence par une enquête destinée à étayer une allégation d'inconduite. À cette étape, l'entité concernée (voir la figure F) peut décider d'engager la procédure disciplinaire.

Cette procédure consiste à envoyer à l'employé une lettre détaillant l'inconduite potentielle et son fondement probatoire. L'employé a la possibilité d'y répondre. L'entité concernée décidera alors de la mesure disciplinaire appropriée, le cas échéant.

Figure F : Missions pour des décisions disciplinaires

Sujet de l'allégation	Entité missionnée	
	Pour la plupart des mesures disciplinaires	Pour les décisions de licenciement ou de licenciement sommaire
Directeur exécutif, inspecteur général ou responsable des questions d'éthique	Comité de l'Éthique et de la Gouvernance	Conseil d'administration
Personnel du Département des Ressources humaines	Directeur de cabinet	Directeur exécutif ³⁴
Membres du Comité exécutif de direction	Directeur exécutif	Directeur exécutif
Tous les autres membres du personnel du Fonds mondial ³⁵	Directeur des Ressources humaines	Directeur exécutif ³⁶

2.5.2 Résultat de l'évaluation

L'étape disciplinaire pour le membre du personnel visé par des allégations est largement alignée sur celle des organisations internationales de référence en ce qui concerne la garantie d'une procédure régulière (c'est-à-dire que les employés reçoivent des informations détaillées sur les faits qui leur sont reprochés et disposent d'un délai raisonnable pour répondre avant qu'une mesure disciplinaire ne soit prise). L'OMS, le FMI et la BERD suivent un processus similaire, même si certains détails peuvent différer. Une autre organisation internationale comparable dispose d'un comité interne qui conseille le responsable de l'organisation sur les mesures disciplinaires appropriées à imposer.

À l'instar du Fonds mondial, d'autres organisations comparables n'ont pas non plus défini d'étape disciplinaire pour les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration.



Clarté : Certaines incohérences entre le Manuel de l'employé et le cadre de la politique des ressources humaines nuisent à la clarté³⁷.



Solidité : Selon le Manuel de l'employé, le directeur des Ressources humaines (ou le directeur de cabinet ou le directeur exécutif, selon le sujet) peut décider, « si nécessaire », d'inviter un employé accusé de conduite inappropriée à une réunion disciplinaire avant l'adoption d'une décision. Bien que le pouvoir discrétionnaire de décider d'inviter ou non un membre du personnel à une réunion disciplinaire puisse créer une certaine ambiguïté, il s'agit d'une étape facultative qui s'ajoute à la procédure régulière offerte par la possibilité pour l'employé de répondre à une accusation.

34 La décision revient au directeur de cabinet, mais l'approbation du directeur exécutif est requise.

35 Pour le personnel du BIG, l'inspecteur général peut imposer des mesures disciplinaires en consultation avec le directeur exécutif.

36 La décision revient au directeur des Ressources humaines, mais l'approbation du directeur exécutif est requise.

37 Les détails de l'analyse ont été communiqués aux parties prenantes concernées au sein du Secrétariat.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.5 Évaluation de l'étape disciplinaire

Mécanismes de justice interne



Rapidité : Le calendrier à l'étape disciplinaire pour les employés est similaire à celui des organisations internationales de référence. Le directeur des Ressources humaines doit envoyer la lettre de fin d'enquête à l'employé dans les 15 jours ouvrables suivant la conclusion de l'enquête. L'employé dispose de 15 jours ouvrables pour y répondre. À la BERD, aucun délai n'est spécifié pour l'envoi d'une lettre de post-notification au membre du personnel. Toutefois, ce dernier dispose d'« au moins 15 jours » pour répondre (délai qui peut être réduit à cinq jours en cas d'inconduite grave)³⁸. Dans une autre organisation internationale, le membre du personnel dispose de 10 jours ouvrables pour répondre.

Aucun délai n'a été défini au stade disciplinaire pour les fonctions qui relèvent directement du Conseil d'administration.



Pas évaluée

Les critères restants ne sont pas évalués pour cette étape. **L'accessibilité** et le **pragmatisme** ne sont pas concernés. **La confiance** et **l'équité** de l'étape disciplinaire sont fortement tributaires de son exécution.

2.5.3 Recommandations

2.5.3.1

Veiller à la cohérence dans l'ensemble des documents des politiques du Fonds mondial.

38 Il n'est pas précisé s'il s'agit de jours civils ou de jours ouvrables.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.6 Évaluation de l'étape de recours interne

Mécanismes de justice interne

2.6.1 Approche actuelle

Le personnel peut introduire un recours interne contre une décision prise dans le cadre d'une demande de règlement³⁹. Il s'agit de la dernière étape interne, un recours externe auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail étant possible en dernier ressort.

La Commission d'appel est l'organe qui gère les recours internes. Elle est composée d'un président indépendant et de douze membres, et bénéficie du soutien d'un coordinateur juridiquement qualifié. Le président de la Commission d'appel est un consultant externe sélectionné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres publique et concurrentielle. Le *Règlement intérieur de la Commission d'appel du Fonds mondial pour les recours* stipule que le comité de sélection est dirigé par le Bureau du directeur exécutif et comprend des représentants des départements des Ressources humaines, des Affaires juridiques, des Achats ainsi que du Conseil du personnel. Les membres de la Commission d'appel sont des employés du Fonds mondial, dont six sont choisis par la direction et six par le Conseil du personnel.

