

Note d'information

Le HCR est depuis de nombreuses années en première ligne de la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels envers les personnes dont s'occupent l'Organisation et ses partenaires, et contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Cet engagement s'est concrétisé dans une série de mesures visant à remédier à ces deux formes d'inconduite grave, notamment la prévention, la sensibilisation, la conduite d'enquêtes approfondies, la protection des survivants et des dénonciateurs d'abus, et des actions énergiques contre les auteurs de ces actes.

L'exploitation et les abus sexuels sont une violation grave de la confiance et une trahison du mandat de protection du HCR envers les personnes déplacées et les apatrides. Nous sommes aussi déterminés à garantir un environnement de travail sûr et favorable pour les femmes comme pour les hommes, et à ne pas tolérer de comportement qui porte atteinte à cet objectif ou soit contraire aux principes fondamentaux d'égalité.

Notre position est claire et a été réaffirmée un certain nombre de fois par le Haut Commissaire en personne et par les hauts responsables du HCR : l'exploitation et les abus sexuels, et le harcèlement sexuel, sont injustifiables et doivent être éradiqués des opérations du HCR. Quiconque ne partage et ne respecte pas nos valeurs fondamentales n'a pas sa place au HCR.

Nous sommes conscients que l'application de ce principe dans la pratique exige une direction ferme et des investissements permanents. Avec quelque 15 000 fonctionnaires et membres du personnel affilié travaillant principalement sur le terrain, en contact direct et permanent avec des personnes vulnérables, le HCR est l'une des organisations les plus grosses et les plus opérationnelles des Nations Unies. Nos programmes de l'an dernier ont bénéficié à plus de 67 millions de personnes et ont été mis en œuvre avec plus d'un millier de partenaires. Nous travaillons dans un environnement marqué par des déséquilibres de pouvoir importants et des inégalités profondes, où les conditions pouvant donner lieu à l'exploitation et aux abus sexuels, ainsi qu'au harcèlement sexuel, sont omniprésentes.

Notre personnel se compose en grande majorité de professionnels dont l'engagement est profond, qui pour beaucoup travaillent dans des environnements difficiles, mettant parfois en péril leur propre vie et leur propre bien-être. Mais notre Organisation n'est pas à l'abri des abus et, comme d'autres, nous avons eu connaissance de cas où nos propres collègues ou du personnel de nos partenaires ont utilisé leur position de pouvoir pour exploiter d'autres personnes. Ces actions infligent un préjudice intolérable aux victimes et à leur famille, sont contraires aux valeurs que défend le HCR, et sapent le travail et la crédibilité de notre Organisation.

C'est pourquoi nous avons pris, ces dernières années, une série de mesures décisives pour renforcer nos mécanismes de prévention, de sensibilisation, de conduite d'enquêtes approfondies et de protection des survivants et des dénonciateurs d'abus, et mener des actions énergiques contre les auteurs d'inconduites graves.

Ces mesures sont exposées ci-dessous et font partie d'un engagement ferme et continu à apporter en permanence des améliorations dans ce domaine essentiel, qui est au cœur de nos valeurs communes et du mandat qui inspire notre travail.

Prévention et sensibilisation

Nous travaillons systématiquement à repérer et réduire les risques, y compris d'exploitation et d'abus sexuels, dans toutes nos opérations, et nous avons intensifié ces mesures face à la forte extension de nos opérations ces dernières années. À la fin de l'année dernière, nous avons lancé *Risk Management 2.0*, une nouvelle approche ambitieuse visant à améliorer la prise en charge du risque dans toute l'Organisation, en mettant en particulier l'accent sur le déploiement d'un appui ciblé pour renforcer

les opérations majeures, et sur l'intégration systématique d'une sensibilisation et d'une analyse des risques d'exploitation et d'abus sexuels, ainsi que d'autres risques, dans les discussions stratégiques, la planification et l'allocation des ressources.

En 2002, nous avons introduit un Code de conduite du HCR que l'ensemble du personnel est tenu de signer et qui fait l'objet d'une formation de remise à niveau obligatoire chaque année. Ce document s'appuie sur la Charte des Nations Unies et le Statut et Règlement du personnel des Nations Unies, et reconnaît que la capacité du HCR d'assumer les responsabilités découlant de son mandat repose sur la promotion et le respect des normes de conduite éthiques et professionnelles les plus élevées. Il comporte des dispositions spécifiques sur l'obligation de traiter les réfugiés et toutes les personnes relevant de la compétence du HCR avec respect et dignité, d'empêcher et de combattre toute forme d'abus et d'exploitation, et de s'abstenir de toute forme de harcèlement, discrimination, abus physique ou verbal, ou favoritisme sur le lieu de travail.

Notre formation de remise à niveau annuelle sur le Code de conduite a été revue en 2016, afin d'insister davantage sur les valeurs et l'inclusion, la diversité et le genre. Nous nous attachons aussi à lutter contre la peur de parler de ces sujets délicats que peuvent avoir certains collègues, y compris en abordant des questions relatives à l'égalité entre les sexes et au traitement respectueux sur le lieu de travail.

