
1556^e réunion, 8 avril 2026

11 Programme, Budget et Administration

11.8 Examen externe de la fonction d'investigation du Conseil de l'Europe

Point pour examen par le GR-PBA lors de sa réunion du 26 mars 2026

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.



Examen externe de la fonction d'investigation du Conseil de l'Europe

Rapport final

30 octobre 2025

Les analyses et recommandations contenues dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante de la Direction de l'Audit Interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Toute autre demande concernant la reproduction/traduction de tout ou partie du document doit être adressée à la Division des publications et de l'identité visuelle, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit Interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Conseil de l'Europe, octobre 2025

Décharge de responsabilité

L'examen externe a été mené par un panel de trois experts indépendants. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles du panel d'experts indépendants.

Principaux contributeurs au rapport*Panel d'experts-conseils :*

Samir Fahoum,
Paul Catchick,
Bernard O'Donnell.

Table des matières

Abréviations	6
1. Contexte	7
2. Champ d'application de l'examen	7
3. Structure et relations hiérarchiques de la DIO	8
4. Adéquation et pertinence du cadre politique	9
4.1 La pertinence et l'étendue des types d'actes répréhensibles définis	9
4.2 La définition de la « fraude » et son adéquation dans le cadre d'une procédure d'investigation administrative	12
4.3 Le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination	13
4.4 Manque de cohérence entre les politiques du Conseil de l'Europe et le cadre réglementaire ou les pratiques de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'APCE relatifs aux personnes qui font l'objet d'investigations de la DIO	16
4.5 Modifications à apporter aux politiques pour permettre à la DIO de mener des investigations sur les cas de harcèlement	18
4.6 Modifications à apporter aux politiques afin de fournir des orientations pour l'examen par le ou la SG des éléments de preuve pertinents pour la prise éventuelle de mesures disciplinaires	20
4.7 Modifications recommandées pour l'investigation automatique des cas de harcèlement allégué commis par le ou la supérieur·e hiérarchique de la victime	21
4.8 Ajout recommandé de l'exploitation et des abus sexuels parmi les types d'actes répréhensibles définis, idéalement sous la forme d'une politique relative à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuels.	22
5. Ressources	22
5.1 Le recours au modèle actuellement utilisé par la Division de l'Investigation de la DIO exige un effectif adéquat	22
5.2 Une autre approche de la dotation en personnel de la Division de l'Investigation	23
6. Sensibilisation à la fraude et réponse apportée	25
6.1 Quelle est l'efficacité de la plateforme de signalement actuelle ?	25
6.2 Quel est le niveau de sensibilisation du personnel du Conseil de l'Europe au processus d'investigation des actes répréhensibles (connaissance des actes à signaler, des modalités de signalement et confiance dans l'équipe d'investigation et ses processus de confidentialité) ?	26
6.3 Dans quelle mesure les activités de sensibilisation à la fraude menées par la DIO sont-elles appropriées et adéquates ?	27
7. Confidentialité et protection des données	28
7.1 Obligation de détruire les enregistrements audio originaux	28
7.2 Obligation de supprimer les données à caractère personnel des dossiers d'investigation	29
7.3 Recommandation visant à modifier le processus d'autorisation de l'accès aux données à caractère personnel sensibles	30
8. Activités d'investigation	31
8.1 L'adéquation du processus d'examen et la conformité avec les bonnes pratiques internationales du processus d'investigation de la DIO	31
8.2 Délais d'examen et d'investigation des cas	32
8.3 Élaboration d'un manuel et de modèles d'investigation afin d'en assurer la cohérence et l'efficacité	34

8.4	Format et contenu des rapports d'investigation	34
8.5	Processus relatif aux mesures provisoires	35
8.6	Clauses d'accès à des fins d'investigation dans les contrats conclus par le Conseil de l'Europe avec des prestataires externes.....	36
9.	Utilité et pertinence – Résumé, conclusions et recommandations supplémentaires	36
9.1	Cadre politique solide pour lutter contre la fraude, la corruption et d'autres formes d'actes répréhensibles.....	36
9.2	Canaux de signalement accessibles	37
9.3	Chaîne de responsabilité clairement définie	37
9.4	Qualité du processus d'investigation et respect des normes internationales	37
9.5	Qualité et facilité d'utilisation des rapports d'investigation	37
9.6	Sensibilisation à la fraude et atténuation des risques intégrées.....	37
9.7	Confiance des parties prenantes.....	38
9.8	Améliorations recommandées sur la base de données probantes.....	38
9.9	Ajouts stratégiques recommandés au mandat d'investigation de la DIO	38
10.	Principales observations et recommandations	40
Annexes		47

Abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Le Cabinet	Cabinet du Secrétaire Général et du Secrétaire Général adjoint
CII	Conférence des investigateurs internationaux
CPI	Cour pénale internationale
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DIT	Direction des technologies de l'information
DPO	Délégué·e à la protection des données
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RH	Ressources humaines
SG	Secrétaire Général

1. Contexte

1. Conformément aux bonnes pratiques approuvées par la Conférence des investigateurs internationaux (CII)¹, dont la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) du Conseil de l'Europe est membre, le directeur de la DIO a commandé un examen externe indépendant de la Division de l'Investigation. Cet examen, réalisé d'août à octobre 2025, est conforme à la recommandation de la CII selon laquelle les organisations multilatérales doivent se soumettre à des examens périodiques afin de garantir aux parties prenantes l'efficacité de la fonction, le respect des normes établies et l'intégrité opérationnelle.

2. Conformément au cahier des charges, l'objectif principal de cet examen était le suivant : « Réaliser un examen indépendant de la fonction d'investigation du Conseil de l'Europe afin de déterminer si elle fonctionne de manière efficace, efficiente et conforme à la Charte de la DIO qui la régit et aux normes professionnelles applicables. ».

3. L'examen a été structuré conformément aux « *Principes généraux de la CII pour les examens des Bureaux d'investigation de la CII* »², qui précisent que les examens doivent être réalisés par une équipe composée d'au moins deux personnes qualifiées issues d'institutions différentes. En conséquence, trois examinateurs externes ont été engagés pour réaliser cet examen :

- Samir Fahoum, responsable des investigations, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;
- Paul Catchick, directeur des investigations et de la lutte contre la fraude, Gavi, l'Alliance du vaccin ; et
- Bernard O'Donnell, ancien responsable des investigations à la Banque européenne d'investissement, aujourd'hui à la retraite.

4. Le cahier des charges complet est détaillé à l'annexe 1. Les curriculum vitae complets des examinateurs figurent à l'annexe 2.

5. Bien que l'examen ait porté principalement sur la fonction d'investigation du Conseil de l'Europe, les recommandations formulées à la fin du présent rapport - dans la mesure où elles seront acceptées - auront besoin, pour être mises en œuvre de manière effective, de l'appui du haut management et de la participation des parties prenantes de plusieurs organes du Conseil de l'Europe.

2. Champ d'application de l'examen

6. Dans le cadre de cet examen, les travaux suivants ont été entrepris :

- a. Des entretiens avec 30 membres du personnel issus de différents organes et instances du Conseil de l'Europe, notamment le Cabinet du Secrétaire Général et du Secrétaire Général adjoint, la DLAPIL, la DPC, la Conseillère en éthique, le Contrôle interne, les RH, la Cour, l'EDQM, l'APCE, la DPO, la DIT, le Comité des Ministres, EURIMAGES et la DIO. Ils ont également rencontré un membre du Comité consultatif d'audit et d'évaluation.
- b. Un examen du cadre politique du Conseil de l'Europe en matière de fraude, de corruption et d'autres actes répréhensibles, ainsi que des recoupements avec le mandat d'investigation de la DIO.
- c. Des discussions avec des membres du personnel de tous les organes et instances du Conseil de l'Europe, un examen des politiques relatives au transfert des cas de harcèlement à la DIO et un examen du calendrier proposé (date limite fixée au 31 décembre 2025).

¹ <https://www.ciinvestigators.org/> (disponible en anglais uniquement).

² <https://www.ciinvestigators.org/wp-content/uploads/2021/10/CII-General-Principles-for-Reviews-2014.pdf> (disponible en anglais uniquement).

- d. Un examen du budget et des effectifs de la Division de l'Investigation de la DIO et une comparaison avec les Bureaux chargés de missions similaires dans d'autres organisations internationales.
- e. Un examen de l'efficacité des mécanismes de signalement.
- f. Un examen de la confidentialité et de la protection des données.
- g. Une analyse des dossiers des cas et des investigations (au format papier et électronique) et une analyse des procédures internes afin de déterminer si les lignes directrices et méthodologies internes de la DIO sont conformes aux bonnes pratiques internationales.
- h. Un examen de la qualité des rapports d'investigation et de l'adéquation des informations fournies aux personnes ayant participé à une investigation.
- i. Un examen des indicateurs de mesure des investigations.
- j. Des discussions avec le personnel sur son niveau de connaissance du mandat d'investigation de la DIO, la compréhension par le personnel de son obligation de signaler les actes répréhensibles et sa confiance dans le traitement professionnel des cas par la DIO.
- k. Des questions posées au personnel sur leur perception des délais dont dispose la DIO pour apprécier les faits et prendre des mesures, ainsi que sur la pertinence et la fiabilité des rapports d'investigation de la DIO.
- l. Un examen des points de vue du personnel du Conseil de l'Europe sur l'adéquation et la pertinence du processus de sensibilisation à la fraude et d'évaluation des risques de fraude de la DIO.

3. Structure et relations hiérarchiques de la DIO

7. Conformément à sa Charte, la DIO fonctionne comme une instance indépendante, qui rend compte directement au·à la Secrétaire Général·e tout en conservant son autonomie fonctionnelle. Le Directeur ou la Directrice de la DIO définit les priorités stratégiques, autorise les investigations et représente la DIO à l'extérieur. Le ou la responsable de la Division de l'Investigation rend compte au Directeur ou à la Directrice. Il ou elle gère le travail quotidien d'investigation et supervise une équipe chargée de recueillir les éléments de preuve, d'interroger les témoins et de constituer les dossiers.

8. La DIO rend également compte au Comité des Ministres et au Comité consultatif d'audit et d'évaluation sur diverses questions, notamment les plans de travail annuels, les avis annuels et « les conséquences de toute contrainte de ressources sur le programme de travail ».

9. Dans le cadre d'un mandat plus large, le Comité consultatif d'audit et d'évaluation supervise le respect du cadre de la politique de supervision du Conseil, notamment les aspects qui ont une incidence sur la DIO, et recommande des améliorations.

10. La branche chargée des investigations de la DIO est régie par l'Arrêté sur les investigations, qui impose d'agir avec impartialité, indépendance, équité et objectivité dans la conduite des investigations, dans le respect des « normes internationales applicables en matière d'investigation » et « en satisfaisant aux exigences d'intégrité les plus strictes ».

11. L'Arrêté régit étroitement le processus d'investigation, depuis l'examen initial jusqu'à l'investigation officielle, garantissant ainsi une procédure régulière et la confidentialité à toutes les parties concernées.

12. La mission de la DIO s'appuie sur la politique Speak-Up, qui impose un cadre sécurisé et à plusieurs canaux pour signaler les actes répréhensibles. Cette politique prévoit également une protection contre les représailles et garantit l'anonymat aux membres du personnel qui en font la demande (dans la mesure où les exigences de procédure équitable du processus d'investigation le permettent).

13. La protection contre les représailles est un élément essentiel pour inspirer confiance au personnel et lui garantir que sa coopération éventuelle avec la DIO ne sera pas sanctionnée. Les examinateurs ont relevé que la politique Speak Up prévoit uniquement une protection contre les représailles dans le cadre d'investigations ou d'examens préliminaires. Elle n'offre aucune protection dans le cas où un membre du personnel fournit des informations dans le cadre d'un audit ou d'une évaluation des risques de fraude, par exemple. Les examinateurs estiment que la protection contre les représailles devrait s'appliquer à la participation du personnel à toutes les activités de la DIO.

L'ensemble de cette structure établit une chaîne de commandement claire :

Directeur ou Directrice → chef.fe de la Division de l'investigation → investigateurs et personnel auxiliaire, tandis que l'obligation externe de rendre des comptes remonte le-la Secrétaire Général·e, puis vers le Comité des Ministres par le biais des rapports du Comité consultatif d'audit et d'évaluation. Cette double ligne hiérarchique permet de concilier indépendance opérationnelle et encadrement approprié.

La politique Speak Up devrait offrir une protection contre les représailles dans toutes les interactions avec la DIO, sans se limiter aux investigations.

4. Adéquation et pertinence du cadre politique

14. Conformément au cahier des charges de l'examen externe, une analyse détaillée du cadre politique du Conseil de l'Europe a été menée afin de déterminer son adéquation en matière de fraude, de corruption et d'autres actes répréhensibles, ainsi que ses recoupements avec le mandat d'investigation de la DIO. À partir de cette analyse et des échanges avec les principaux responsables, plusieurs observations sont formulées ci-dessous. Elles sont regroupées de manière générale comme suit : (a) la pertinence et l'étendue des types d'actes répréhensibles définis ; (b) la définition de la « fraude » et son adéquation dans le cadre d'une procédure d'investigation administrative ; (c) le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination ; (d) le manque de cohérence entre les politiques du Conseil de l'Europe relatives aux personnes faisant l'objet d'investigations, telles qu'elles sont consignées par écrit, et les pratiques de la Cour et de l'APCE ; (e) les modifications à apporter aux politiques pour permettre à la DIO de mener des investigations sur les cas de harcèlement ; (f) les modifications à apporter aux politiques pour fournir des orientations sur la norme applicable à l'examen des éléments de preuve par le ou la SG ; (g) les modifications recommandées pour l'investigation automatique des cas de harcèlement lorsque la plainte est déposée contre le ou la supérieur·e hiérarchique de la victime ; et (h) l'ajout recommandé de l'exploitation et des abus sexuels parmi les types d'actes répréhensibles définis.

4.1 La pertinence et l'étendue des types d'actes répréhensibles définis

Les formes limitées et définies d'actes répréhensibles prévues dans le cadre des politiques de supervision du Conseil de l'Europe sont susceptibles d'entraver la capacité de l'Organisation et de la DIO à mener des investigations sur les actes répréhensibles et à y donner suite. Elles sont également susceptibles de nuire à la sensibilisation du personnel et à ses droits.

15. Trois catégories d'irrégularités relèvent du mandat d'investigation de la DIO : la fraude, la corruption et les « actes répréhensibles ». Ce champ d'application est considérablement plus restreint que celui des politiques équivalentes d'autres organisations internationales. Bien que d'autres types d'irrégularités puissent théoriquement entrer dans la catégorie générale des « actes répréhensibles », aucune définition concrète de ces derniers n'est fournie. Le texte explicatif se limite à quelques exemples.

16. L'Arrêté sur les investigations est libellé comme suit (caractères gras ajoutés) : « Le terme « *acte répréhensible* » désigne les actes et omissions portant atteinte à l'intérêt public, tels que **définis** dans la *Politique Speak Up* ».