Les membres du personnel disposent de 45 jours civils pour introduire une demande de recours une fois qu'ils ont reçu une décision relative à une demande de règlement ou que le Département des Ressources humaines leur a demandé de saisir directement la Commission d'appel⁴⁰. Un recours peut être examiné par la Commission d'appel soit sur la base d'observations écrites uniquement (sans audience), soit avec une audience après un bref échange d'observations écrites⁴¹.

Pour chaque recours, un comité de trois membres (le président de la Commission d'appel et deux des douze membres de la Commission d'appel) procède à un examen confidentiel du bien-fondé de l'affaire après réception des observations (écrites, et orales s'il y a une audience). Dans les 30 jours civils suivant la fin des délibérations du comité, le coordinateur de la Commission d'appel soumet un rapport sur ses conclusions et recommandations au directeur exécutif, qui dispose alors de 15 jours civils pour rendre une décision finale.

2.6.2 Résultat de l'évaluation

La structure de la Commission d'appel est conforme aux structures prédominantes parmi les commissions d'appel des organisations internationales. Par exemple, l'OMS, la BERD, le FMI et d'autres organisations internationales disposent d'une commission d'appel composée de membres du personnel et d'un président externe disposant d'une expertise juridique/judiciaire en matière de droit du travail ou de droit administratif international.



Clarté : Le Règlement intérieur est généralement clair en ce qui concerne la procédure d'appel.



Solidité : Le recours à un président externe disposant d'une expertise juridique et à des membres du personnel constitue un équilibre approprié entre les compétences judiciaires et non judiciaires. Toutefois, le Règlement intérieur ne précise pas que le président est tenu de déclarer d'éventuels conflits d'intérêts, ne mentionne pas non plus comment une telle situation pourrait être traitée (des dispositions sont prévues pour les autres membres de la Commission d'appel, mais pas pour le président). En revanche, une autre organisation internationale dispose d'un président permanent qui désigne pour chaque affaire un président parmi les membres de la Commission d'appel (y compris lui-même). Le président est tenu de déclarer d'éventuels conflits d'intérêts et peut être révoqué si cela se justifie. D'autres organisations, comme l'OMS, disposent d'un président et d'un vice-président pour leur organe de recours interne. Ce vice-président, qui est également un consultant externe, peut présider un comité lorsque le président n'est pas en mesure de le faire (p. ex. en raison d'un conflit d'intérêts ou d'une indisponibilité).



Confiance : Le président de la Commission d'appel est indépendant. Le Règlement intérieur prévoit des dispositions visant à protéger la confidentialité des procédures dont il est saisi.



Accessibilité : La Commission d'appel fournit des documents d'orientation et des formulaires clairs qui aident le personnel à faire face à la procédure de recours. Elle dispose également d'un coordinateur juridiquement qualifié pour aider le personnel.



Rapidité : Les délibérations de la Commission d'appel ne sont pas limitées dans le temps (le temps nécessaire pour rendre une décision après que tous les documents ont été déposés ou la fin de l'audience, s'il y en a une). Cette absence de délais pourrait entraîner des retards dans le règlement des affaires, mais les délais d'exécution réels et les considérations de capacité n'ont pas été évalués dans le cadre de cet exercice. À titre de comparaison, l'OMS et une autre organisation internationale ont fixé des délais de 90 jours⁴², qui peuvent être prolongés si nécessaire.

39 Ou toute autre décision administrative pertinente, p. ex. une décision disciplinaire ou des décisions relatives à un désaccord formel sur une évaluation des performances.

40 Si le membre du personnel ne reçoit aucune décision, il dispose d'un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle il aurait dû la recevoir pour introduire une demande.

41 Demande de recours et réponse à un recours.

42 Dans le cas de l'OMS, le délai commence à courir après la réception de toutes les plaidoiries écrites. Dans le cas d'une autre organisation internationale, le délai commence à courir après la réception de la demande de réexamen.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.6 Évaluation de l'étape de recours interne

Mécanismes de justice interne



Pragmatisme : Le président peut suspendre la procédure à tout moment pour permettre des négociations en vue d'un règlement informel⁴³.



Équité : La Commission d'appel est dotée de dispositions garantissant que les informations qui lui sont communiquées par une partie sont également communiquées à l'autre partie, ainsi qu'une égalité des chances pour le contre-interrogatoire des témoins en cas d'audience. Les demandes de remboursement des frais sont expressément exclues du champ de compétences de la Commission d'appel. D'autres organisations internationales de référence restent généralement silencieuses sur la question du remboursement des frais, mais peuvent l'accorder si un membre du personnel obtient gain de cause (p. ex. lorsqu'un conseiller juridique externe a participé à la rédaction des plaidoiries ou a dû se déplacer pour une audience et a introduit une demande de remboursement des frais qui a été recommandée par la Commission d'appel).

2.6.3 Recommandations

2.6.3.1.