Nous appliquons également une politique de tolérance zéro concernant l'exploitation et les abus sexuels et autres formes d'inconduite par nos partenaires. Nous avons pris des mesures énergiques visant à lutter contre les risques et à assurer une obligation redditionnelle dans la gestion de nos relations avec nos partenaires. Tous les accords de partenariat de projet mentionnent expressément les valeurs et les normes de conduite professionnelle ; et exigent que des procédures soient en place pour prévenir et détecter les inconduites, enquêter sur elles et les dénoncer, en citant explicitement l'exploitation et les abus sexuels. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner la résiliation de l'accord.

Par ailleurs, deux cours en ligne, *Prevention of Sexual Exploitation and Abuse* et le *United Nations Course on Prevention of Harassment, Sexual Harassment and Abuse of Authority* sont obligatoires pour tous les membres du personnel. Tous les cours de formation sur le leadership et l'encadrement qui sont obligatoires pour parvenir à des postes de haut responsable dans l'Organisation insistent sur la manière de créer et de diriger un environnement de travail inclusif, et comportent des modules spéciaux sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels, et du harcèlement sexuel.

Encourager les survivants à parler

Nous sommes profondément conscients des difficultés considérables que peuvent avoir les survivants de l'exploitation ou d'abus sexuels, ou du harcèlement sexuel, pour parler de leur vécu, et des considérations personnelles et professionnelles graves, voire des peurs, qui peuvent les empêcher de le faire. Nous nous efforçons de mieux les comprendre et d'y remédier de manière décisive, et ces dernières années, nous avons instauré divers mécanismes de plainte, à la fois formels et informels, qui permettent aussi de déposer plainte anonymement. Nous disposons dans nos bureaux extérieurs d'un réseau de plus de 300 collaborateurs chargés de la protection et autres membres du personnel ayant des responsabilités spécifiques d'agent centralisateur en matière de prévention de l'exploitation et des abus sexuels. Nous pensons que leur présence sur le terrain est un facteur déterminant pour repérer et aider les victimes.

Les messages adressés par le Haut Commissaire et d'autres hauts responsables au personnel ont systématiquement et vigoureusement encouragé les collègues qui ont été victimes de harcèlement sexuel à parler, et ont souligné l'obligation de signaler les situations ou les interactions pouvant générer des problèmes d'exploitation et d'abus sexuels. Les informations sur la procédure disciplinaire, et les données sur les allégations d'inconduite reçues et ayant fait l'objet d'investigations, ainsi que sur les mesures disciplinaires prises, sont régulièrement communiquées à

tous les collègues, car nous estimons qu'il est important que tous connaissent les conséquences graves qu'entraînent les inconduites.

Nous sommes profondément convaincus que la transparence joue un rôle essentiel dans la création d'une culture dans laquelle les personnes se sentent en confiance et n'hésitent pas à parler. Un suivi ferme des allégations donne confiance dans le système et constitue une démonstration de l'application concrète du principe d'obligation redditionnelle.

Établissement des faits et enquêtes

Le Bureau de l'inspecteur général du HCR (IGO) est un organe interne indépendant chargé d'enquêter sur les allégations d'inconduite impliquant des personnes ou des entités ayant une relation contractuelle directe avec le HCR. Les enquêtes ont pour but de déterminer si les faits permettent d'étayer une allégation d'inconduite. Si tel est le cas et si l'affaire concerne le personnel du HCR, il incombe à la Division de la gestion des ressources humaines de décider de mettre en place une procédure disciplinaire, après quoi le Haut Commissaire décide de la sanction à adopter.

Nous avons beaucoup investi ces trois dernières années dans le renforcement de notre capacité d'enquêter, y compris par une formation spécialisée permettant aux enquêteurs de traiter les cas d'exploitation et d'abus sexuels, et de harcèlement sexuel. L'IGO dispense également une formation à nos opérations du terrain, afin de les sensibiliser aux procédures, de renforcer la confiance dans le système et d'échanger les meilleures pratiques. Nous pensons que ces mesures expliquent en partie l'augmentation des allégations d'exploitation et d'abus sexuels que nous avons reçues.

L'an dernier, le HCR a reçu 39 allégations d'exploitation et d'abus sexuels impliquant du personnel ou des partenaires du HCR et d'autres entités avec lesquelles nous avons une relation contractuelle directe qui ont atteint le seuil de preuve suffisante pour qu'une enquête soit menée (25 allégations supplémentaires ont été reçues, mais soit n'ont pas atteint ce seuil, soit ne portaient pas sur des personnes ou des entités liées au HCR). Ce chiffre est en hausse par rapport à 2016, où 32 allégations atteignant le seuil de preuve suffisante pour l'ouverture d'une enquête avaient été reçues. Sur les 39 allégations considérées comme ayant atteint ce seuil en 2017, 19 concernaient le personnel du HCR et 20 étaient principalement liées à des partenaires d'exécution de l'Organisation.