17. Cependant, la politique Speak-Up ne donne pas de définition concrète de ce qui constitue un acte répréhensible. Elle cite plusieurs exemples d'actes répréhensibles, notamment :

- le non-respect des valeurs que sont « l'indépendance, la probité, la responsabilité, la dignité, la diversité et la discrétion » (paragraphe 8) ;
- le fait d'enfreindre le code de conduite « et en particulier la valeur de l'indépendance, en acceptant des instructions d'un·e représentant·e d'un gouvernement ou d'une autre tierce partie » (paragraphe 8) ;
- l'acceptation d'un pot-de-vin (paragraphe 8) ;
- l'abus du statut de membre du personnel du Conseil de l'Europe ou des privilèges ou immunités qui s'y rattachent (paragraphe 8) ;
- la non-divulgaration d'un conflit d'intérêts majeur (paragraphe 8) ;
- le comportement corrompu d'un·e contractant·e du Conseil de l'Europe (paragraphe 8) ;
- la fraude et la corruption (paragraphe 9), qui sont qualifiées de « faute grave ». Il est intéressant de noter que le fait de ne pas signaler une fraude ou un acte de corruption est qualifié d'« acte répréhensible », contrairement à la fraude et à la corruption proprement dites. Le fait de classer la fraude et la corruption dans la catégorie des « fautes graves » plutôt que dans celle des « actes répréhensibles » peut prêter à confusion pour le personnel ; et
- le harcèlement (paragraphe 12).

18. Le paragraphe 10 rend plus difficile la compréhension précise de ce qui tombe sous le coup de la définition des « actes répréhensibles » : « Une conduite doit porter atteinte à l'intérêt public pour constituer un acte répréhensible devant être signalé au titre de la présente politique. Ainsi, certaines actions peuvent enfreindre le Code de conduite ou d'autres instruments juridiques internes ou dispositions contractuelles applicables sans qu'un signalement soit requis au titre de la présente politique, du fait qu'elles ne portent pas atteinte à l'intérêt public. [...] À l'inverse, les actions qui ne sont pas nécessairement couvertes par le Code de conduite de l'Organisation mais qui sont clairement contraires à l'intérêt public doivent être signalées au titre de la présente politique [...] ».

19. Il a été expliqué aux examinateurs que la distinction entre les actes répréhensibles et les infractions au code de conduite visait à empêcher le personnel de signaler des infractions mineures qui pourraient entraîner la création d'un environnement de travail malsain. Toutefois, l'examen estime que ce choix ne fait qu'ajouter à la confusion sur ce qui doit ou ne doit pas être signalé et pourrait conduire à ne pas traiter certaines questions de manière satisfaisante. La DIO dispose de procédures de sélection et d'un jugement professionnel lui permettant de filtrer les situations qui ne justifient pas une investigation. De plus, du point de vue de la gestion des risques et du signalement, il est préférable qu'un seul service ait une vue d'ensemble des cas possibles de fautes professionnelles.

20. Aucune définition n'est donnée de la notion de « *conduite qui porte atteinte à l'intérêt public* » (qui doit donc être signalée et relève du champ d'application des « actes répréhensibles » qui font l'objet d'investigations de la DIO) . Ainsi :

- S'il est clair que la fraude et la corruption relèvent du champ d'application du mandat d'investigation de la DIO, elles ne sont pas spécifiquement définies comme des actes répréhensibles ni comme des conduites qui portent atteinte à l'intérêt public (point 6 du Code de conduite).
- L'obstruction et les représailles sont mentionnées comme des violations du Code de conduite (point 7) et, bien qu'on puisse supposer qu'elles sont contraires à l'intérêt public, le texte ne le précise pas expressément. Ces actes sont définis comme des actes répréhensibles dans d'autres organisations internationales.

- Le détournement de ressources est mentionné au point 10 du Code de conduite, qui ne précise toutefois pas s'il relève des conduites qui portent atteinte à l'intérêt public.
- La responsabilité environnementale est également mentionnée dans le Code de conduite. Un membre du personnel qui ne parvient pas à réduire son impact sur l'environnement est susceptible d'enfreindre le code de conduite ; or la responsabilité environnementale semble clairement relever de l'intérêt public. Cela signifie-t-il qu'il faille le signaler à la DIO comme un acte répréhensible ?

21. L'absence de définition claire de la notion d'acte répréhensible est reconnue au paragraphe 11 de la politique Speak-Up : « *Le Conseil de l'Europe reconnaît qu'il n'est pas toujours évident de déterminer si un acte ou une omission constitue ou non un acte répréhensible portant atteinte à l'intérêt public et que, en particulier, il peut être difficile de décider si un acte répréhensible atteint le seuil de gravité requis.* »

22. Les lignes directrices de la Conférence des investigateurs internationaux (CII), à laquelle participe la DIO, définissent plus succinctement la faute : « [...] *le non-respect par un membre du personnel des règles de conduite ou des normes de conduite prescrites par l'Organisation* ». Les organisations internationales reprennent généralement cette définition et s'appuient sur un cadre d'interdictions clairement définies pour régir la conduite de leur personnel et protéger leurs ressources institutionnelles. Bien que la terminologie utilisée par les différentes organisations puisse présenter certaines différences, les types « *d'actes répréhensibles* » précisés dans les politiques de la plupart des organisations internationales se sont progressivement normalisés grâce à la coordination en matière d'intégrité entre les organismes de contrôle des banques multilatérales de développement et les Bureaux d'investigation qui font partie de la CII. Il convient de noter que ces définitions ne comportent pas d'élément largement subjectif de type « *qui porte atteinte à l'intérêt public* ».

23. L'approche qui consiste à énumérer et à définir précisément ce qui constitue un « acte répréhensible » permet d'informer clairement le personnel des comportements interdits, de préciser ses obligations de signalement et de définir expressément les actes et les éléments qui donneront lieu à des mesures disciplinaires, dont le licenciement.

24. Cette approche est fondamentale pour le processus d'investigation administrative. Elle fournit aux investigateurs et investigatrices une liste de contrôle objective pour constituer un dossier. Par exemple, pour qu'une allégation de corruption soit fondée, chaque élément défini doit être étayé par des éléments de preuve. À l'inverse, ce cadre fournit une structure claire qui permet aux membres du personnel de préparer leur défense. Ils peuvent contester la pertinence des éléments de preuve pour chaque élément précis ou présenter des preuves à décharge ou des circonstances atténuantes relatives à l'infraction alléguée. Par conséquent, ces définitions garantissent que les procédures disciplinaires se fondent sur des normes cohérentes et prédéterminées, tout en préservant l'équité et l'intégrité de la procédure pour l'organisation et l'individu.

25. Le tableau ci-dessous présente les formes d'actes répréhensibles ou de fautes définies et répertoriées par d'autres organisations internationales³.

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ⁴	Pratiques frauduleuses, corrompues, coercitives, collusoires, abusives (vol, appropriation illicite, détournement de fonds, gaspillage/utilisation inappropriée des ressources), obstruction, représailles, blanchiment de capitaux, financement du terrorisme.
---	---

³ Veuillez noter que les liens ci-dessous renvoient au mandat des organismes concernés. La définition des actes répréhensibles figure généralement dans les autres politiques de chaque organisation.

⁴ <https://www.theglobalfund.org/en/oig/> (disponible en anglais uniquement).

Banque européenne d'investissement ⁵	Corruption, fraude, coercition, collusion, vol, obstruction, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme, harcèlement et violations du Code de conduite.
Banque mondiale (INT) ⁶ , Banque asiatique de développement ⁷ , Banque interaméricaine de développement ⁸ , Banque africaine de développement ⁹ , Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Pratiques frauduleuses, corrompues, collusoires, coercitives et obstructives, détournement de ressources/actifs et vol. * D'autres services au sein de ces banques traitent généralement les cas de harcèlement et autres formes de fautes professionnelles du personnel.
PNUD ¹⁰	Fraude, corruption, abus d'autorité, agressions/menaces, discrimination, violations de la législation/des immunités, représailles, exploitation, abus et harcèlement sexuels, vol/détournement de fonds et autres violations du Code de conduite.
PAM ^{11 12}	Fraude, corruption, vol, collusion, obstruction, blanchiment de capitaux, financement du terrorisme, exploitation, abus et harcèlement sexuels, abus d'autorité, représailles et violations des politiques, procédures et autres dispositions administratives.
FAO ^{13 14}	Corruption, fraude, collusion, coercition, utilisation inappropriée des ressources, obstruction, abus de privilèges et d'immunités, harcèlement, exploitation et abus sexuels, représailles et autres violations du Code de conduite.

4.2 La définition de la « fraude » et son adéquation dans le cadre d'une procédure d'investigation administrative

La définition de la fraude donnée par le Conseil de l'Europe est trop complexe, intègre des éléments non administratifs et n'est pas conforme aux définitions utilisées par des organisations internationales analogues dans un contexte similaire.

26. Le paragraphe 14 de l'Arrêté sur les investigations définit la fraude comme suit : « *Le terme « fraude » désigne toute action ou omission illégale caractérisée par la tromperie, la dissimulation ou l'abus de confiance, visant à obtenir de l'argent, des biens ou des services, à éviter le paiement ou la perte de services, ou à obtenir un avantage personnel ou professionnel, qu'il y ait ou non menace ou recours effectif à la violence ou à la force physique.* »

27. La formulation actuelle reste inchangée par rapport à la définition de la fraude donnée dans l'Arrêté 1327 du Conseil de l'Europe (2011). L'emploi du terme « *action illégale* » dans la définition de la fraude n'est pas conforme aux définitions retenues par d'autres organisations internationales et semble inapproprié dans le cadre d'une investigation administrative (par opposition à une enquête pénale). Cette formulation pourrait également amener le personnel à penser que le seuil de

⁵ <https://www.eib.org/en/about/accountability/anti-fraud/index> (disponible en anglais uniquement).

⁶ [https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/What-can-the-World-Bank-Groups-INT-investigate#%3A~%3Atext%3DThe%20World%20Bank%27s%20Integrity%20Vice%20Presidency%20\(INT\)%20investigates%20allegations%20of%2Csubmit%20a%20complaint%20to%20INT](https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/What-can-the-World-Bank-Groups-INT-investigate#%3A~%3Atext%3DThe%20World%20Bank%27s%20Integrity%20Vice%20Presidency%20(INT)%20investigates%20allegations%20of%2Csubmit%20a%20complaint%20to%20INT) (disponible en anglais uniquement).

⁷ <https://www.adb.org/documents/investigation-enforcement-framework> (disponible en anglais uniquement).

⁸ <https://www.iadb.org/fr/qui-sommes-nous/transparence/systeme-de-sanctions/le-bureau-de-lintegrite-institutionnelle>.

⁹ <https://www.afdb.org/fr/about-us/organisational-structure/integrity-and-anti-corruption/anti-corruption-and-fraud-investigation-services-contacts>.

¹⁰ https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/OAI_Charter_2017.pdf (disponible en anglais uniquement).

¹¹ https://executiveboard.wfp.org/fr/document_download/WFP-0000123936#%3A~%3Atext%3DWorld%20Food%20Programme%20Rome%2C%20Italy%2Chotline%40wfp.org (disponible en anglais uniquement).

¹² https://executiveboard.wfp.org/ar/document_download/WFP-0000165540 (disponible en anglais uniquement).

¹³ <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/44ea3290-9413-4223-af0b-004507e1dc0c/content> (disponible en anglais uniquement).

¹⁴ <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9a345238-f27d-4c3a-ac5f-26dcf6f863d6/content> (disponible en anglais uniquement).

signalement de la fraude est plus élevé au sein du Conseil de l'Europe ou à se demander pourquoi les cas de fraude ne devraient pas être signalés directement aux autorités nationales chargées des investigations sur les infractions pénales. La mention de la « *menace [de] recours [...] à la violence ou à la force physique* » semble également déplacée dans une définition administrative de la fraude.

28. Le tableau ci-dessous présente quelques exemples de formulations utilisées par d'autres organisations.

Le Fonds mondial	Par pratique frauduleuse, on entend tout acte ou toute omission, tels qu'une déclaration inexacte, visant à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une partie, sciemment ou imprudemment, en vue d'obtenir un avantage financier ou autre, ou de se départir d'une obligation.
Banque européenne d'investissement, Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement.	Tout acte ou omission, y compris toute déclaration inexacte qui, sciemment ou par imprudence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre, ou bien de se soustraire à une obligation.
Nations Unies * Il existe de légères variations dans la formulation entre les différentes agences des Nations Unies, mais les éléments en sont harmonisés.	La fraude englobe tout acte ou omission par lequel une personne physique ou morale déforme ou dissimule sciemment un fait important afin d'obtenir un avantage ou un bénéfice indu pour elle-même ou pour un tiers, ou afin d'amener une autre personne à agir à son détriment.
GAVI	La fraude désigne le recours à la tromperie, par action ou par omission, dans le but d'obtenir de manière malhonnête ou imprudente un gain ou un avantage et/ou de causer une perte ou un désavantage à une autre partie.
Fonds vert pour le climat	Tout acte ou omission, notamment la déformation ou la dissimulation d'un fait important, qui induit ou tente d'induire sciemment ou imprudemment une partie en erreur dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre avantage indu pour soi-même ou pour un tiers.

29. Comme on peut le constater, les définitions retenues par d'autres organisations internationales sont assez proches. Aucune d'entre elles ne comporte d'éléments d'illégalité, de menaces de violence ou de recours à la force physique.

30. Les examinateurs recommandent de reformuler la définition de la fraude en tenant compte des définitions administratives élaborées par d'autres organisations internationales.

Le Conseil de l'Europe se distingue nettement en accordant à son personnel un solide droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, une protection habituellement associée aux procédures pénales.

4.3 Le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination

31. Les investigations administratives au sein des organisations internationales occupent une place particulière, car elles doivent trouver un juste équilibre entre la nécessité de préserver l'intégrité de l'organisation et le traitement équitable du personnel. Les droits reconnus au personnel du Conseil de l'Europe vont au-delà des droits accordés aux suspects dans les procédures pénales de nombreux pays, dans la mesure où ils étendent le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination au conjoint et aux proches parents des membres du personnel. Cette situation contraste fortement avec la norme en vigueur dans d'autres organisations internationales, où l'obligation expresse et impérieuse de coopérer est une condition fondamentale du contrat de travail.

32. L'Arrêté sur les investigations du Conseil de l'Europe (paragraphe 70) accorde expressément au personnel qui fait l'objet d'une investigation le droit « *de ne pas s'incriminer soi-même ou de ne pas incriminer son-sa conjoint-e ou une personne qui est membre de sa famille proche* ». Cette disposition s'inscrit dans une approche fondée sur les droits humains, qui reprend les garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (article 6), selon l'interprétation retenue par la jurisprudence. Toutefois, les dispositions de l'article 6 se rapportent précisément à une « *accusation en matière pénale* » (paragraphe 1) et à une « *infraction* » (paragraphe 2 et 3), et non à un cadre administratif professionnel, où les investigations ne disposent pas de moyens coercitifs tels que des mandats de perquisition et l'accès aux relevés bancaires, et où la sanction ultime est la perte d'emploi, et non la privation de liberté. Le fait de reconnaître le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination dans le cadre d'une procédure d'investigation administrative entrave considérablement le processus d'investigation, car la source d'information la plus directe de la personne chargée de l'investigation, à savoir la personne visée, est protégée contre toute obligation de fournir des explications. La formulation peut également porter atteinte aux droits des victimes, des collègues et des États membres en réduisant la probabilité que l'investigation sur les allégations aboutisse à la prise des mesures correctives nécessaires.