Explorer avec le président de la Commission d'appel l'opportunité de modifier le *Règlement intérieur de la Commission d'appel* afin de **traiter de manière appropriée les affaires où le président de cette commission n'est pas en mesure de siéger dans le groupe (p. ex. en raison d'un conflit d'intérêts ou d'une indisponibilité)**, notamment en mettant en place un vice-président.

⁴³ La question de savoir si les procédures sont ou non effectivement suspendues dans la pratique à cet effet pourrait être résolue par une évaluation axée sur l'aspect relatif à l'« exécution » du système de mécanismes de justice interne.



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.7 Évaluation de l'étape de recours externe

Mécanismes de justice interne

2.7.1 Approche actuelle

Depuis 2008, le Fonds mondial reconnaît la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (mis en place par l'OIT) qui est actuellement ouvert aux employés et anciens employés de 58 organisations internationales. Il s'agit du dernier recours possible pour régler les différends concernant des employés du Fonds mondial.

Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail exige généralement que tous les mécanismes internes aient été épuisés avant tout recours externe. La décision faisant l'objet d'un recours devant ce tribunal est la décision du directeur exécutif sur la recommandation de la Commission d'appel. Les employés disposent d'un délai de 90 jours civils à compter de la réception de la décision du directeur exécutif pour faire appel auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Des délais stricts sont fixés pour la transmission des documents devant être fournis par les deux parties au cours de la procédure. Une fois tous les documents déposés, le Fonds mondial et le membre du personnel doivent attendre que le tribunal rende son jugement, ce qui prend généralement jusqu'à deux ans. À ce jour, le Fonds mondial a soumis une quarantaine d'affaires au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

Les rapports Powers (2015) et Otis (2016) ont examiné le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans le cadre de leurs évaluations plus larges du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial. Ils ont tous deux recommandé une analyse plus approfondie pour déterminer si le tribunal répond aux besoins spécifiques du Fonds mondial. En 2016, à la suite de ces rapports, le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat d'explorer les mécanismes possibles de règlement définitif des différends des employés et d'évaluer la faisabilité de la mise en œuvre d'alternatives au système actuel. Un groupe de travail conjoint du Secrétariat et du Conseil du personnel a été mis en place pour examiner trois options concrètes : le maintien sous la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, la mise en place d'un tribunal administratif dédié et la création d'un système d'arbitrage. Ce processus s'est achevé sans solution en raison d'un désaccord entre le Secrétariat et les membres du Conseil du personnel. Le Comité exécutif de direction a décidé en 2017 de rester sous la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en convenant de réexaminer la situation ultérieurement.

Le Comité exécutif de direction a envisagé de recourir à nouveau au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail en 2019. Aucune décision finale n'a été prise à l'époque, en partie à cause de l'apparition du COVID-19 et d'autres priorités concurrentes.

2.7.2 Résultat de l'évaluation

Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est une instance de recours en dernier ressort établie de longue date. Aux fins du présent rapport consultatif, les procédures du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ont été évaluées selon les mêmes critères que les mécanismes internes du Fonds mondial. Toutefois, étant donné que ce tribunal est indépendant du Fonds mondial et que ce dernier n'a donc aucun moyen d'influer sur ses procédures, aucune notation n'a été attribuée.

Clarté : Les procédures du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sont claires et des guides étape par étape sont mis à la disposition du public.

Solidité : Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est l'organe judiciaire le plus ancien parmi les divers tribunaux internationaux du travail créés pour statuer sur les différends en matière d'emploi. Les jugements sont rendus par des collèges de juges.

Confiance : Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est un tribunal établi de longue date qui jouit d'une solide réputation pour l'impartialité de ses jugements. Ce tribunal est indépendant, mais le Fonds mondial prend en charge une partie de ses coûts par le biais d'une redevance annuelle forfaitaire et d'une redevance fixe par affaire.

Rapidité : Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a un arriéré important de dossiers dû au nombre élevé d'affaires soumises par les nombreuses organisations auxquelles il fournit ses services. Les jugements des affaires du Fonds mondial au cours des cinq dernières années ont duré en moyenne un peu plus de 1 000 jours civils entre le moment où un membre du personnel dépose un recours auprès de ce tribunal et le moment où le jugement est rendu. Ces retards peuvent avoir un impact significatif sur les employés concernés et entraîner un coût beaucoup plus élevé en termes d'indemnités potentielles (qui sont soumises à des intérêts), de temps du personnel et d'impact organisationnel persistant.

Équité : Les demandeurs auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail qui choisissent d'avoir recours à un conseil juridique se voient généralement accorder une indemnisation pour les frais connexes s'ils obtiennent gain de cause. La plupart des plaintes contre le Fonds mondial qui ont abouti se sont vu attribuer une partie des frais de justice, bien qu'il ne soit pas certain que l'intégralité de ces frais ait été prise en charge.

Transparence : Les jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sont accessibles au public et semi-anonymisés. Dans la majorité des cas⁴⁴, les demandeurs sont identifiés par leurs initiales, leur grade et leur fonction. D'autres informations d'identification peuvent être partagées le cas échéant (comme des détails de leur carrière au sein du Fonds mondial, le type de contrat, la nationalité).