Néanmoins, compte tenu du seuil de preuve très bas que nous appliquons pour décider de l'ouverture d'une enquête en matière d'exploitation et d'abus sexuels, et des problèmes considérables qui se posent pour établir que ces actes ont bien été commis, le nombre de cas qui au final ont pu être prouvés reste faible.

Nous avons également assisté à une augmentation du nombre de cas de harcèlement sexuel – passé de 6 allégations reçues en 2016 à 18 en 2017.

Nous pensons que le fait que les personnes font la démarche de signaler des transgressions potentielles au HCR témoigne d'une confiance croissante dans nos systèmes et montre qu'elles estiment que leurs allégations seront traitées avec le sérieux qu'elles méritent, qu'elles feront l'objet d'une enquête approfondie et que les auteurs devront rendre compte de leurs actes.

Conséquences pour les auteurs

À l'issue de l'enquête, si les allégations sont fondées, le membre du personnel du HCR qui s'est livré à des pratiques d'exploitation et d'abus sexuels est renvoyé, conformément à notre politique de « tolérance zéro ». Les auteurs de harcèlement sexuel sont aussi normalement renvoyés, et les deux ne pourront être de nouveau recrutés par le HCR.

En 2017, deux membres du personnel ont été renvoyés à l'issue d'une enquête ayant établi qu'ils s'étaient adonnés à du harcèlement sexuel. Les victimes ont été informées des mesures prises.

En 2016, un membre du personnel reconnu coupable d'exploitation et d'abus sexuels a été renvoyé. En 2017, trois cas d'exploitation et d'abus sexuels ont été prouvés. Dans l'un, la procédure disciplinaire est en cours. Dans les deux autres, les membres du personnel avaient déjà quitté l'Organisation pour d'autres raisons et les dossiers ont été portés à l'attention du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies (OLA) à New York, en vue d'un possible renvoi devant les autorités nationales.

Nous travaillons en collaboration étroite avec le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies à New York pour que les allégations d'exploitation et d'abus sexuels ou de harcèlement sexuel crédibles pouvant équivaloir à une conduite criminelle soient transmises aux autorités nationales en vue de poursuites pénales. Les Nations Unies coopèrent systématiquement avec les autorités nationales en la matière, y compris par la levée de l'immunité de son personnel si cela s'avère nécessaire. Nous-mêmes et le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies nous informons régulièrement de l'avancée des dossiers transmis à des autorités nationales.

Le Rapport du Secrétaire général sur la Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies fournit d'autres informations sur la coopération entre les États et les Nations Unies concernant ces transferts de dossiers.

Pour empêcher le recrutement de personnel ayant déjà été reconnu coupable d'inconduites graves dans d'autres organisations, le HCR vérifie systématiquement leurs références et demande aux personnes qui postulent à un emploi de déclarer officiellement si elles ont déjà fait l'objet d'une enquête. Cette procédure nous permet de mettre rapidement fin à un emploi lorsqu'il apparaît par la suite que la déclaration était fausse.

Nous tenons aussi une base de données des mesures disciplinaires infligées à tous les membres du personnel, y compris des renvois. Si un membre du personnel ou un membre du personnel affilié démissionne, part à la retraite ou quitte le HCR pour d'autres raisons avant la fin d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire, nous consignons cette information dans nos dossiers et cette personne ne pourra être de nouveau recrutée. Nous soutenons pleinement les projets de mise en place d'un mécanisme d'échange d'informations sur les mesures disciplinaires à l'échelle de tout le système des Nations Unies, afin de s'assurer que les personnes ayant commis de tels actes ne seront pas recrutées par un nouvel employeur qui n'aurait pas connaissance de leurs antécédents dans le système des Nations Unies.

Protection des survivants et des dénonciateurs d'abus

Nous mettons actuellement à jour notre politique de protection des survivants et des dénonciateurs d'abus, et nous renforçons notre communication avec l'ensemble du personnel pour nous assurer qu'ils connaissent parfaitement la politique et les procédures relatives à la dénonciation d'abus. La politique révisée sera publiée au cours des deux prochains mois et sera harmonisée avec la Circulaire du Secrétaire général sur la protection contre les représailles, publiée en décembre 2017, qui vise à protéger les collègues contre tout préjudice pour avoir signalé une inconduite ou collaboré à un audit ou à une enquête officiel. Cette procédure est couramment appelée « protection des dénonciateurs d'abus ». Nous renforçons aussi la protection des survivants et des témoins, ce qui, nous le reconnaissons, est difficile, en particulier lorsque les auteurs sont des nationaux. Un soutien médical et psychosocial est mis en place pour les survivants, ainsi que des interventions destinées à faciliter leur réintégration dans la communauté.

HCR, 8 mars 2018