33. En revanche, d'autres organisations internationales considèrent la coopération non pas comme un choix, mais comme une obligation contractuelle fondamentale. Le non-respect de cette obligation constitue en soi une « faute » et est passible de sanctions disciplinaires.

34. Les synthèses présentées ci-dessous, issues d'un large éventail d'organisations internationales, révèlent une tendance constante :

- **La Banque mondiale** : Le manuel du personnel de la Banque mondiale (annexe A : Déroulement des procédures disciplinaires, paragraphe B(2)) précise que :
« *Les membres du personnel qui font l'objet d'allégations de faute professionnelle dans le cadre d'une procédure disciplinaire doivent répondre personnellement des allégations portées contre eux. Le refus de répondre aux questions peut entraîner des mesures disciplinaires pour défaut de coopération* »¹⁵.
- **Les Nations Unies** : le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies exigent que le personnel coopère pleinement à toute enquête et réponde de manière exhaustive à toute demande d'informations. Aucun droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination n'est prévu. L'article 1.2(c) du Règlement du personnel dispose : « *Le fonctionnaire [...] concourt à tous audits et enquêtes dûment autorisés* » et l'article 1.2(r) du Statut du personnel impose que « *Le fonctionnaire doit fournir tous les renseignements que pourraient lui demander les fonctionnaires et autres agents de l'Organisation habilités à enquêter sur des malversations, gaspillages ou abus éventuels* »¹⁶.
- L'instruction administrative ST/AI/2017/1 du Secrétariat de l'ONU précise en outre (paragraphe 6.2) :
« *Aux termes de l'alinéa r) de l'article 1.2 du Statut du personnel et de la disposition 1.2 c) du Règlement du personnel, les fonctionnaires sont tenus de coopérer pleinement avec toutes les enquêtes dûment autorisées et de fournir sur demande tous registres, documents, matériel informatique et télématique et autres informations se trouvant à leur disposition ou à celle de l'Organisation. Le refus de coopérer peut-être considéré comme une conduite répréhensible pouvant constituer une faute professionnelle* ».
- **L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** : le Statut et le Règlement du personnel de l'OCDE (annexe XXV, paragraphe 38) ne prévoit aucun droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et précise¹⁷ :

¹⁵ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/152671420564551470-0220012015/render/StaffManual.pdf> (disponible en anglais uniquement).

¹⁶ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/769/25/pdf/n2276925.pdf>

¹⁷ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/about/careers/Staff_Rules_and_Regulations_FR.pdf

« La personne visée coopère pleinement à l'enquête. Si elle refuse de coopérer, l'enquêteur et l'Organisation sont en droit de tirer des conclusions défavorables d'un tel refus ».

- **L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** : le Statut et le Règlement du personnel de l'OSCE (article 2.05.1(b)) ne prévoient aucun droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et précisent (article 2.05.1(b))¹⁸ :
« Les fonctionnaires de l'OSCE doivent répondre de manière exhaustive aux demandes d'informations émanant des fonctionnaires de l'OSCE chargés d'enquêter sur des malversations, gaspillages ou abus éventuels. »
- **La Banque européenne d'investissement (BEI)** : la Politique antifraude de la BEI (paragraphe 69) ne prévoit aucun droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et est libellée comme suit¹⁹ :
« Les membres des instances dirigeantes et du personnel du Groupe BEI sont tenus de coopérer avec la division Enquêtes de l'Inspection générale, le Parquet européen et l'OLAF promptement, pleinement, efficacement et conformément aux indications données par la division Enquêtes de l'Inspection générale ou par le Parquet européen et par l'OLAF, selon le cas, notamment en répondant aux questions pertinentes et en fournissant les informations et les dossiers demandés. »
- **Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme** : le code de conduite du Fonds mondial ne prévoit aucun droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et exige du personnel qu'il²⁰ :
« participe pleinement et honnêtement aux enquêtes, en fournissant des informations complètes et exactes ».
- **Le Gavi, l'Alliance du vaccin** : les procédures de signalement, d'enquête et disciplinaire de Gavi exigent que tous les employés *« (i) coopèrent à l'enquête et ne subordonnent leur coopération à aucune condition ; (ii) répondent de manière rapide et sincère aux questions et fournissent les informations demandées par l'enquêteur qui sont raisonnablement liées à l'affaire faisant l'objet de l'enquête [...] »*. En outre, *« si la personne visée ou la personne ayant signalé les faits refuse de coopérer à l'enquête, l'enquêteur doit mentionner cette information dans le rapport d'enquête. Le refus de coopérer constitue une faute professionnelle [...] »*.
- **La Cour pénale internationale (CPI)** : Le Statut du personnel de la CPI exige que les membres du personnel coopèrent pleinement, sans se prévaloir du droit de ne pas contribuer à leur propre incrimination. L'article 1.2(q) dispose²¹ :
« Les fonctionnaires de la Cour doivent fournir tous les renseignements que pourraient leur demander les personnes habilitées par la Cour ou l'Assemblée des États parties à enquêter sur des malversations, des gaspillages ou abus éventuels. »

35. Toutes les organisations que les examinateurs connaissent exigent de leur personnel qu'il coopère pleinement à toutes les investigations administratives. Les examinateurs n'ont connaissance d'aucune autre organisation internationale qui applique des dispositions relatives au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination comparable à celles qui s'appliquent au personnel du Conseil de l'Europe. L'approche du Conseil de l'Europe, certes conforme à sa mission en matière de droits humains, crée une disparité pratique importante dans l'efficacité des investigations entre cette Organisation et des organisations similaires.

¹⁸ <https://jobs.osce.org/resources/document/osce-staff-regulations-and-staff-rules>

¹⁹ https://www.eib.org/attachments/publications/eib_group_anti-fraud_policy_fr.pdf

²⁰ https://www.theglobalfund.org/media/hofhsrge/core_employeecodeofconduct_policy_en.pdf

²¹ https://www.icc-cpi.int_Statut_du_personnel_FR

4.4 Manque de cohérence entre les politiques du Conseil de l'Europe et le cadre réglementaire ou les pratiques de la Cour et de l'APCE relatifs aux personnes qui font l'objet d'investigations de la DIO

L'Arrêté sur les investigations et la politique Speak Up, s'agissant des personnes qui relèvent des politiques et du mandat de la DIO, sont contestés par la Cour et l'APCE. Un accord devrait être trouvé sur les parties visées, et celles qui ne sont pas régies par les politiques du Conseil de l'Europe devraient être visées par des procédures tout aussi détaillées établies par les organisations concernées, si elles n'existent pas déjà.

36. L'Arrêté sur les investigations définit les personnes visées par cette politique comme les membres des organes, instances, comités et groupes de travail du Conseil de l'Europe, et précise au paragraphe 12 que cette définition englobe, sans que cette liste soit exhaustive, les Délégués des Ministres, les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, le·la Commissaire aux droits de l'homme, les membres des organes de suivi indépendants spécialisés ou des comités intergouvernementaux et organes subordonnés créés par le Comité des Ministres, les juges et juges suppléant·e·s du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe et le·la Commissaire à la protection des données. Des dispositions similaires figurent dans la « Politique Speak Up ».

37. Les entretiens menés avec diverses parties prenantes ont révélé que la Cour et l'APCE considèrent que, respectivement, les juges de la Cour et les parlementaires de l'APCE ne sont pas assujettis à la supervision de la DIO. En outre, la Cour considère que ses activités fondamentales ne sont pas davantage soumises au contrôle d'organismes extérieurs à la Cour. Les personnes interrogées issues des deux organisations ont clairement souligné que l'immunité n'équivaut pas à une absence de contrôle ou à une impunité administrative. Les deux organisations estiment que toute allégation d'actes répréhensibles doit faire l'objet d'une investigation et d'une décision par des organes composés de membres internes aux organisations respectives.

38. Pour l'APCE, il s'agirait de la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités, qui pourrait faire appel aux compétences d'experts internationaux et nationaux, et pourrait également renvoyer l'affaire devant le Groupe d'enquête nouvellement créé afin de recueillir des éléments de preuve et d'établir les faits en son nom.

39. Dans le cas de la Cour, le Conseil d'éthique récemment institué jouera un rôle essentiel dans la résolution des dilemmes éthiques, la prévention des conflits d'intérêts et le maintien de la crédibilité de l'appareil judiciaire. Il sera composé de cinq membres le·la vice-président·e le·la plus ancien·ne, le·la président·e de section le·la plus ancien·ne et les trois juges les plus ancien·nes en exercice. Le greffier ou la greffière de la Cour assistera le Conseil dans ses activités. Le·la président·e de la Cour a le pouvoir de consulter le Conseil d'éthique pour obtenir des conseils sur le respect par un·e juge des normes éthiques établies. Cependant, les procédures qui régissent les investigations et les attributions des acteurs susceptibles de contribuer à une investigation, comme la DIO, ne sont pas clairement définies.

40. Il existe un décalage entre la politique (l'Arrêté sur les investigations et la politique Speak Up) et la pratique de la Cour et de l'APCE. Les haut·es responsables des deux entités administratives principales affirment qu'ils·elles n'ont pas été consulté·es lors de la rédaction des documents politiques susmentionnés.

41. Bien que les deux entités contestent le pouvoir d'investigation de la DIO sur les personnes protégées, il existe un consensus sur le fait que la DIO a mandat pour investiguer sur le personnel de l'APCE, comme sur les autres membres du Secrétariat, ainsi que sur le personnel de la Cour, avec certaines restrictions. Selon l'avis exprimé par la Cour, les investigations de la DIO iraient à

l'encontre de l'indépendance de la Cour si elles donnaient accès à des informations confidentielles liées à des cas, que ce soit par le biais d'entretiens avec des membres du personnel intervenant dans des cas portés devant la Cour ou par la consultation des ordinateurs, des dossiers ou des courriels de la Cour relatifs à ces cas.

42. Les domaines susmentionnés représentent une lacune importante. Si le Conseil de l'Europe estime que la Cour et l'APCE ne devraient pas faire l'objet d'investigations de la DIO, l'Arrêté sur les investigations et la politique Speak Up devraient indiquer clairement à tous les membres du personnel quels sont ceux qui relèvent de ces politiques et ceux qui n'en relèvent pas. De même, les politiques du Conseil de l'Europe devraient informer le personnel des autres politiques ou mécanismes dans lesquels les parties non concernées sont soumises à des normes similaires en matière de comportements interdits.

43. Le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire définit la procédure à suivre pour faire respecter le Code de conduite (voir notamment les paragraphes 27 à 42). Il prévoit notamment la possibilité pour la commission du Règlement d'ouvrir une investigation (§ 31) et de faire appel à des experts internes ou nationaux pour l'assister dans son investigation (§ 31), les étapes procédurales à suivre dans le cadre d'une investigation, telles que le fait d'informer le membre concerné, la communication des éléments de preuve, le fait d'informer le membre de ses droits, les observations préliminaires, l'audition du membre et des témoins éventuels, la possibilité de présenter des observations (§ 32), la possibilité pour la commission du Règlement de saisir le Groupe d'enquête sur la conduite (§35), les catégories d'infractions (§36-39) et les sanctions (§41).

44. Dans le cas de la Cour, il n'est actuellement pas possible de déterminer quelles dispositions spécifiques s'appliquent à une investigation si, par exemple, un-e juge venait à harceler un membre de son personnel. Il n'existe aucune procédure écrite pour mener des investigations au sein de la Cour. Si des mécanismes distincts s'avèrent nécessaires, chaque organisation devrait alors établir des procédures tout aussi précises pour le traitement des allégations, les investigations et la prise de décision dans de tels cas et circonstances. Ces procédures peuvent également exiger la mise en place de protocoles avec la DIO afin de prévoir les situations dans lesquelles celle-ci pourrait être appelée à apporter son concours, ainsi que des dispositions qui permettent à la DIO d'accéder à des données sensibles dans le cadre d'une investigation, qu'elle soit menée de manière indépendante ou à la demande d'un comité compétent.

45. Des procédures claires permettent également de fournir des précisions sur l'équité procédurale pour les personnes qui ne sont pas concernées par l'Arrêté sur les investigations, en particulier les infractions susceptibles de faire l'objet d'une investigation, le délai applicable à cette investigation, le droit d'être informé des éléments de preuve spécifiques, le droit d'être entendu et le droit de présenter une défense. Ces droits sont considérés comme un minimum dans le cadre des mesures disciplinaires à l'encontre des juges au niveau international, conformément au Statut universel du juge (publié par le Conseil central de l'Union internationale des magistrats) : « *Les sanctions disciplinaires à l'encontre d'un juge ne peuvent être prises que pour des motifs initialement prévus par la loi, en observant des règles de procédure prédéterminées.* »²²

46. Une solution alternative à ce qui précède consisterait pour la DIO à négocier une procédure convenue pour les investigations menées sur les juges de la CEDH, qui maintiendrait le pouvoir d'investigation de la DIO conformément aux politiques existantes, mais qui prévoirait, dans les cas susceptibles de porter sur des informations sensibles, une discussion préalable sur la manière dont ces informations seront consultées et traitées. Un processus similaire est utilisé par la Cour pénale internationale, qui a mis en place le « Mécanisme de contrôle indépendant » (ICC-IOM) pour

²² <https://www.iaj-uim.org/iuw/fr/statut-universel-du-juge-2017/>.

investigations sur l'ensemble du personnel de la CPI, y compris les juges et les responsables élus. L'IOM est l'équivalent de la DIO au sein de la CPI.

47. L'accord utilisé par la CPI pour permettre au Mécanisme de contrôle indépendant de travailler efficacement, sans porter atteinte à l'autorité ou à l'indépendance des juges, du Greffier ou du Procureur, figure à l'annexe II de la résolution ICC-ASP/19.Res.6²³.

4.5 Modifications à apporter aux politiques pour permettre à la DIO de mener des investigations sur les cas de harcèlement

Le Conseil de l'Europe est favorable au regroupement des investigations relatives au harcèlement avec les autres investigations qui relèvent du mandat de la DIO. Bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, il convient d'accorder une attention particulière à la mise à jour des politiques (en cours) et à la mise en place d'effectifs suffisants et/ou des ressources nécessaires pour faire appel à des experts externes.

48. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la DIO est actuellement en charge des investigations sur trois types d'infractions (fraude, corruption et « actes répréhensibles »). Les allégations de harcèlement sont signalées aux Ressources humaines (RH) pour investigation. Jusqu'à présent, les RH confiaient l'investigation de ces cas à des prestataires externes.

49. Dans son rapport de 2024, le Comité consultatif d'audit et d'évaluation recommandait que les cas de harcèlement soient transférés à la DIO. L'Auditeur externe a formulé la même recommandation dans son rapport annuel de 2024, et ces recommandations ont été acceptées par la direction du Conseil de l'Europe.