44 Dans les situations hautement sensibles, l'affaire peut être entièrement anonymisée (p. ex. « M. X »).



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.7 Évaluation de l'étape de recours externe

Mécanismes de justice interne

Plus généralement, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est l'un des deux grands tribunaux internationaux, l'autre étant le Tribunal d'appel des Nations Unies. En outre, plusieurs organisations ont créé leurs propres tribunaux. Parmi les organisations de référence, l'OIT et l'OMS ont recours au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. La BERD et le FMI disposent de leurs propres tribunaux du travail, tout comme d'autres organisations telles que Gavi. Récemment, quelques organisations internationales, dont l'UPU, le FIDA et l'OMM, se sont retirées de la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail pour se tourner vers le Tribunal d'appel des Nations Unies ou créer leur propre tribunal⁴⁵. Une évaluation réalisée par le FIDA⁴⁶ a relevé des préoccupations concernant : le niveau élevé de preuve (« au-delà du doute raisonnable ») exigé par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans les affaires disciplinaires, y compris dans les affaires d'exploitation et de harcèlement sexuels, le manque de cohérence des dommages-intérêts accordés par ce tribunal et des mesures imposées (p. ex. l'obligation de réintégrer le personnel), et le retard accumulé par ce tribunal dans les affaires en suspens – ce qui a un impact sur la rapidité des jugements. Le FIDA s'est depuis placé sous la juridiction du Tribunal d'appel des Nations Unies, ce qui a été possible dans la mesure où il s'agit d'un organisme des Nations Unies.

On notera que :

- Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est un tribunal établi de longue date, réputé et généralement digne de confiance.
- Les examens précédents du Fonds mondial et d'autres organisations ont soulevé des préoccupations concernant la longueur du délai moyen de jugement d'une affaire devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, le niveau élevé de la preuve requise dans les affaires disciplinaires et l'impact de la capacité de ce tribunal à faire réintégrer le personnel dans ces affaires.
- Une évaluation complète de la mesure dans laquelle le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail répond aux besoins du Fonds mondial et du personnel dans la pratique nécessite d'examiner l'exécution, l'expérience et la perception – aspects qui vont au-delà de la portée du présent rapport consultatif axé sur la conception.
- Il a déjà été demandé au Secrétariat – notamment par le biais d'une requête du Conseil d'administration – d'envisager des alternatives au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et de décider de la meilleure solution. Bien qu'une analyse des alternatives et quelques discussions au sein du Comité exécutif aient eu lieu en 2017 et 2019, la tâche n'a pas été achevée.

- Du temps s'est écoulé depuis le dernier examen en 2019, et certaines circonstances qui affectent la prise de décision peuvent avoir changé. En outre, davantage d'organisations internationales se sont retirées de la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail depuis lors. Le Fonds mondial n'a pas procédé à un examen complet et actualisé des alternatives au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail afin de pouvoir déterminer si certaines d'entre elles pourraient mieux répondre à ses besoins (y compris la résolution des problèmes liés à ce tribunal comme les questions de respect des délais).

Compte tenu de ce qui précède, le BIG suggère les pistes prometteuses suivantes :

2.7.3 Pistes prometteuses

2.7.3.1.

En 2017, il a été envisagé de commencer à mettre à jour l'analyse afin de déterminer si le Fonds mondial et le personnel seraient mieux servis par un mécanisme externe indépendant de règlement des différends. Pour décider de l'ordre de priorité, le Secrétariat pourrait examiner l'ampleur des problèmes (pour le personnel, les prestataires de mécanismes de justice interne et l'organisation) actuellement posés par le système basé sur le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (p. ex. la longueur des délais pour obtenir des jugements de ce tribunal) et l'effort nécessaire pour mettre à jour l'analyse des solutions de remplacement.

45 Les organisations qui se sont retirées de la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (et leur année de retrait) sont : UPU (2021), FIDA (2020), ACICI (2018), OTIF (2018), OMM (2017) et PCA (2016).

46 Procédure d'appel du FIDA : évaluation et recommandations, FIDA, <https://webapps.ifad.org/members/eb/126/docs/french/EB-2019-126-R-35-Rev-1.pdf>.

2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.8 Évaluation des caractéristiques transversales

2.8.1 Contexte

Outre les problèmes spécifiques à chaque étape des mécanismes de justice interne soulevés dans les sections précédentes, certains problèmes affectent l'ensemble du système de mécanismes de justice interne. Ils concernent :

- les critères d'évaluation des mécanismes de justice interne à l'échelle du système (adéquation des ressources et transparence), et
- les descriptions des mécanismes de justice interne dans le Manuel de l'employé, qui constitue la référence de base pour le personnel et les prestataires de mécanismes de justice interne en ce qui concerne le fonctionnement de ce système.

2.8.2 Résultat de l'évaluation

Critères d'évaluation

Adéquation des ressources : Ce critère ne peut pas être correctement évalué au moyen d'une analyse documentaire axée sur la conception, car il est nécessaire de tenir compte de l'exécution des mécanismes de justice interne et de l'expérience des parties prenantes pour déterminer l'adéquation des ressources⁴⁷.

Transparence : Le système de mécanismes de justice interne présente un bon niveau de transparence à plusieurs de ses étapes :

- Le médiateur présente un rapport sur le nombre de visiteurs reçus et classe les visites par thème.
- La Commission d'appel publie un rapport annuel contenant une version nettoyée des affaires qu'elle a traitées.
- Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail publie ses décisions sous une forme semi-anonymisée.