50. Au cours de la dernière décennie, les organisations internationales ont suivi une tendance similaire, à savoir le regroupement des fonctions d'investigation au sein d'un Bureau unique et centralisé. L'abandon d'un modèle fragmenté a permis aux organisations de disposer d'un canal unique, clair et bien connu pour le signalement de tout type d'actes répréhensibles, ce qui a considérablement réduit les obstacles pour les victimes et les lanceurs d'alerte. Ce modèle présente d'autres avantages, notamment (i) une méthodologie cohérente : toutes les investigations bénéficient de la même méthodologie rigoureuse et fondée sur des preuves, appliquée par des investigateurs professionnels ; (ii) des normes cohérentes : les processus suivis, les lignes directrices procédurales associées et les formats de rapport utilisés sont harmonisés ; (iii) une efficacité accrue : plusieurs allégations portées contre la même personne peuvent être traitées dans le cadre d'une seule et même investigation, ce qui évite au personnel d'être interrogé (ou de recevoir des demandes d'informations et de documents adressées) par différents investigateurs ; et (iv) une indépendance renforcée : le fait de retirer les fonctions d'investigation aux Ressources humaines et à la direction contribue à garantir l'impartialité de l'examen des preuves et la définition des mesures correctives appropriées, ce qui permet d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts.

51. Il ressort clairement des entretiens avec les parties prenantes et de l'examen des politiques que le Conseil de l'Europe devra mettre en œuvre un certain nombre de mises à jour des politiques et apporter d'autres modifications pour que le regroupement des fonctions soit efficace, certaines de ces mesures pouvant ne pas être réalisables à court terme. Le tableau ci-dessous résume les mesures retenues par les examinateurs :

²³ https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP19/ICC-ASP-19-Res6-FRA.pdf.

Action/modification	Calendrier recommandé	Objectif/commentaires
Cadre politique - des modifications doivent être apportées aux politiques suivantes : • Statut du personnel et Arrêtés relatifs au personnel ; • Code de conduite ; • Politique Speak-Up ; • Politique sur le respect et la dignité ; • Arrêté sur les investigations ; et • Charte de la DIO.	Avant le transfert des cas de harcèlement à la DIO.	Les bases politiques nécessaires devront être approuvées et mises en place afin que la DIO dispose des fondements (juridiques) nécessaires pour mener des investigations sur les allégations de harcèlement.
Ressources supplémentaires pour la DIO	Avant le transfert des cas de harcèlement à la DIO.	La Division de l'investigation de la DIO n'est actuellement pas en effectif complet et ne semble donc pas en mesure de traiter les dossiers relevant de son mandat actuel dans les délais fixés par les politiques du Conseil de l'Europe. Les investigations se distinguent des autres activités de supervision (telles que les audits et les évaluations) en ce qu'il n'existe aucun contrôle sur le nombre de dossiers signalés au cours d'une année donnée, ni sur leur ampleur et leur complexité. Il sera donc nécessaire de faire preuve de souplesse dans l'établissement du budget.
Élaboration des lignes directrices relatives à l'investigation de la DIO	Idéalement avant que la modification soit effectuée, sinon dès que possible.	Afin de garantir la cohérence dans la manière dont les cas de harcèlement sont évalués, font l'objet d'une investigation et sont signalés, il faudra élaborer des lignes directrices et des modèles internes.
Modifications apportées aux pages Web du Conseil de l'Europe	Idéalement avant que la modification soit effectuée, sinon dès que possible.	Les pages Web qui continuent à diriger le personnel vers les RH pour les cas de harcèlement entretiendront une confusion même après que les modifications nécessaires auront été apportées aux politiques.
Formation	Dès que possible après la mise en œuvre des modifications.	La formation interne du personnel et les présentations aux nouveaux membres du personnel devront prendre en compte ces modifications.

52. Les modifications apportées aux politiques susmentionnées devront aller au-delà du simple transfert des cas de harcèlement des RH à la DIO. Certaines dispositions relatives à la méthodologie d'investigation devront également être revues. Par exemple, en vertu du paragraphe 53 de l'Arrêté sur les investigations : « *L'identité de la personne à l'origine d'une ou des allégations ne sera divulguée qu'avec son autorisation expresse* ».

53. Cette mesure ne sera généralement pas adaptée (ni possible) aux cas de harcèlement, car le niveau de précision qui devra être fourni à la personne concernée (afin de lui permettre d'exercer son droit de réponse) révélera presque toujours l'identité de la victime alléguée.

54. Plusieurs personnes interrogées ont soulevé la question de savoir si le personnel actuel de la Division de l'Investigation dispose des compétences, de la formation et de l'expérience nécessaires pour traiter les cas de harcèlement, qui peuvent exiger une approche interpersonnelle différente de celle utilisée pour d'autres formes d'actes répréhensibles allégués, tels que la fraude. Les examinateurs peuvent confirmer que les investigateurs et investigatrices de la DIO ont suivi une formation spécifique sur les techniques d'entretien avec les victimes. Si les investigateurs et investigatrices les plus expérimenté·es ont déjà mené des investigations sur des cas de harcèlement et d'agression sexuelle dans d'autres juridictions, cette expérience peut être quelque peu dépassée, car leur travail d'investigation au sein du Conseil de l'Europe porte sur d'autres formes de fautes professionnelles.

55. La DIO pourrait envisager une suggestion formulée par plusieurs personnes interrogées, à savoir que, lors du processus initial de signalement, les investigateurs et investigatrices de la DIO sollicitent la participation du personnel des Ressources humaines ou de la Conseillère en éthique. Un modèle similaire est utilisé dans d'autres organisations internationales. Par exemple, au Fonds mondial, la première réunion avec les victimes de cas d'exploitation et d'abus sexuels se déroule en présence du personnel de l'Unité d'aide aux victimes du Bureau de l'éthique et des investigateurs de l'Inspection générale. La présence de membres du personnel des Ressources humaines ou de la Conseillère en éthique peut être proposée aux plaignant·es avant l'entretien initial, ce qui permet à la personne interrogée de bénéficier des conseils et du soutien d'experts qualifiés tout en discutant de la question à l'origine de la plainte avec la DIO.

56. Si la DIO choisit de mettre en œuvre l'approche de la dotation en personnel de la Division de l'Investigation préconisée à la section 5 ci-après, elle aura accès à un groupe d'investigateurs et d'investigatrices qui disposent d'une expertise particulière dans le traitement des cas de harcèlement et de harcèlement sexuel.

4.6 Modifications à apporter aux politiques afin de fournir des orientations pour l'examen par le ou la SG des éléments de preuve pertinents pour la prise éventuelle de mesures disciplinaires

L'Arrêté sur les investigations devrait définir plus clairement les rôles, le champ d'application de l'examen et le niveau de preuve à appliquer pour déterminer les actes répréhensibles et les mesures disciplinaires. L'Arrêté sur les investigations devrait également mentionner les rôles et compétences essentiels des personnes qui assistent le·la SG dans la prise de décision (c'est-à-dire le rôle du service juridique ou des Ressources humaines dans l'examen du cas en question).

57. L'Arrêté sur les investigations ne précise pas clairement si le·la SG est tenu·e de procéder à une examen indépendante des éléments de preuve pour déterminer s'il y a lieu d'engager une action ou si la recommandation de la DIO est automatiquement acceptée sans autre examen.

58. Le paragraphe 82 de l'Arrêté sur les investigations est libellé comme suit : « *Sur la base des résultats de l'investigation, le directeur ou la directrice de la DIO peut formuler des recommandations au·à la Secrétaire Général·e, notamment en vue de suites disciplinaires, pécuniaires ou administratives ou de la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales ou autres autorités compétentes pour effectuer de plus amples investigations.* »

59. Si la décision appartient au·à la SG, il se peut alors, dans la pratique, que les éléments de preuve fournis par la DIO et les personnes qui font l'objet de l'investigation soient soumis à un certain niveau d'examen distinct de l'évaluation de la DIO pour déterminer le caractère suffisant des éléments de preuve. Dans un tel cadre, le·la SG peut décider de manière indépendante s'il y a eu ou non acte répréhensible. Cette approche élargit considérablement la portée de l'évaluation, qui ne se limite plus à déterminer s'il convient de prendre des mesures disciplinaires.

60. La manière dont les organisations internationales abordent l'examen des questions disciplinaires relatives à leur personnel diffère d'une organisation à l'autre. Certaines organisations adoptent une approche similaire à celle du Conseil de l'Europe, tandis que d'autres, comme la Banque mondiale, confient la décision relative à l'existence d'une faute directeur ou à la directrice adjoint·e des Ressources humaines ou à une personne similaire désignée comme destinataire du rapport d'investigation et des conclusions.

61. Si l'intention est que le directeur ou la directrice de la DIO détermine s'il y a eu acte répréhensible, l'Arrêté sur les investigations devrait le mentionner expressément. Si, en réalité, l'intention est que ce soit le·la SG qui tranche, il convient d'ajouter une précision à cet effet dans l'Arrêté sur les investigations. En outre, il importe de préciser le niveau de supervision et le degré de latitude dans l'acceptation des conclusions de la DIO (c'est-à-dire s'il s'agit d'une nouvelle évaluation, si elle est manifestement erronée ou plus encore) afin d'orienter la supervision de manière cohérente.

62. Dans les deux cas, l'Arrêté sur les investigations devrait également mentionner les rôles et compétences essentiels des personnes qui assistent soit le·la SG dans sa prise de décision (c'est-à-dire le rôle du service juridique ou des Ressources humaines dans l'analyse du cas en question).

4.7 Modifications recommandées pour l'investigation automatique des cas de harcèlement allégué commis par le ou la supérieur·e hiérarchique de la victime

La Politique sur le respect et la dignité devrait être révisée afin de garantir que toutes les allégations, y compris celles qui se rapportent au harcèlement, notamment au harcèlement sexuel commis par un·e supérieur·e hiérarchique, soient examinées selon les mêmes normes.

63. Le paragraphe 7.4.5 de l'actuelle Politique sur le respect et la dignité est libellé comme suit : *« Lorsqu'il s'agit d'une allégation de harcèlement sexuel ou de harcèlement de la part du supérieur ou de la supérieure hiérarchique de la victime, le directeur ou la directrice des Ressources humaines n'a pas de pouvoir discrétionnaire et doit ordonner une investigation ».*

64. Cette obligation de donner suite à une affaire en procédant à une investigation sans évaluation objective des faits peut nuire au traitement efficace des plaintes et entraîne le risque que des managers fassent l'objet d'une investigation officielle qui n'est objectivement pas justifiée. Certaines des personnes interrogées ont fait part de leurs inquiétudes à propos de cette disposition. Les examinateurs proposent d'envisager de modifier cette disposition afin de la mettre en conformité avec les procédures suivies par la DIO pour le traitement de toutes les allégations.

4.8 Ajout recommandé de l'exploitation et des abus sexuels parmi les types d'actes répréhensibles définis, idéalement sous la forme d'une politique relative à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuels.

65. Dans toute institution hiérarchisée, la disparité des pouvoirs crée des occasions d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels. C'est pourquoi plusieurs autres organisations internationales ont mis en place des politiques relatives à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuels²⁴.

66. Le Conseil de l'Europe opère au cœur de l'architecture démocratique, juridique et des droits humains de l'Europe, mais les structures mêmes qui lui confèrent son autorité créent également des environnements où les déséquilibres de pouvoir sont inévitables, qu'il s'agisse d'un·e haut·e magistrat·e qui supervise de jeunes juristes ou d'un·e chef·fe de service qui dirige le personnel de soutien.

67. Les bureaux, les missions de suivi et les activités des programmes du Conseil de l'Europe sont également présents dans des régions marquées par la fragilité, le sous-développement et les conflits. Dans ces contextes, les dynamiques de pouvoir locales sont souvent amplifiées et la vulnérabilité du personnel et des bénéficiaires est accrue.

68. En définissant officiellement l'exploitation, l'abus et le harcèlement sexuels comme une forme distincte d'actes répréhensibles, le Conseil de l'Europe reconnaîtrait que ces abus ne sont pas des « fautes » marginales, mais des risques systémiques inhérents à toute organisation où l'autorité est répartie de manière inégale. Les politiques officielles témoignent de l'engagement institutionnel, en encourageant le personnel à s'exprimer, à faire part de ses préoccupations et à avoir confiance dans le fait que ses plaintes seront prises au sérieux et feront l'objet d'une investigation impartiale.

69. L'expérience d'autres organisations internationales montre que de nombreux donateurs exigent désormais des garanties solides contre l'exploitation, l'abus et le harcèlement sexuels, condition préalable à tout financement. Se conformer à ces attentes démontre une fois de plus que le Conseil de l'Europe est un garant responsable de la confiance publique et de la définition des normes internationales.

5. Ressources

5.1 Le recours au modèle actuellement utilisé par la Division de l'Investigation de la DIO exige un effectif adéquat

La Division de l'Investigation de la DIO, qui dispose d'un personnel réduit, devrait constituer une équipe disposant d'effectifs suffisants et composée d'investigateurs ou d'investigatrices expérimentés.

70. Le principal facteur pertinent pour les ressources d'investigation au sein du Conseil de l'Europe est la disparité considérable entre l'effectif budgété de l'équipe d'investigation de la DIO et son effectif réel. Alors que l'équipe dispose de 4 ETP pour les investigations, le seul membre du personnel actuellement en poste à la Division de l'Investigation est la cheffe de la Division. Cette dernière dispose donc d'une capacité extrêmement limitée pour mener des investigations sur les actes répréhensibles qui relèvent de son mandat actuel, ce qui soulève la question des ressources nécessaires si l'on envisage d'étendre ce mandat au harcèlement. Un grand nombre de personnes

²⁴ Exemples (avec liens vers les politiques pertinentes) : Système des Nations Unies ; [Programme alimentaire mondial](#); Organisation mondiale de la santé ; [Programme des Nations Unies pour le développement](#); [Banque mondiale](#); [Fonds mondial](#); [Fonds vert pour le climat](#) (disponible en anglais uniquement)..

interrogées se sont dites préoccupées par la rapidité de la réactivité de la DIO en matière d'investigation (commentaires mentionnés ailleurs dans le présent rapport) et se sont interrogées sur l'impact supplémentaire qu'aurait l'extension du mandat sur cette rapidité.

71. Le deuxième facteur, qui est déterminant, est la différence importante entre le Conseil de l'Europe et la plupart des autres organisations internationales sur le plan de l'expérience du personnel, plus précisément le fait de recruter à la DIO des investigateurs débutants sans expérience préalable en matière d'investigation. Les examinateurs considèrent que cette pratique n'est pas optimale pour les raisons exposées ci-dessous.

72. Le recrutement d'investigateurs et investigatrices qui possèdent déjà la combinaison adéquate de l'expérience, d'une formation spécialisée et de connaissances spécifiques au secteur est essentiel pour toute organisation internationale qui souhaite mener des investigations crédibles et juridiquement solides. Si de jeunes collaborateurs et collaboratrice peuvent renforcer une équipe, même les investigateurs et investigatrices débutant·es doivent posséder un niveau de compétence minimum en matière d'investigation, afin de limiter le risque de compromettre le processus d'investigation.