Cependant, le Département des Ressources humaines ne fournit actuellement aucun rapport interne sur les mécanismes de justice interne, ce qui signifie que le personnel du Fonds mondial ne connaît pas le nombre d'affaires traitées par ce département, leur type, leur statut et leurs résultats. Il est possible d'établir ce type de rapport tout en préservant la confidentialité : par exemple, le CERN inclut dans son rapport annuel un chapitre sur « le règlement des différends et la discipline »⁴⁸.

Description des mécanismes

La clarté et la présentation des sections du Manuel de l'employé qui expliquent le système de mécanismes de justice interne présentent des lacunes. Celles-ci peuvent avoir une incidence sur la compréhension, la facilité d'utilisation et l'application effective des règles. Elles concernent :

- **Présentation** : On observe un chevauchement au niveau du champ de certaines annexes du Manuel de l'employé. Par exemple, les affaires de harcèlement, d'intimidation et de conduite inappropriée peuvent apparemment être traitées à la fois par la procédure décrite à l'annexe XI et par une autre procédure décrite à l'annexe X (la finalité exacte est difficile à discerner en raison de la complexité de la formulation). En outre, les annexes du Manuel de l'employé ne sont pas présentées dans un ordre logique : la question de l'inconduite est mentionnée à l'annexe IX (Enquêtes) et à l'annexe XII (Disciplinaire), tandis que la procédure de réclamation et de règlement des différends (type d'affaires le plus courant en matière de mécanismes de justice interne) et la politique contre le harcèlement, l'intimidation et la conduite inappropriée apparaissent entre ces deux annexes, respectivement aux annexes X et XI.
- **Définitions** : Le Manuel de l'employé contient des termes et expressions ambigus ou non définis :
 - *Calendrier incohérent* : L'annexe relative à la procédure de réclamation et de règlement des différends stipule que les employés doivent faire part de leurs inquiétudes ou de leurs différends « au plus tard trois mois » après la survenue d'un incident. La même annexe précise ensuite qu'une demande de règlement doit être formulée « au plus tard 90 jours » après la décision ou l'agissement concerné. Dans la pratique, ces délais peuvent varier légèrement, ce qui pourrait avoir des conséquences dans un contexte où le non-respect des délais peut être un motif de rejet d'une affaire.
 - *Référence peu claire aux jours ouvrables ou aux jours civils* : Bien que la distinction soit faite à certains endroits, il n'est pas toujours précisé si les délais indiqués en jours se réfèrent à des jours ouvrables ou à des jours civils. C'est le cas, par exemple, des délais de 60 et 90 jours dans la procédure de réclamation et de règlement des différends.
 - *Termes et expressions clés non définis* : Certains termes et expressions comportant des majuscules dans le Manuel de l'employé ne sont pas définis. Par exemple, les expressions « Date de Début » dans l'annexe sur la médiation et « Politiques des Ressources humaines » dans la section « Bienvenue au Fonds mondial ! » ne sont pas expliquées. L'absence de définition des termes et expressions clés peut influencer sur l'interprétation des politiques du Fonds mondial et les issues des affaires, dans des cas où les mécanismes de justice interne peuvent déjà avoir une compréhension bien établie de la signification de ces termes et expressions.
- **Mises à jour** : Rien n'indique l'historique des mises à jour du Manuel de l'employé. En outre, les versions antérieures du Manuel de l'employé ne sont pas disponibles, alors qu'elles peuvent être pertinentes pour des affaires plus anciennes, mais toujours en cours, pour lesquelles les circonstances sont antérieures aux récentes mises à jour du manuel. Bien que les mises à jour récentes soient surlignées en rouge, il n'est pas évident de savoir quand ces modifications ont été apportées. Une autre organisation internationale exerce un contrôle de version plus clair en incluant une liste avec les dates de toutes les modifications sur la première page de son équivalent du Manuel de l'employé.

⁴⁷ Les entretiens préliminaires avec les prestataires de mécanismes de justice interne suggèrent un besoin potentiel de ressources supplémentaires au sein du Bureau de la Commission d'appel, notamment pour soutenir les tâches administratives.

⁴⁸ Voir, par exemple, le rapport annuel 2022 du CERN : <https://home.cern/fr/news/official-news/cern/2022-annual-report-chapter-vi-staff-rules-and-regulations-settlement>



2. Évaluation du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial

2.8 Évaluation des caractéristiques transversales

Mécanismes de justice interne

2.8.3 Recommandations

2.8.3.1.

Modifier le contenu, la structure et l'ordre des chapitres et des annexes relatifs aux mécanismes de justice interne dans le Manuel de l'employé selon la nécessité afin de maximiser la clarté et la convivialité pour le lecteur et définir soigneusement les termes et expressions.

2.8.3.2.

Clarifier l'annexe relative à la procédure contre le harcèlement, l'intimidation et la conduite inappropriée, et celle relative à la procédure de réclamation et de règlement des différends pour préciser quelle procédure s'applique aux premiers cas et dans quelles circonstances la seconde annexe s'impose.

2.8.3.3.

Indiquer clairement l'historique des modifications apportées au Manuel de l'employé et mettre à disposition les versions antérieures qui pourraient être pertinentes pour des affaires plus anciennes, toujours en cours.

2.8.3.4.

Rédiger des rapports écrits périodiques (p. ex. annuels) des Ressources humaines sur le nombre, le type, le statut et les issues des affaires confiées aux mécanismes de justice interne, tout en préservant la confidentialité des détails des dossiers.

3. Prochaines étapes

3.1 Trois prochaines étapes

Le BIG suggère au Secrétariat du Fonds mondial de procéder aux trois prochaines étapes suivantes :

- I. Examiner et mettre en œuvre les recommandations :** Certaines recommandations peuvent, selon le BIG, être mises en œuvre sans autre discussion (p. ex. les modifications du Manuel de l'employé), d'autres (comme le transfert de la logistique de médiation des Ressources humaines au médiateur) peuvent nécessiter une discussion au niveau de la direction pour convenir des détails de la mise en œuvre.
- II. Examiner plus avant les pistes prometteuses :** Elles ont été désignées comme telles parce qu'elles nécessitent une analyse plus large – au-delà de la nature de la présente évaluation, axée sur la conception et l'examen documentaire – pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des parties prenantes. (Par exemple, pour la piste prometteuse 2.2.4.2, des entretiens sur l'expérience et la perception des parties prenantes permettront de déterminer dans quelle mesure l'obligation actuelle de tenter un règlement informel constitue en pratique un obstacle à l'accès au processus d'examen formel.)
- III. Envisager d'évaluer les trois autres aspects des mécanismes de justice interne :** Un examen de l'exécution, l'expérience, et de la sensibilisation et la perception des mécanismes de justice interne compléterait l'exercice actuel axé sur la conception. Il fournirait en complément une évaluation holistique du système de mécanismes de justice interne capable de prendre en compte les liens entre les aspects et d'émettre un avis sur les arbitrages passés et potentiels à venir. Pour aller de l'avant dans ce domaine, le Secrétariat pourrait examiner le niveau requis d'engagement du personnel et des prestataires de mécanismes de justice interne, ainsi que la meilleure façon de préserver la confidentialité (p. ex. en cas d'analyse de dossiers antérieurs).

Si le Secrétariat réalise les étapes II et III, il serait logique de les mener simultanément, car elles impliquent les mêmes activités (examen des mêmes données, entretiens avec les mêmes parties prenantes).

Ensemble, les trois prochaines étapes permettraient au Fonds mondial de s'attaquer pleinement aux préoccupations et problèmes résiduels liés au système de mécanismes de justice interne.

4. Annexe

4.1 Ciblage

4.1.1 Approche holistique de l'évaluation des systèmes de mécanismes de justice interne

L'objectif d'une évaluation holistique des mécanismes de justice interne est de s'assurer que ce système :

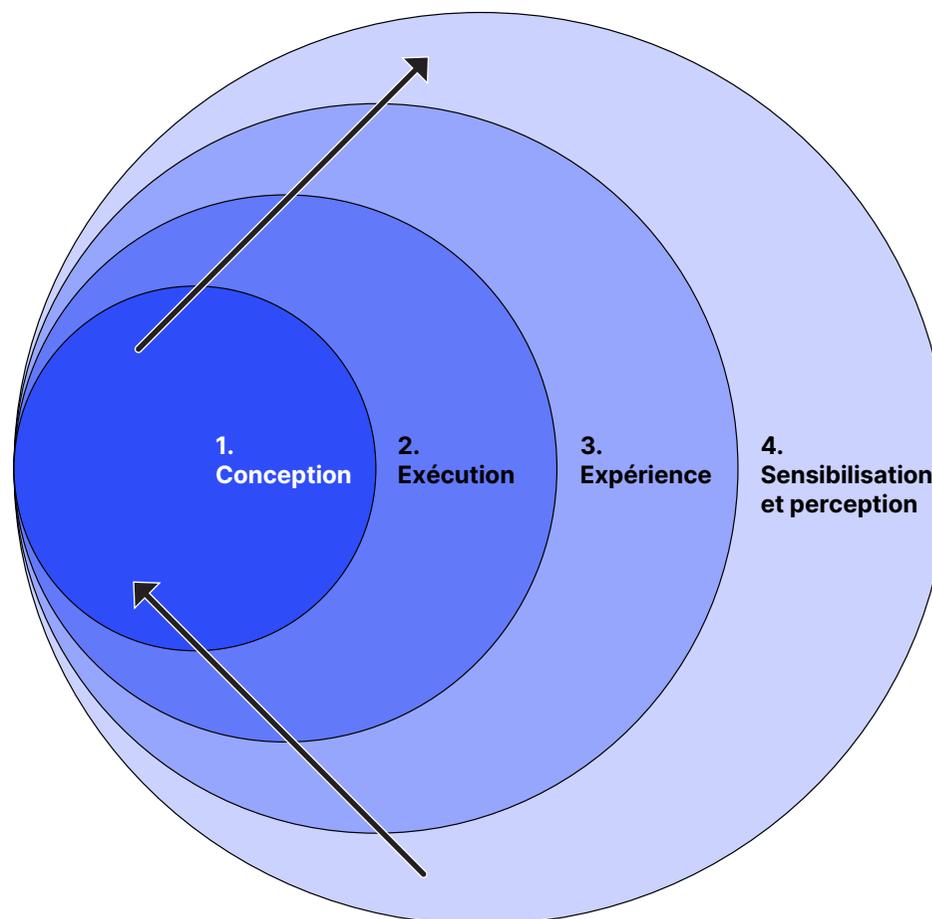
- gère de manière appropriée et impartiale les réclamations et les plaintes formelles du personnel,
- promeut la prévention des conflits et, lorsque cela est possible, favorise un règlement précoce et informel des différends,
- résout les affaires de manière efficace, efficiente et équitable, tant pour le personnel que pour le Fonds mondial,
- est compris par le personnel et accessible à celui-ci, et
- est perçu par le personnel comme juste, fiable et efficace.