73. Une solide capacité d'investigation passe par des collaborateurs et collaboratrices qui ont fait leurs preuves dans le traitement d'informations confidentielles, sensibles pour les victimes, et dans la réunion d'éléments de preuve. Les jeunes collaborateurs et collaboratrices peuvent être intégrés pour renforcer les capacités, mais ils·elles ne peuvent apporter leur pleine contribution qu'après avoir suivi une formation de base et acquis de l'expérience. Cette approche garantit le respect des obligations légales et en matière de protection des données et préserve l'intégrité et la crédibilité du processus d'investigation lui-même.

74. Si le modèle actuel de dotation en personnel est maintenu (c'est-à-dire un nombre restreint de personnel fixe sans consultants externes), il est recommandé de revoir de toute urgence cette approche (c'est-à-dire le fait de recruter de jeunes collaborateurs et collaboratrices sans formation ni expérience en matière d'investigation).

5.2 Une autre approche de la dotation en personnel de la Division de l'Investigation

Un modèle hybride composé d'un personnel fixe et d'investigateurs ou d'investigatrices consultants individuels pourrait être plus approprié pour la Division de l'Investigation de la DIO, d'autant plus qu'elle assume désormais la compétence supplémentaire des investigations sur les cas de harcèlement.

75. Les examinateurs ont été chargés d'étudier d'autres modèles de dotation en personnel pour la Division de l'Investigation. Sur la base des commentaires qui précèdent et après avoir examiné le nombre de dossiers traités par la Division de l'Investigation, les examinateurs ont estimé qu'un effectif hybride pourrait être plus efficace que la structure actuelle composée de quatre postes d'investigateurs ou investigatrices permanents. Un modèle de dotation hybride ferait appel à une équipe de base composée d'au moins deux senior managers en investigation et à une liste de consultant·es en investigation doté·es d'un éventail de compétences différentes, engagé·es « selon les besoins » sur la base d'un contrat-cadre. Cette proposition repose sur les considérations suivantes :

- a. Les investigations ont un caractère imprévisible et il peut être difficile de prévoir avec précision le niveau approprié de ressources à temps plein. Contrairement à d'autres composantes des activités de supervision (par exemple, les audits et évaluations), le travail d'investigation est en grande partie plus réactif que planifié. La DIO, comme tous les Bureaux d'investigation, n'a aucune maîtrise sur le nombre de cas signalés ni sur la nature et la complexité de ces cas.

- b. Dans le cadre de son mandat élargi, la DIO devra pouvoir faire appel à des investigateurs et investigatrices qui possèdent un éventail de compétences plus large, non seulement des investigateurs et investigatrices ayant de l'expérience dans les cas de fraude et de corruption, mais aussi des investigateurs et investigatrices ayant une expérience et une formation approfondies et actualisées dans le domaine des investigations sur le harcèlement et le harcèlement sexuel.
- c. Il pourrait être utile d'inclure dans cette liste des consultant·es qui ont déjà mené des investigations sur des haut·es fonctionnaires ou des membres d'organismes de supervision dans des situations de conflit d'intérêts réel ou supposé.
- d. En outre, si les recommandations du présent rapport sont acceptées, il pourrait être nécessaire de faire appel à des investigateurs et investigatrices qui aient de l'expérience dans les processus de sanction et d'exclusion, courants dans d'autres organisations internationales.
- e. Les trois examinateurs ont utilisé différentes modalités d'embauche pour engager du personnel d'investigation « à la demande ». Compte tenu des considérations de coût, d'efficacité, de confidentialité, de supervision et de coordination efficaces, la modalité la plus efficace consiste à engager directement des consultant·es qui travaillent « selon les besoins », en personne ou à distance, avec l'équipe d'investigateurs et d'investigatrices, plutôt que d'engager du personnel proposé par une entreprise, qui n'a pas nécessairement d'expérience préalable auprès de la DIO et de ses processus. Le fait de disposer d'une longue liste de consultant·es possibles permet de garantir la disponibilité d'au moins quelques consultant·es à tout moment.
- f. Le recours à différents investigateurs et investigatrices pour différentes cas entraînera inévitablement des différences dans la méthodologie et les rapports, à moins que les tâches et les travaux d'investigation ne soient soigneusement gérés par un personnel senior en investigation, familier avec les exigences du Conseil de l'Europe. Il faudra donc qu'au moins un membre senior du personnel supervise le travail des consultant·es, mais pour des raisons de continuité et afin de garantir la gestion de la charge de travail, les examinateurs recommandent un minimum de deux membres permanents du personnel senior au sein de la Division de l'Investigation de la DIO.
- g. Pour le personnel de base (senior), il faudra trouver un équilibre entre le management et le travail d'investigation « sur le terrain », afin de garantir le bon fonctionnement de la fonction d'investigation.
- h. Le nombre de dossiers traités par la DIO semble permettre au·à la chef·fe de la Division de l'Investigation et aux autres investigateurs ou investigatrices seniors de participer directement au processus d'investigation, d'audition et d'établissement de rapports. Il n'est pas rare que au·à la chef·fe de la Division de l'Investigation, même dans les grands Bureaux d'investigation, mène directement des investigations, en particulier sur des questions très sensibles, notamment des allégations visant des membres très haut placés du personnel. Cette approche contribuerait à réduire le temps de réaction, en particulier dans les cas « politiquement sensibles » ou qui présentent un degré d'urgence élevé.

6. Sensibilisation à la fraude et réponse apportée

76. Conformément au mandat qui leur a été confié, les examinateurs ont examiné les aspects suivants du travail d'investigation de la DIO : (a) quelle est l'efficacité du système de signalement actuel ; (b) quel est le niveau de sensibilisation du personnel du Conseil de l'Europe au processus d'investigation des actes répréhensibles (connaissance des actes à signaler, des modalités de signalement et confiance dans l'équipe d'investigation et ses processus de confidentialité) ; (c) quelle est la perception de la rapidité avec laquelle la DIO évalue les allégations et mène les investigations ; et (d) dans quelle mesure les activités de sensibilisation à la fraude menées par la DIO sont-elles appropriées et adéquates.

77. Les observations des examinateurs sur chacun de ces points sont présentées ci-après.

6.1 Quelle est l'efficacité de la plateforme de signalement actuelle ?

Les mécanismes de signalement du Conseil de l'Europe sont jugés adéquats. Les améliorations prévues permettront à l'Organisation de se conformer davantage aux bonnes pratiques du secteur.

78. La page d'accueil du site web du Conseil de l'Europe comporte un lien en bas de page intitulé « Signaler un acte répréhensible », qui permet à l'utilisateur d'accéder en un clic à la page consacrée aux investigations, conformément aux bonnes pratiques du secteur.

79. La page consacrée aux investigations fournit des informations claires et des conseils sur les éléments à signaler, la manière de procéder, le processus d'investigation, les mesures de prévention et le cadre juridique régissant les investigations sur les actes répréhensibles.

80. Lorsqu'une personne clique sur « Comment signaler », elle obtient des explications détaillées sur l'obligation de signaler, les informations à fournir et la manière de faire un signalement confidentiel.

81. Les mécanismes de signalement proposés sont les suivants : en personne, par courrier postal (l'adresse est fournie avec des instructions à suivre pour garantir la confidentialité), par courrier électronique ou via un formulaire en ligne.

82. Certaines organisations utilisent des formes supplémentaires de signalement (par exemple, des lignes téléphoniques mondiales gratuites²⁵ et des signalements multilingues²⁶, mais il convient de trouver un juste équilibre entre le coût et l'efficacité. Les méthodes de signalement actuelles du Conseil de l'Europe semblent adéquates, à condition que l'absence d'options de signalement dans des langues autres que le français ou l'anglais ne soit pas considérée comme un facteur limitant par la DIO et le management du Conseil de l'Europe.

83. La DIO travaille actuellement à l'amélioration de son formulaire de signalement électronique, qui permettra une communication bidirectionnelle avec les personnes qui souhaitent rester anonymes. Cette mesure pourrait s'avérer utile pour recevoir les signalements de plaignant·es hésitant·es et est conforme aux bonnes pratiques. Certains signalements provenant de plaignant·es anonymes ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre une évaluation correcte. De plus, comme le signalement est anonyme, il n'est pas possible de contacter la personne pour obtenir plus d'informations (ni pour que celle-ci puisse vérifier les mesures prises et fournir des précisions

²⁵ Voir, par exemple : <https://secure.ethicspoint.eu/domain/media/fr/gui/104807/index.html>.

²⁶ Voir, par exemple, les pages suivantes avec des menus déroulants qui permettent de faire des signalements dans plusieurs langues :

(1) <https://secure.ethicspoint.com/domain/media/fr/gui/83109/index.html>.

(2) <https://www.eib.org/fr/forms/anti-fraud-form>.

supplémentaires qu'elle aurait reçues ultérieurement). L'amélioration vise à mettre en place un système qui attribue un numéro de signalement pouvant être utilisé pour toute communication ultérieure. Il s'agit d'une mesure positive et les examinateurs encouragent le Conseil de l'Europe à mettre en œuvre cette modification, après avoir procédé à l'analyse nécessaire de la compatibilité du système et de son coût.

6.2 Quel est le niveau de sensibilisation du personnel du Conseil de l'Europe au processus d'investigation des actes répréhensibles (connaissance des actes à signaler, des modalités de signalement et confiance dans l'équipe d'investigation et ses processus de confidentialité) ?

D'après les commentaires des personnes interrogées, la connaissance du processus d'investigation à la suite d'un signalement semble être suffisante. Toutefois, des enquêtes supplémentaires pourraient être menées afin de confirmer cette impression dans l'ensemble de l'Organisation. Par ailleurs, le personnel de la Division de l'Investigation devrait envisager de consacrer davantage de temps à établir une relation de confiance avec un réseau de parties prenantes essentielles.

84. La question de la sensibilisation du personnel aux actes répréhensibles et de sa confiance dans la conduite des investigations a été soulevée par les examinateurs auprès de chacun des trente agent.es du Conseil de l'Europe interrogé.es. Les commentaires reçus sur la pertinence et l'applicabilité des conclusions des investigations seront abordés dans la section 9 plus loin. Les paragraphes suivants présentent un résumé des informations reçues et des observations formulées par les examinateurs au sujet de la « première étape » du processus, à savoir les connaissances et la confiance nécessaires pour qu'un membre du personnel puisse signaler un acte répréhensible.

85. Les personnes interrogées étaient presque toutes d'avis que les membres du personnel sont bien conscients de leur obligation de signaler les actes répréhensibles et des mécanismes dont ils disposent pour le faire. Certaines personnes interrogées ont toutefois ajouté que la formation dispensée au personnel doit être mise à jour et qu'une formation de mise à niveau devrait être envisagée tous les deux ou trois ans.

86. Il convient de noter que les personnes interrogées étaient principalement des cadres supérieurs qui, grâce à leurs nombreuses années de service, ont une bonne compréhension du cadre politique et de la structure du Conseil de l'Europe. Afin d'évaluer plus précisément si le personnel sait ce qu'il doit signaler et comment le faire, il faudrait envisager d'inclure des questions à ce sujet dans les futures investigations menées auprès du personnel, une pratique que d'autres organisations ont jugée utile.

87. Les examinateurs notent que la formation des nouveaux membres du personnel doit être mise à jour afin de tenir compte des modifications importantes apportées au cadre de la politique de supervision en 2023.

88. Une remarque fréquemment formulée par les personnes interrogées concernait leur perception de l'accessibilité de l'équipe chargée des investigations. L'opinion générale était que cette équipe avait tendance à s'isoler du reste de l'Organisation, ce qui pouvait nuire au processus de signalement par le personnel de ses préoccupations.

89. Les investigateurs et investigatrices peuvent se trouver dans une situation de conflit d'intérêts lorsque des allégations concernent des proches ou des amis. Cela peut être particulièrement problématique dans les organisations dont les équipes d'investigation sont réduites. Cependant, dans ces rares circonstances, tout conflit d'intérêts réel ou apparent peut être atténué par le recours à des investigateurs ou investigatrices externes. Pour que les Bureaux d'investigation soient

efficaces, le personnel doit avoir confiance dans les personnes qui traitent les signalements confidentiels d'actes répréhensibles. D'après les commentaires reçus d'un grand nombre de personnes interrogées, la Division de l'Investigation doit réfléchir aux moyens de mieux se faire connaître, elle et ses processus, au sein de l'Organisation et consacrer davantage de temps à établir une relation de confiance avec un réseau de parties prenantes essentielles. Afin de se tenir au courant des évolutions en matière de politique d'investigation, d'expertise forensique et d'autres domaines pertinents, le personnel chargé des investigations au sein de la DIO devrait également entretenir des contacts réguliers avec le personnel de niveau supérieur d'autres Bureaux d'investigation.

90. Les examinateurs ont tous constaté que le nombre de cas signalés à la DIO était faible compte tenu de la taille de l'Organisation. Ils s'attendaient à trouver davantage d'allégations dans une organisation qui compte environ 3 500 agent·es. Ce point est abordé plus en détail à la section 9, qui formule des propositions de mesures proactives susceptibles d'apporter une valeur ajoutée et de renforcer la pertinence de la fonction d'investigation du Conseil de l'Europe. En outre, d'après l'expérience des examinateurs, le développement de réseaux au sein de l'Organisation pour renforcer la confiance à l'égard du processus d'investigation et des investigateurs et investigatrices eux-mêmes est un facteur déterminant pour inciter le personnel à signaler les soupçons d'actes répréhensibles à la Division de l'Investigation.

6.3 Dans quelle mesure les activités de sensibilisation à la fraude menées par la DIO sont-elles appropriées et adéquates ?

La compétence des évaluations des risques de fraude devrait être transférée à une fonction de deuxième ligne appropriée au sein de l'Organisation, la DIO fournissant son expertise et son soutien, selon les besoins. Il est recommandé que les évaluations des risques de fraude examinent non seulement les activités au sein des entités administratives principales, mais tiennent également compte des évaluations transversales. Les évaluations des risques de fraude devraient expliquer les mesures d'atténuation/l'efficacité existantes, identifier les lacunes en matière de contrôle et formuler des recommandations pour renforcer les mesures d'atténuations. Les suites à donner et le processus nécessaires devraient également être clairement définis dans le rapport final de l'évaluation des risques de fraude.

91. La DIO a entrepris diverses activités pour sensibiliser davantage le Conseil de l'Europe à la fraude, notamment des formations de sensibilisation et des évaluations des risques de fraude.

92. La DIO a également récemment fait appel à des expert·es externes pour élaborer une méthodologie d'évaluation des risques de fraude que le Conseil de l'Europe pourrait déployer dans le cadre de ses activités. Cette méthodologie, basée sur un tableur, semblait rigide dans sa catégorisation des risques. Deux projets d'évaluation des risques de fraude ont été réalisés en sous-traitance, mais leur présentation des mesures d'atténuation existantes était trop générale et ne tenait pas toujours compte des contrôles en place. Plus important encore, elles ne comportaient que peu de propositions d'amélioration des contrôles en vue d'atténuer les risques. Ainsi, si l'élaboration de cette méthodologie est bienvenue et contribuera à sensibiliser davantage au risque de fraude, son amélioration apportera une valeur ajoutée supplémentaire à l'Organisation.

93. Le recours aux évaluations des risques de fraude par la DIO offre également un outil supplémentaire pour faire connaître la fonction d'investigation au sein de l'Organisation. Cela dit, bien que la DIO ait pris une bonne initiative dans ce domaine, les examinateurs ne considèrent pas que la réalisation de ces évaluations doive rester du ressort de la Division de l'Investigation. Le risque de fraude relève plutôt de la responsabilité du management, comme l'indique le Code de conduite du Conseil de l'Europe : « *Dans leurs domaines de responsabilité, les managers doivent*

prendre les dispositions nécessaires pour identifier les secteurs à risque, mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques et mettre en place des contrôles internes dans le but de prévenir la fraude et la corruption ».

94. Cet aspect est également souligné dans la Déclaration de politique du Secrétaire Général : *« Les managers devront mettre en œuvre des contrôles internes (en veillant à leur efficacité) pour prévenir la fraude et la corruption dans les domaines dont ils sont responsables. Cela suppose, en particulier, d'identifier et d'évaluer les risques potentiels et d'adopter des mesures permettant de les atténuer ».*

95. Si ces déclarations indiquent clairement que les managers sont responsables de la gestion des risques de fraude, cette analyse reconnaît que l'expertise spécialisée de la deuxième ligne²⁷ devrait diriger l'exercice d'évaluation des risques de fraude et collaborer avec les managers à cette tâche, notamment pour l'identification des risques et les plans d'action visant à les atténuer. En conséquence, la compétence de la mise en œuvre des évaluations des risques de fraude devrait incomber à la fonction de deuxième ligne appropriée, en collaboration avec les managers concernés. La DIO devrait rester une ressource à consulter pour son expertise spécialisée en cas de besoin.

96. Les évaluations des risques de fraude portent pour l'instant uniquement sur des piliers verticaux et ne sont pas transversales. Certains processus peuvent toutefois exiger une vue d'ensemble de plusieurs entités administratives principales, par exemple le processus d'achats, depuis la demande jusqu'à l'approbation, en passant par l'achat, la réception, la comptabilité et le paiement. La méthodologie devrait être adaptée afin de permettre des évaluations transversales. Il a également été souligné que les évaluations externes des risques de fraude récemment réalisées mettent uniquement en évidence les risques de fraude, sans formuler de recommandations. Les modalités de contrôle de la mise en œuvre des mesures correctives recommandées dans les évaluations des risques de fraude ne sont pas clairement définies. Les évaluations des risques de fraude devraient expliquer les mesures d'atténuation existantes et leur efficacité, recenser les contrôles qui font défaut et formuler des recommandations pour réduire davantage les risques. Le processus de suivi et de mise en œuvre nécessaire devrait également être défini dans le rapport final de l'évaluation des risques de fraude.

7. Confidentialité et protection des données

97. L'examen a permis de mettre en évidence un certain nombre de problèmes dans les politiques et pratiques du Conseil de l'Europe en matière de protection des données relatives aux investigations. Les observations suivantes sont formulées après un examen approfondi de la politique et des discussions détaillées sur ces points avec la Déléguée à la protection des données et le personnel de la DIO et de la DIT.

7.1 Obligation de détruire les enregistrements audio originaux

Compte tenu de l'importance de l'enregistrement de l'entretien, qui constitue le « meilleur élément de preuve », les examinateurs proposent de supprimer l'obligation de détruire l'enregistrement audio original.

98. Le paragraphe 66 de l'Arrêté sur les investigations exige que les enregistrements audios originaux des entretiens avec les témoins et les personnes interrogées soient supprimés après transcription des entretiens et vérification de leur exactitude. Cependant, la pratique actuelle consiste à ne pas produire de transcriptions verbatim. Compte tenu des ressources très importantes qu'exige

²⁷ Dans le modèle d'assurance à « trois lignes de défense », les fonctions opérationnelles constituent la première ligne, soutenues par les fonctions de gestion des risques et de conformité en deuxième ligne et par l'audit interne en troisième ligne.

la transcription des entretiens menés dans le cadre d'une investigation et des ressources limitées dont dispose la DIO, les investigateurs et investigatrices rédigent des résumés des entretiens en soulignant les points pertinents. Cette pratique est jugée acceptable dans certaines organisations internationales, tandis que d'autres peuvent préférer les transcriptions verbatim. L'un des risques liés à la pratique actuelle est que le résumé puisse être contesté ultérieurement et que, sans l'enregistrement original, l'exactitude de tout compte rendu écrit de l'entretien ne puisse être vérifiée de manière indépendante. De même, cette pratique pourrait désavantager la personne accusée, car les éléments à décharge issus des entretiens pourraient ne pas être repris dans le résumé, ce qui serait également impossible à vérifier sans l'enregistrement original.

99. Conformément à la pratique de tous les autres Bureaux d'investigation que connaissent les examinateurs, l'enregistrement original devrait être conservé jusqu'à la clôture du cas, conformément aux autres dispositions en matière de protection des données (5 ans pour les cas qui font l'objet d'un examen préliminaire et 10 ans pour ceux qui ont fait l'objet d'une investigation) Il convient de noter que d'autres Bureaux soumis à des exigences similaires en matière de protection des données conservent les enregistrements de leurs entretiens pendant toute la durée de la procédure d'investigation (notamment la BEI, qui applique des dispositions similaires en matière de protection des données prévues dans le règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'UE).

7.2 Obligation de supprimer les données à caractère personnel des dossiers d'investigation

L'obligation imposée par l'Arrêté sur les investigations de supprimer les données à caractère personnel des dossiers pendant la période de conservation (5 et 10 ans) devrait être abrogée.

100. Les paragraphes 86 et 87 de l'Arrêté sur les investigations fixent des délais de conservation de cinq ans maximum pour les dossiers classés après un examen préliminaire et de dix ans pour les dossiers qui donnent lieu à une investigation. Cette durée de conservation est conforme à celle en vigueur dans les Bureaux chargés des investigations des institutions de l'UE, tels que l'OLAF et le Bureau d'investigation de la BEI, qui, comme nous l'avons vu plus haut, sont soumis à des exigences similaires en matière de protection des données (législation de l'UE sur la protection des données institutionnelles (RGPD)).

101. Les paragraphes 86 et 87 de l'Arrêté sur les investigations prévoient que, bien que les dossiers d'examen préliminaires et ceux d'investigation puissent être conservés pendant une durée maximale de 5 et 10 ans respectivement, les données à caractère personnel doivent être supprimées des dossiers dès qu'elles ne sont plus nécessaires. À la suite de discussions avec la DIT, la DPO et la Division de l'Investigation de la DIO, nous préconisons d'abolir l'obligation de supprimer les données à caractère personnel des dossiers pendant la période de conservation (5 et 10 ans). Cette recommandation se fonde sur les éléments suivants :

- Cette obligation risque d'entraver les examens préliminaires et les investigations futurs en cas de récidive. Prenons l'exemple de plusieurs signalements survenus au cours de plusieurs années mettant en cause le même membre du personnel pour des fautes similaires. Le cas n° 1 est clos au stade de l'examen préliminaire, car les preuves sont insuffisantes pour mener une investigation approfondie. Le cas n° 2 fait état d'une faute similaire et il existe des liens entre les deux cas, mais comme l'identité du membre du personnel a été supprimée du cas n° 1, il s'avère impossible d'établir un lien entre les deux cas.

- Cette obligation nécessite des ressources considérables. Les dossiers d'investigation comportent souvent des centaines de documents (par exemple les courriels relatifs au signalement initial, les échanges internes sur le processus de vérification et d'examen préliminaire, les demandes d'informations adressées à des membres du personnel de différents services de l'Organisation, les entretiens avec les témoins, les notes à verser au dossier, les comptes rendus d'entretiens avec les personnes mises en cause, les courriers adressés aux témoins et aux personnes mises en cause, le rapport d'investigation et toute une série d'autres documents). Pour supprimer toutes les données à caractère personnel, il faudrait analyser et expurger chacun des nombreux documents recueillis au cours de chaque investigation, ce qui n'est pas réalisable.
- Cette obligation ne s'applique pas aux Bureaux d'autres organisations internationales soumis à une législation similaire en matière de protection des données.
- La suppression des fichiers ne semble pas techniquement possible, compte tenu du processus de sauvegarde et de restauration du système informatique du Conseil de l'Europe. Même si un investigateur ou une investigatrice pouvait théoriquement supprimer certains documents de ses répertoires et systèmes, des copies resteraient dans les sauvegardes (et ne seraient donc pas réellement supprimées des systèmes du Conseil de l'Europe).

102. La possibilité technique de supprimer certains fichiers des sauvegardes du système informatique du Conseil de l'Europe s'applique également aux enregistrements des témoins et des entretiens mentionnés ci-dessus. Bien que les investigateurs et investigatrices puissent supprimer ces enregistrements de leurs propres répertoires et systèmes, ils resteront dans les sauvegardes du Conseil de l'Europe et ne seront donc pas « détruits » comme l'exige le paragraphe 66 de l'Arrêté sur les investigations.

7.3 Recommandation visant à modifier le processus d'autorisation de l'accès aux données à caractère personnel sensibles

Il est recommandé à la DIO d'examiner avec la DPO la procédure appropriée pour autoriser l'accès aux données à caractère personnel sensibles. La procédure de demande d'investigations numériques forensiques devrait être formalisée par la signature d'un document dans chaque cas.

103. Le paragraphe 60 de l'Arrêté sur les investigations mentionne la nécessité de veiller à ce que la collecte de preuves soit « dûment autorisée ». À l'heure actuelle, l'autorisation est délivrée par le directeur de la DIO. Une demande est ensuite envoyée au contact de la DIO à la DIT, qui procède à l'investigation numérique forensique nécessaire. Dans les institutions de l'UE visées par le RGPD, le processus d'autorisation passe par une consultation de la DPO afin de vérifier de manière objective que les données recherchées sont nécessaires à des fins légitimes, proportionnées, pertinentes et non excessives. La demande d'autorisation fournit des précisions suffisantes pour justifier l'accès en fonction des circonstances et de la pertinence possible de certains éléments de preuve, sans toutefois révéler l'identité de la personne concernée. Des processus similaires s'appliquent dans d'autres organisations internationales, même lorsqu'elles ne sont pas soumises à des obligations de protection des données similaires à celles qui existent dans les institutions du Conseil de l'Europe et de l'UE. Par exemple, les investigateurs ou investigatrices de GAVI, du Fonds mondial et d'autres agences demandent l'autorisation d'accéder à des informations à caractère personnel sensibles (telles que des dossiers de courrier électronique) en justifiant leur demande auprès, par exemple, du chef ou de la cheffe du personnel ou du service juridique, sans révéler l'identité de la personne concernée.

104. Après consultation de la DIT, il est également recommandé de formaliser la procédure de demande d'investigations numériques forensiques au moyen de documents signés dans chaque cas. Cela permettra de fournir à la DIT une garantie formelle plus certaine que les activités d'investigation numérique forensique sont directement liées à une investigation approuvée et réduira le risque de malentendu sur le type et l'étendue des activités d'investigation à mener.

8. Activités d'investigation

105. Dans le cadre de l'analyse des activités d'investigation de la DIO, les examinateurs ont examiné le processus de vérification, d'examen préliminaire et d'investigation des dossiers. Ils ont notamment analysé les dossiers papier et électroniques. Les examinateurs ont cherché à déterminer si le processus d'examen préliminaire était adéquat, si l'investigation était conforme aux bonnes pratiques internationales, si les délais des examens préliminaires et des investigations des cas soumis à la DIO étaient appropriés, quelles directives internes, modèles, etc. existaient pour garantir la cohérence et l'efficacité de l'examen préliminaire et de l'investigation des cas, si l'enregistrement des décisions des examens préliminaires et des investigations était adéquat, et enfin, si le format et le contenu des rapports d'investigation étaient appropriés. Les examinateurs ont également analysé si le Conseil de l'Europe disposait d'un ensemble de clauses contractuelles suffisamment solides pour permettre l'accès aux investigations lorsque les parties contractantes sont impliquées dans des cas de fraude ou de corruption qui ont une incidence sur les programmes ou le budget du Conseil de l'Europe.

106. Les observations suivantes sont formulées sur la base de cet examen de la documentation. D'autres points relatifs à la qualité, à la pertinence et au « caractère utilisable » des rapports et des conclusions de l'investigation sont abordés dans la section 9 ci-dessous.

8.1 L'adéquation du processus d'examen et la conformité avec les bonnes pratiques internationales du processus d'investigation de la DIO

D'après un examen exhaustif mené par les examinateurs externes, la Division de l'Investigation de la DIO a recours à des processus solides et efficaces qui, dans l'ensemble, sont conformes aux bonnes pratiques internationales en matière d'intégrité. Néanmoins, certaines améliorations pourraient être apportées en rationalisant le processus de vérification initiale et en envisageant un processus d'audition des témoins moins coûteux en ressources.

107. L'examen a confirmé que la Division a mis en place un processus adéquat et transparent pour la réception et l'examen préliminaire de toutes les allégations. Chaque cas qui passe le cap de l'examen préliminaire est enregistré dans un système centralisé afin d'être examiné en détail. Cet « examen préliminaire » suit une procédure formalisée dans le cadre de laquelle chaque allégation est évaluée au regard de critères d'examen et de hiérarchisation des cas spécifiques et prédéfinis, ce qui garantit l'objectivité et la cohérence de la prise de décision. À l'issue de cette analyse, la direction prend une décision formelle sur l'opportunité d'ouvrir une investigation approfondie, en fonction de la pertinence et du bien-fondé du cas. Afin de finaliser ce processus et de garantir l'obligation de rendre des comptes, chaque décision est officiellement consignée dans un document écrit qui est signé et approuvé à la fois par le-la chef-fe de la Division de l'Investigation et le directeur ou la directrice de la DIO. Cette procédure documentée à plusieurs niveaux constitue une base solide pour le travail de la Division, qui garantit que les ressources sont allouées de manière efficace aux allégations les plus graves.

108. L'examen externe a également conclu que le processus d'investigation proprement dit était globalement conforme aux normes internationales. L'équipe d'investigation exerce ses fonctions dans le cadre d'un mécanisme de supervision indépendant qui ne relève pas de la direction opérationnelle du Conseil de l'Europe, ce qui garantit son objectivité et la protège contre d'éventuels conflits d'intérêts ou influences excessives, conformément aux Principes généraux de la CII applicables aux Bureaux d'investigation internationaux : « *Le Bureau d'investigation fait preuve d'objectivité, d'impartialité et d'équité tout au long du processus d'investigation et exerce ses activités avec compétence et avec la plus grande intégrité. Plus précisément, le Bureau d'investigation exerce ses fonctions indépendamment des personnes responsables ou impliquées dans les activités opérationnelles et des membres du personnel susceptibles de faire l'objet d'une investigation, et il agit sans subir d'influence induite ni craindre de représailles.* »²⁸.