Une évaluation holistique implique de prendre en compte les quatre aspects complémentaires suivants du système de mécanismes de justice interne (figure G) :

- **Conception** – pour déterminer si le système de mécanismes de justice interne est bien conçu, clair et conforme aux bonnes pratiques reconnues.
- **Exécution** – pour déterminer si le système de mécanismes de justice interne est exécuté tel qu'il a été conçu.
- **Expérience** – pour déterminer ce que pensent les prestataires de mécanismes de justice interne (tels que le Département des Ressources humaines) et le personnel de leur expérience au sujet de ce système.
- **Sensibilisation et perception** – pour déterminer dans quelle mesure le personnel sait quand et comment recourir au système de mécanismes de justice interne, comment il le perçoit ainsi que ses résultats, et comment cela influence la manière dont il y a recours.

Une évaluation holistique doit également tenir compte des liens entre ces quatre aspects. Cela tient compte du fait que la conception et l'exécution du système de mécanismes de justice interne influent sur l'expérience de l'utilisateur et sur la perception globale qu'en a le personnel. Inversement, la façon dont les gens perçoivent et expérimentent le système de mécanismes de justice interne permet d'apporter les ajustements éventuellement nécessaires à son exécution et à sa conception.

Figure G : Aspects d'une évaluation holistique du système de mécanismes de justice interne



4. Annexe

4.1 Ciblage

4.1.2 Champ du rapport

Accent mis sur la conception

Le comité d'orientation du Secrétariat qui supervise le présent examen consultatif a demandé au BIG de se concentrer sur l'évaluation de la **conception** du système de mécanismes de justice interne. Le Secrétariat examinera ultérieurement la meilleure façon d'évaluer les trois autres aspects du système de mécanismes de justice interne, tout en tenant compte des conflits d'intérêts potentiels et des problèmes de confidentialité.

Par conséquent, le présent rapport couvre uniquement la conception du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial.

Exclusion du champ de l'examen

Le champ de l'évaluation a été réduit pour deux domaines susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts réel ou perçu comme tel :

- Les procédures d'enquête dans lesquelles le BIG joue un rôle (p. ex. la mission du BIG d'enquêter sur les fraudes commises par le personnel).
- Les procédures des mécanismes de justice interne relatifs à des fonctions particulières ou sensibles (p. ex. directeur exécutif, inspecteur général et responsable des questions d'éthique).

Le présent rapport couvre ces deux domaines en termes de recensement des procédures et de description du statu quo, et en soulignant les problèmes qui peuvent exister dans leur conception. Toutefois, en raison du risque de conflit d'intérêts, il ne fournit aucune recommandation sur la manière dont la conception de ces domaines devrait être modifiée. Le cas échéant, le Secrétariat est chargé de faire avancer les choses en la matière.

En outre, les litiges relatifs à la caisse de prévoyance sont hors champ, car ces affaires sont gérées par la caisse de prévoyance elle-même à leurs premières étapes.

4. Annexe

4.2 Méthodologie

4.2.1 Activités et produits

La réalisation de l'examen consultatif sur les mécanismes de justice interne a comporté les activités suivantes :



Recensement des procédures : Recenser et clarifier les procédures actuelles des mécanismes de justice interne du Fonds mondial pour chaque type d'affaires.



Entretiens : Recueillir des informations de base et des points de vue auprès des principaux prestataires de mécanismes de justice interne et des parties prenantes de soutien, notamment le Département des Ressources humaines, le médiateur, le coordinateur de la Commission d'appel et le Conseil du personnel.



Élaboration des critères : Déterminer un ensemble de critères appropriés pour évaluer le système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial.



Examen documentaire : Évaluer la conception du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial par rapport aux critères identifiés.



Analyse comparative : Comparer les mécanismes de justice interne du Fonds mondial à ceux d'organisations internationales pertinentes (« de référence »), en s'appuyant principalement sur des documents accessibles au public.



Analyse d'expert : Obtenir d'un expert externe en droit et en ressources humaines une évaluation systématique du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial – sur la base de sa compréhension et de son expérience des procédures et pratiques de justice interne dans des organisations internationales comparables – et de son identification des domaines potentiels de risque ou d'amélioration.

Les analyses ont été réalisées entre octobre 2022 et juin 2023.

Sur la base de ces activités, la section 2 du présent rapport fournit une évaluation systématique de la *conception* de chaque étape du système des mécanismes de justice interne existants du Fonds mondial. Elle propose également des recommandations et des pistes prometteuses pour chaque étape des mécanismes de justice interne.