109. Les méthodes utilisées par la Division de l'Investigation de la DIO pour recueillir les éléments de preuve se sont également révélées conformes aux lignes directrices établies par la Conférence des investigateurs internationaux (CII)²⁹, une référence mondiale reconnue en matière de pratiques professionnelles d'investigation.

110. À presque tous les égards, le processus d'entretien avec les témoins et les personnes faisant l'objet de l'investigation est conforme aux bonnes pratiques internationales. La seule différence par rapport aux processus classiques est la non-conservation des entretiens avec les personnes faisant l'objet de l'investigation. Les risques que présente cette pratique sont abordés dans la section 7 ci-dessus. La non-conservation des enregistrements des entretiens n'est pas non plus conforme aux « Principes relatifs aux preuves testimoniales » de la CII (les points pertinents sont indiqués en gras ci-dessous)³⁰ : 14. *Le Bureau d'investigation doit tout mettre en œuvre pour garantir qu'un compte rendu fidèle de l'entretien soit établi **et conservé**, ...* 17. *La conservation des témoignages est un élément essentiel du processus d'investigation/d'enquête. À l'issue de l'entretien, **le Bureau d'investigation veillera à ce que les éléments de preuve soient conservés en toute sécurité, de manière à limiter les risques de falsification, de manipulation ou de compromission.***

111. Si les processus d'investigation sont généralement conformes aux bonnes pratiques internationales, certaines améliorations pourraient être apportées en termes d'efficacité. Par exemple, le processus de vérification des cas pourrait être rationalisé (l'actuel processus est coûteux en ressources, puisqu'un résumé de deux pages doit être rédigé avant de procéder à un examen préliminaire). Conformément à la section 7 ci-dessus, une modification des politiques s'impose afin de garantir la conservation adéquate des enregistrements audio originaux. Il conviendrait également d'envisager un moyen plus efficace d'enregistrer les entretiens avec les témoins, au lieu du processus coûteux en ressources qui consiste à enregistrer et à transcrire tous les entretiens avec les témoins.

8.2 Délais d'examen et d'investigation des cas

Il convient d'envisager de fixer un délai raisonnable (et prolongeable) pour le « processus d'investigation », qui se distingue de « l'investigation » proprement dite, c'est-à-dire entre la réception de l'allégation et la clôture du cas, plutôt que l'approche actuelle qui consiste à fixer un délai uniquement pour la phase d'investigation proprement dite, qui débute seulement après l'achèvement des processus de vérification et d'examen préliminaire.

²⁸ https://www.ciinvestigators.org/wp-content/uploads/2021/11/CII-Uniform-Principles-and-Guidelines-for-Investigations_2ed.pdf (disponible en anglais uniquement).

²⁹ <https://www.ciinvestigators.org/wp-content/uploads/2021/11/CII-General-Principles-for-Physical-and-Documentary-Evidence-21stCII.pdf> (disponible en anglais uniquement).

³⁰ <https://www.ciinvestigators.org/wp-content/uploads/2021/11/CII-General-Principles-for-Testimonial-Evidence-21stCII.pdf> (disponible en anglais uniquement).

112. La rapidité de l'investigation a été un sujet fréquemment abordé lors des entretiens menés dans le cadre de cet examen. En résumé, la plupart des personnes interrogées estimaient que les investigations étaient trop lentes, ce qui empêchait les responsables de prendre les mesures nécessaires.

113. La durée moyenne des cas clôturés, entre la réception des informations et la finalisation du rapport d'investigation, entre 2021 et 2024, était d'environ 154 jours ouvrables (environ 7,5 mois, en comptant 20 jours ouvrables par mois). La durée moyenne de l'examen préliminaire de ces cas était de 38 jours ouvrables (8 semaines en comptant 5 jours ouvrables par semaine). Pour les cas en cours au moment de l'examen (au 4 septembre 2025), la durée moyenne des examens préliminaires (c'est-à-dire avant le début du délai imparti pour une affaire) était d'environ 99 jours ouvrables (soit près de 5 mois, en comptant 20 jours ouvrables par mois).

114. La rapidité d'intervention est essentielle à la crédibilité d'une fonction d'investigation. Lorsque les allégations restent sans suite, les managers sont contraints d'opérer dans le vide, incapables d'évaluer si une fraude présumée, une irrégularité dans les achats ou une plainte pour harcèlement justifie une mesure corrective immédiate. Le coût humain des retards est également un facteur important. Les membres du personnel qui ont signalé des actes répréhensibles ou qui font l'objet d'une accusation sont plongés dans une incertitude qui peut nuire à leur moral, à leur productivité et à leur bien-être psychologique. Lorsque le personnel a le sentiment que la Division de l'Investigation est lente ou indifférente, la confiance dans la volonté de l'institution de lutter contre les irrégularités et la réputation de la Division de l'Investigation peuvent également être mises à mal.

115. Il ne fait aucun doute que la rapidité d'intervention a souffert des problèmes de personnel au sein de la DIO. Une recommandation est formulée à la section 5 en faveur d'un modèle de dotation en personnel plus souple, qui devrait contribuer à accroître la capacité d'investigation et à améliorer la rapidité d'intervention. Les différentes recommandations relatives à l'efficacité formulées dans le présent rapport contribueront également à améliorer les délais d'investigation de la DIO ; citons par exemple l'utilisation de lignes directrices et de modèles d'investigation mentionnés à la section 8(c) plus loin. Une recommandation relative à la politique suivie est énoncée plus bas.

116. Le paragraphe 51 de l'Arrêté sur les investigations exige que la DIO, au moment de l'ouverture d'une investigation, fixe un délai pour son achèvement. Si la nécessité de réduire au minimum le temps nécessaire pour mener à bien les investigations est commune à toutes les organisations, il existe des raisons légitimes de veiller à ce que des délais stricts ne soient pas fixés et à ce qu'il existe un mécanisme adéquat qui permette de prolonger les délais pour des motifs objectivement raisonnables. Certains facteurs peuvent être inconnus au moment de l'ouverture d'une investigation (et donc au moment de la fixation d'un délai). Par exemple, l'étendue des faits répréhensibles, la valeur des fonds en jeu et l'identité et l'ancienneté de toutes les personnes impliquées peuvent ne pas être clairement établies tant que l'investigation n'a pas permis d'obtenir tous les éléments de preuve pertinents. Certains facteurs qui ont une incidence sur la durée d'une investigation peuvent également échapper à la supervision des investigateurs et investigatrices, par exemple le refus de coopérer de témoins essentiels, des retards dans la communication de documents demandés, etc.

117. Le libellé de l'Arrêté sur les investigations prévoit une certaine souplesse dans le calendrier des investigations, ce qui est nécessaire et approprié. Ce délai (prolongeable) est de 3 mois pour une investigation pour harcèlement et de 6 mois pour les autres types d'actes répréhensibles allégués.

118. Toutefois, l'effet pratique de ce délai est minimisé par l'absence de délai pour les phases de vérification ou d'examen préliminaire du processus d'investigation. Si les allégations restent au stade de l'examen préliminaire (ou de la vérification) trop longtemps, la finalité des délais d'investigation s'en trouve quelque peu compromise.

8.3 Élaboration d'un manuel et de modèles d'investigation afin d'en assurer la cohérence et l'efficacité

La Division de l'Investigation devrait envisager d'élaborer un manuel d'investigation et un catalogue approprié de modèles pour les investigations.

119. Afin de garantir la cohérence de chaque étape de l'investigation, en particulier en cas de recours à des consultant·es externes, les examinateurs recommandent à la DIO d'élaborer un manuel d'investigation ou d'autres directives générales afin de codifier chaque étape du processus d'investigation. De tels manuels (ou lignes directrices/instructions en matière d'investigation) sont utilisés par plusieurs autres organisations internationales et portent généralement sur des processus tels que : la réception, l'examen et la hiérarchisation des dossiers ; la planification de l'investigation ; les entretiens avec les témoins et les personnes faisant l'objet de l'investigation ; la planification des missions ; la collecte, la chaîne de conservation et le stockage des éléments de preuve ; l'acquisition et le traitement des preuves numériques ; la rédaction des rapports d'investigation et la finalisation des cas ; la gestion des dossiers ; les investigations par procuration ; les allégations contre le personnel du Bureau d'investigation ; les processus de sanctions et d'exclusion ; les investigations proactives ; et d'autres sujets pertinents pour l'organisation concernée (par exemple, les investigations sur les violations des politiques sociales et environnementales de l'organisation).

120. Le manuel d'investigation doit être complété par un ensemble approprié de modèles d'investigation pour chaque étape du processus d'investigation. Les modèles d'investigation permettent de réduire les ambiguïtés et de minimiser le risque d'omission ou de duplication du travail. Cette uniformité est particulièrement importante dans un Bureau d'investigation international où les différences culturelles, juridiques et linguistiques peuvent entraîner des variations. Les gains d'efficacité sont dus au fait que les investigateurs ou investigatrices passent moins de temps à refaire des documents ou à décider de la structure de chaque nouveau dossier.

8.4 Format et contenu des rapports d'investigation

Les rapports d'investigation sont complets et suffisamment étayés par des éléments de preuve. Toutefois, ils pourraient être améliorés à plusieurs égards, notamment sur le plan de la rédaction et de la précision. Les rapports devraient comporter les facteurs à prendre en considération par les décideurs et les décideuses et tenir compte du processus décisionnel distinct applicable aux mesures postérieures à l'investigation (y compris la décision d'engager une procédure disciplinaire).

121. Les personnes interrogées et les examinateurs estiment généralement que les rapports d'investigation sont complets et suffisamment étayés par des éléments de preuve. Cependant, ils s'accordent à dire que les rapports sont difficiles à lire et trop longs compte tenu de la simplicité des faits. Les examinateurs estiment que ce constat s'explique probablement par le fait que les rapports accordent trop d'importance à l'investigation et aux procédures plutôt qu'aux faits qui font l'objet de cette investigation. Les rapports omettent souvent les éléments narratifs importants et donnent uniquement une description plus claire des actes répréhensibles à la fin du rapport. De plus, les témoins ne sont souvent pas nommés dans le rapport (ce qui rend plus difficile le respect des procédures régulières) et divers points sont inutilement répétés. Cette situation réduit la capacité de

la direction – et surtout celle de la personne accusée – à comprendre les rapports et/ou à y répondre. Elle complexifie également les procédures disciplinaires qui en découlent.

122. La question est encore compliquée par le fait que les définitions des actes répréhensibles ou d'autres pratiques ne comportent pas d'éléments de preuve clairs (voir 4A), ce qui laisse une certaine marge d'interprétation pour déterminer si les actes décrits correspondent aux actes répréhensibles allégués.

123. Afin d'améliorer la qualité des rapports, les examinateurs recommandent de mettre davantage l'accent sur le résumé ou la partie consacrée au contexte, qui permettent aux personnes qui lisent le rapport de comprendre rapidement l'allégation et les conclusions de l'investigation. Il convient d'accorder moins d'attention à la chronologie de l'investigation proprement dite et davantage à l'analyse des éléments de preuve qui expliquent pourquoi la DIO conclut que les faits constituent des actes répréhensibles. Lorsque la DIO estime néanmoins important de reproduire intégralement et mot pour mot des textes juridiques ou contractuels ou d'autres informations, il pourrait être envisagé de les placer en annexe plutôt que dans le corps du rapport.

124. La DIO devrait également faire preuve de prudence afin d'éviter tout soupçon de partialité dans ses rapports. Un rapport mentionne le fait que l'investigateur·trice a apprécié les déclarations à l'aune de critères tels que « la fiabilité du témoin [et] la crédibilité des éléments de preuve [...] afin d'établir les faits pertinents... ». Les examinateurs estiment que les rapports devraient indiquer les raisons pour lesquelles la crédibilité du témoin ou de ses déclarations est remise en cause, afin de permettre à la personne qui lit le rapport de comprendre les critères sur lesquels repose cette appréciation.

125. Les rapports d'investigation comportent actuellement des recommandations sur les mesures que les décideurs et les décideuses peuvent envisager de prendre, ce qui peut être perçu comme une initiative qui ne relève pas des attributions des investigateurs et des investigatrices (par exemple, la décision d'engager ou non une procédure disciplinaire). À l'inverse, les rapports ne signalent pas les facteurs supplémentaires qui pourraient guider les décideurs et les décideuses dans leur examen, à savoir les circonstances aggravantes et atténuantes constatées.

8.5 Processus relatif aux mesures provisoires

Il convient de préciser le contenu des conclusions et les critères applicables à la prise de mesures provisoires, qui devraient être inférieurs à un niveau de preuve clair et convaincant (par exemple, un soupçon raisonnable).

126. Le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel précisent que la DIO peut recommander au·à la Secrétaire Général·e de prendre une mesure provisoire à l'encontre de la personne faisant l'objet de l'investigation si elle estime que certains critères sont réunis. Mais ils n'indiquent pas quels documents la DIO doit fournir pour motiver sa recommandation.

127. Le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel devraient définir le contenu de ces recommandations au·à la Secrétaire Général·e, notamment si les éléments de preuve préliminaires pertinents recueillis à l'appui de l'allégation de faute grave doivent être joints à la recommandation, et le niveau d'exigence auquel les personnes chargées de l'examen prennent en considération les éléments de preuve à l'appui de l'allégation présentés par la DIO.

128. Il convient de noter que cette recommandation s'applique aux mesures provisoires proposées dans le cadre d'une investigation menée par la DIO. Le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel pourraient également envisager d'autres motifs justifiant des mesures provisoires qui ne sont pas liées aux investigations de la DIO, auquel cas l'examen pourrait devoir tenir compte d'autres

considérations. Ces autres critères pourraient être, par exemple, l'existence d'une enquête pénale menée par les autorités nationales ou locales, dans le cadre de laquelle l'accès à l'information peut être plus limité, mais dont l'impact sur la réputation du Conseil de l'Europe est jugé important.

8.6 Clauses d'accès à des fins d'investigation dans les contrats conclus par le Conseil de l'Europe avec des prestataires externes

Les clauses contractuelles d'accès, qui garantissent l'accès et la coopération en cas d'investigation (externe), devraient être mises en œuvre en priorité.

129. À l'heure actuelle, les modèles de contrats conclus par le Conseil de l'Europe avec des prestataires externes ne comportent aucune clause contractuelle qui autorise un accès à des fins d'investigation. Les dispositions contractuelles actuellement utilisées par le Conseil de l'Europe prévoient un accès à des fins d'audit, mais pas à des fins d'investigation.

130. Ces clauses sont essentielles pour garantir l'accès aux documents pertinents et la coopération dans le cadre de toute investigation relative à des entités externes qui ont une incidence sur les fonds du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi d'autres organisations internationales insistent généralement pour que de telles clauses figurent dans tous les contrats conclus avec leurs prestataires. Les examinateurs ont été informés du fait qu'une nouvelle formulation était en cours de finalisation. Celle-ci devrait être mise en œuvre en priorité.