La section 3 recommande les prochaines étapes pour faire avancer les conclusions du présent rapport et éventuellement étendre l'évaluation au-delà de l'aspect de la conception pour inclure les aspects *d'exécution, d'expérience et de sensibilisation et de perception* des mécanismes de justice interne.

4.2.2 Organisations de référence

Il n'y a pas de modèle unique adapté à toutes les situations ou de meilleure pratique pour un système de mécanismes de justice interne efficace. Un système de mécanismes de justice interne qui fonctionne bien, est efficace et efficient (p. ex. neutre, impartial, ayant la confiance des employés et facilitant un règlement rapide) présente toutefois certaines caractéristiques spécifiques, et il existe des **bonnes pratiques** que les organisations internationales de référence mettent en œuvre pour y parvenir, tout en adoptant une approche adaptée à leur contexte institutionnel.

Il est donc utile de se tourner vers des organisations internationales comparables. En examinant leurs pratiques de mécanismes de justice interne, le Fonds mondial peut comprendre comment son système propre dans ce domaine se compare à ceux d'autres organisations et tirer des leçons de leurs pratiques, ainsi que des idées sur la manière d'aborder les aspects propres à ses mécanismes qui pourraient être améliorés.

À cet effet, le BIG a examiné les systèmes de mécanismes de justice interne des organisations internationales suivantes :

- Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
- Organisation internationale du Travail (OIT)
- Fonds monétaire international (FMI)
- Organisation mondiale de la Santé (OMS)

Le BIG a également reçu des documents d'une autre organisation pertinente sur son système de mécanismes de justice interne et a bénéficié de l'avis d'experts sur les bonnes pratiques de quelques autres organisations internationales comparables. Ils ont été utilisés comme des références supplémentaires et ne peuvent être mentionnés qu'en termes généraux dans le présent rapport.

Les organisations de référence ont été sélectionnées – en s'appuyant sur la contribution d'experts connaissant bien les systèmes de mécanismes de justice interne d'autres organisations – en fonction de leur similitude relative avec le Fonds mondial (p. ex. en donnant la préférence aux fonds dotés de grands bureaux centraux et en évitant les organisations ayant d'importantes installations sur le terrain dans les pays). Outre ces organisations de référence, le BIG a tiré des exemples d'autres organisations internationales dont les bonnes pratiques pertinentes ont été identifiées grâce à la contribution d'experts.

4. Annexe

4.2 Méthodologie

4.2.3 Limites

Il convient de garder à l'esprit plusieurs limites inhérentes à l'évaluation des mécanismes de justice interne présentée dans le présent rapport.

- i. La présente évaluation se concentre uniquement sur la conception du système de mécanismes de justice interne du Fonds mondial. Ainsi, elle ne tient pas compte des problèmes liés aux mécanismes de justice interne qui n'ont globalement rien à voir avec la conception, par exemple ceux qui ne se manifestent qu'au niveau de l'exécution des procédures de ces mécanismes ou de l'expérience qu'a le personnel du système de mécanismes de justice interne. De plus, même lorsqu'un élément des mécanismes de justice interne s'aligne sur les bonnes pratiques en matière de conception, sa mise en œuvre pourrait encore échouer s'il existe des problèmes d'exécution, d'expérience du personnel, de sensibilisation ou de perception liés à cet élément – ce que cet exercice axé sur la conception ne pourrait pas déceler.
- ii. Outre les quelques entretiens avec les prestataires de mécanismes de justice interne et les parties prenantes de soutien énumérées à la section 1.4, la présente évaluation a consisté en un *examen documentaire* des politiques, des processus, des rôles et des responsabilités du Fonds mondial en matière de mécanismes de justice interne. Elle n'a pas bénéficié d'un accès aux données relatives aux affaires (à l'exception de quelques chiffres récapitulatifs très généraux) ni d'entretiens avec des membres du personnel qui ont expérimenté le système de mécanismes de justice interne. Cela limite la capacité à tester, valider et effectuer une analyse des causes profondes des problèmes identifiés dans la présente évaluation. Il est également possible que d'autres problèmes de conception n'aient pas été pris en compte et qu'ils n'apparaissent qu'en examinant la manière dont la conception fonctionne dans la pratique et dont elle est comprise par le personnel.
- iii. Un examen purement axé sur la conception, essentiellement documentaire, qui n'a en outre *pas accès aux données relatives aux affaires*, n'est pas en mesure d'évaluer les arbitrages de conception que le Fonds mondial aurait pu faire entre la fourniture de fonctions supplémentaires des mécanismes de justice interne et le pragmatisme (p. ex. en tenant compte de facteurs tels que la faible fréquence réelle de certaines situations ou les contraintes en matière de ressources).
- iv. En tant qu'*exercice ponctuel*, la présente évaluation ne peut pas tenir compte de l'impact des modifications du système de mécanismes de justice interne engagées ou prévues, comme les initiatives en cours pour mettre à jour le Manuel de l'employé et renforcer la formation des gestionnaires aux mécanismes de justice interne.

La section 3 du rapport présente les recommandations du BIG pour une poursuite de l'analyse afin de dépasser bon nombre de ces limites.