9. Utilité et pertinence – Résumé, conclusions et recommandations supplémentaires

131. Sur la base de l'examen détaillé des politiques et des dossiers effectué par les examinateurs externes, ainsi que des entretiens menés auprès d'un large échantillon de membres du personnel représentatif de la direction du Conseil de l'Europe, un certain nombre d'observations succinctes sont présentées ci-dessous à propos de l'utilité et de la pertinence de la Division de l'Investigation de la DIO pour l'Organisation. Deux ajouts stratégiques aux travaux de la Division de l'Investigation sont également proposés ci-dessous afin d'amplifier l'impact et de renforcer encore la valeur et la pertinence de la DIO. Ces deux points s'ajoutent aux recommandations formulées dans les différentes sections précédentes. Les observations succinctes et les domaines d'amélioration proposés sont les suivants.

9.1 Cadre politique solide pour lutter contre la fraude, la corruption et d'autres formes d'actes répréhensibles

132. Un ensemble complet de dispositions (Arrêté sur les investigations, Politique Speak-Up, Politique sur le respect et la dignité, Code de conduite, Charte de la DIO, Protection des données, Statut du personnel et Arrêtés relatifs au personnel) fournit une structure juridique formelle pour traiter les cas de fraude, de corruption et les autres actes répréhensibles. Ce cadre définit les normes en matière d'investigation et prévoit une protection des données, des garanties de confidentialité et une protection contre les représailles. Il offre ainsi des procédures prévisibles et équitables pour le personnel et l'Organisation. Afin d'optimiser le fonctionnement des investigations et d'élargir le mandat de la DIO à l'investigation des cas de harcèlement, un certain nombre de recommandations sont formulées plus haut dans la section correspondante et dans le tableau ci-dessous.

9.2 Canaux de signalement accessibles

133. Le personnel, ainsi que les parties externes, peuvent choisir leur mode de signalement : en personne, par courrier postal, par courrier électronique ou via un formulaire en ligne. Un portail de signalement anonyme bidirectionnel, qui sera bientôt mis en place, réduira encore davantage les obstacles au signalement. Le recours à plusieurs canaux de signalement, qui offrent la possibilité de rester anonyme, est reconnu comme une bonne pratique. La sensibilisation aux obligations de signalement semble suffisante, mais la formation du personnel doit être mise à jour afin de tenir compte des modifications importantes apportées au cadre de la politique de supervision en 2023.

9.3 Chaîne de responsabilité clairement définie

134. Les relations hiérarchiques internes (Secrétaire Général·e ↔ Directeur ou Directrice ↔ Chef·fe de la Division de l'Investigation ↔ investigateurs et investigatrices) permettent une supervision interne de la performance et de la responsabilisation. La supervision externe est assurée par le Comité consultatif d'audit et d'évaluation et par le biais de l'obligation faite à la DIO de rendre compte au Comité des Ministres.

9.4 Qualité du processus d'investigation et respect des normes internationales

135. Le cycle de vie de l'investigation (vérification, examen préliminaire, investigation complète) est conforme aux normes de la CII et aux autres normes pertinentes en matière d'impartialité, de traitement des éléments de preuve et de protection des données. Des améliorations mineures sont proposées pour les délais cibles, notamment une approche plus globale du processus de fixation des délais d'investigation et l'élaboration d'un manuel d'investigation et des modèles de documents afin d'en améliorer l'efficacité. Plusieurs autres recommandations sont présentées dans le tableau ci-dessous, notamment des modifications proposées pour la formulation des recommandations d'investigation et des changements de politique visant à préciser le processus décisionnel à l'issue de l'investigation.

9.5 Qualité et facilité d'utilisation des rapports d'investigation

136. Les conclusions sont documentées de manière exhaustive et étayées par des éléments de preuve. Bien que les rapports soient solides sur le fond, les personnes interrogées soulignent que des résumés plus concis et plus clairs les rendraient plus faciles à utiliser par les managers et les personnes chargées des mesures disciplinaires et autres mesures ultérieures.

9.6 Sensibilisation à la fraude et atténuation des risques intégrés

137. Dans la limite des ressources disponibles, la DIO mène des activités de sensibilisation à la fraude et d'évaluation des risques de fraude. Les personnes interrogées estiment généralement que les activités de sensibilisation sont efficaces et que les évaluations des risques de fraude contribuent de manière utile au système de gestion des risques du Conseil de l'Europe. Un certain nombre de recommandations sont formulées plus haut et dans le tableau ci-dessous en vue d'améliorer le processus d'évaluation des risques de fraude au sein du Conseil de l'Europe, notamment le transfert de la compétence en matière d'évaluation des risques de fraude aux fonctions de deuxième ligne, avec l'aide de la DIO si nécessaire.

9.7 Confiance des parties prenantes

138. La plupart des personnes interrogées qualifient la DIO de « partenaire de confiance » et de « partie prenante majeure ». Toutefois, comme expliqué plus en détail plus haut, le personnel chargé des investigations doit réfléchir aux moyens de mieux se faire connaître, de même que ses processus, au sein de l'Organisation, et consacrer davantage de temps à établir des relations de confiance avec un réseau de parties prenantes essentielles.

9.8 Améliorations recommandées sur la base de données probantes

139. Pour évaluer les politiques et procédures du Conseil de l'Europe, ainsi que les pratiques opérationnelles et la qualité des investigations menées par la DIO, les examinateurs se sont appuyés sur les bonnes pratiques du système des Nations Unies, des institutions financières internationales, du Fonds mondial, de l'Alliance mondiale pour les vaccins et d'autres organismes multilatéraux. Le tableau ci-dessous présente un ensemble de mesures, notamment des propositions concrètes de modifications des politiques et des procédures. La mise en œuvre effective de ces modifications, notamment des accords plus précis avec la Cour européenne des droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vue de supprimer le décalage entre la formulation des politiques et les pratiques opérationnelles, nécessitera l'engagement des services de l'ensemble des organes et instances du Conseil de l'Europe.

9.9 Ajouts stratégiques recommandés au mandat d'investigation de la DIO

Mettre en place des investigations proactives

140. Sur la base de leur expérience à la tête des fonctions d'investigation d'autres organisations internationales, les trois examinateurs ont estimé que le nombre de cas traités par la Division de l'Investigation était faible. Étant donné que le Conseil de l'Europe compte environ 3 500 agent.es et dispose d'un budget d'achat de 80 à 100 millions EUR par an³¹, les examinateurs s'attendaient à voir des cas de fraude à l'assurance maladie et de fraude aux marchés publics parmi les problèmes signalés pour investigation. Ces deux domaines de fraude potentielle font couramment l'objet d'investigations menées par des bureaux ayant un mandat similaire au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Pour lancer ce type de procédures, il est toutefois parfois nécessaire d'adopter une approche proactive afin d'établir des points de contact et de fournir des orientations spécifiques pour faciliter le transfert des situations anormales susceptibles d'être frauduleuses. Le rapport de l'Auditeur externe de 2024 a recensé un certain nombre d'autres domaines qui pourraient être intéressants à examiner dans le cadre d'une approche d'investigation proactive. Par exemple : (i) le nouveau système informatique (« Source to Pay ») est mis en œuvre progressivement et, au moment de la finalisation du rapport de l'Auditeur externe, l'élément nécessaire pour bloquer le paiement des factures non encore approuvées par la personne autorisée n'était pas en place ; (ii) les systèmes financiers et administratifs fragmentés ; (iii) l'absence de procédures uniformes en matière de passation de marchés ; (iv) l'absence d'application adéquate des appels d'offres concurrentiels ; (v) l'absence de processus normalisés pour les dépenses ; (vi) l'examen insuffisant des déclarations de conflits d'intérêts ; et (vii) le manque de coordination entre les centres de coûts.

141. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de mettre en place des investigations proactives fondées sur les risques dans les domaines considérés comme présentant un risque de fraude plus élevé (par exemple, l'assurance maladie, les demandes de remboursement de frais de voyage, les marchés publics). Dans un premier temps, la Division de l'Investigation devrait établir des points de liaison officiels avec la société de services médicaux du Conseil de l'Europe (Henner)

³¹ <https://www.coe.int/fr/web/organisation/procurement>.

et avec les unités financières et des achats du Conseil de l'Europe, afin d'échanger des données, de signaler les anomalies et de fournir des conseils adaptés aux risques. Il est recommandé à la DIO de mettre cette fonction en conformité avec les modèles proactifs utilisés par l'ONU (par exemple, les fonctions d'enquête proactive du PNUD et du PAM), les banques multilatérales de développement (par exemple, les examens proactifs d'intégrité de la BEI) et d'autres organisations internationales.

Établir un système de sanctions/exclusion des fournisseurs

142. Les procédures d'exclusion sont désormais courantes dans les organisations internationales, afin de garantir que les fonds publics ne continuent pas d'être versés à des entités reconnues coupables de fraude et de corruption. Les banques multilatérales de développement ont mis en place des procédures d'exclusion et de radiation, tandis que les agences des Nations Unies disposent de comités de sanction des fournisseurs (par exemple, le PAM) ou de comités d'examen des fournisseurs (par exemple, le PNUD, l'UNOPS, la FAO et le FNUAP).

143. Bien que le Conseil de l'Europe utilise des déclarations sur l'honneur pour les soumissionnaires et leur demande de préciser s'ils ont fait l'objet d'une décision de justice définitive ou d'une exclusion par une autre organisation internationale, aucun processus d'exclusion n'a été mis en place au sein du Conseil de l'Europe et, par conséquent, il n'existe actuellement aucune base politique qui permette de fixer une sanction appropriée pour les entreprises reconnues coupables de fraude à l'encontre de l'Organisation. Il est recommandé au Conseil de l'Europe de se coordonner avec d'autres organisations internationales pour mettre en place un processus approprié de contrôle/sanction des fournisseurs.

10. Principales observations et recommandations

Tableau annexe des principales observations et recommandations

Thème	Principale observation	Recommandation
Adéquation et pertinence du cadre politique		
1. Protection contre les représailles (voir section 3)	La politique Speak Up assure uniquement une protection contre les représailles dans le cadre d'investigations ou d'examens préliminaires. Elle n'offre aucune protection dans le cas où un membre du personnel fournit des informations dans le cadre d'un audit ou d'une évaluation des risques de fraude, par exemple.	La politique Speak Up devrait prévoir une protection contre les représailles dans toutes les interactions avec la DIO, et pas seulement dans le cadre des investigations.
2. Définitions des actes répréhensibles et autres comportements interdits (voir sections 4.1 and 4.2)	Les définitions des actes répréhensibles et des autres comportements interdits sont trop complexes et ne comportent pas suffisamment d'éléments de preuve clairement définis. De ce fait, les investigateurs et investigatrices ont du mal à interpréter les éléments de preuve et les membres du personnel accusés éprouvent des difficultés à établir leur défense. La définition de la « fraude » intègre un élément pénal (« illégale ») qui n'a pas sa place dans un cadre administratif.	Comparer les définitions utilisées par les organisations similaires afin de déterminer les formulations les plus claires et les éléments constitutifs de la preuve. Éviter d'utiliser des définitions qui intègrent des notions pénales.
3. Droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et obligation de coopérer à une investigation (voir section 4.3)	L'Arrêté sur les investigations prévoit un droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, une garantie généralement associée aux enquêtes pénales et susceptible d'entrer en conflit avec d'autres dispositions qui font obligation au personnel de coopérer aux investigations.	Réaliser une analyse juridique comparée afin de déterminer si une approche aussi large du droit du personnel à ne pas contribuer à sa propre incrimination est conforme aux bonnes pratiques ou si elle se justifie d'une autre manière.
4. Mandat d'investigation et champ d'application dans les différentes institutions (voir section 4.4)	L'Arrêté sur les investigations et la politique Speak Up, s'agissant des personnes qui relèvent des politiques et du mandat de la DIO, sont contestés par la Cour et l'APCE. Les commentaires de certaines parties prenantes indiquent que la consultation des instances compétentes représentant toutes les personnes concernées (par exemple, les juges de la Cour ou les parlementaires) n'a pas été menée de manière adéquate avant la publication des politiques.	Un accord devrait être trouvé sur les parties visées et celles qui ne sont pas régies par les politiques du Conseil de l'Europe devraient être visées par des procédures tout aussi détaillées établies par les instances concernées.

5. Gestion des investigations en matière de harcèlement par la DIO (voir section 4.5)	Les politiques existantes doivent être mises à jour afin de transférer la compétence des allégations de harcèlement de la DRH à la DIO. Les autres modifications nécessaires sont énoncées à la section 6(e). Les ressources actuelles semblent insuffisantes pour traiter ce nouveau domaine d'activité en temps opportun. Des propositions de ressources sont présentées à la section 5. Compte tenu de la nature des cas de harcèlement, il pourrait être envisagé de faire participer le personnel des Ressources humaines aux premières réunions. D'autres organisations font appel au personnel des Ressources humaines ou à du personnel spécialisé dans l'aide aux victimes lors des premières réunions.	Mettre à jour la politique et la formation du personnel afin de tenir compte du transfert de compétence et veiller à ce que la formulation de la politique d'investigation soit adaptée aux cas de harcèlement (voir section 6(e)). Veiller à disposer de ressources humaines suffisantes et/ou des ressources financières nécessaires pour faire appel à des expert·es externes. Envisager une procédure visant à intégrer les fonctions de soutien du personnel dans les entretiens avec les victimes de harcèlement ou d'autres formes de préjudice individuel.
6. Processus d'examen des cas (voir section 4.6)	La politique actuelle ne précise pas suffisamment s'il appartient au directeur ou à la directrice de la DIO de déterminer officiellement s'il y a eu acte répréhensible, auquel cas cette décision est définitive, ou si cette décision est prise par le·la SG sur la base d'une recommandation du directeur de la DIO. La politique actuelle ne fournit pas non plus d'indications sur le niveau de preuve à prendre en considération dans le cadre de cet examen des éléments de preuve par le·la SG. Les rôles et compétences des personnes qui conseillent le·la Secrétaire Général·e dans l'évaluation des conclusions de l'investigation ne sont pas clairement définis dans les procédures.	L'Arrêté sur les investigations devrait définir plus clairement les attributions et le champ d'application de l'examen des faits pour déterminer s'il y a eu acte répréhensible et s'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires. Le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel devraient préciser le niveau d'examen effectué par le·la Secrétaire Général·e, notamment le niveau de preuve à appliquer, et indiquer si cet examen est considéré comme une nouvelle évaluation, s'il est manifestement erroné ou s'il consiste en un autre degré de latitude dans l'acceptation des conclusions de la DIO. L'Arrêté sur les investigations devrait également mentionner les rôles et compétences essentiels des personnes qui assistent le·la SG dans la prise de décision (c'est-à-dire le rôle du service juridique ou des Ressources humaines dans l'évaluation du cas en question).
7. Modifications recommandées pour l'investigation automatique des allégations de harcèlement par le ou la supérieur·e hiérarchique de la victime (voir section 4.7)	L'obligation actuellement imposée par la politique de donner suite à une allégation en procédant à une investigation sans examen objectif des faits peut ne pas être optimale pour le traitement efficace des plaintes et entraîne le risque que des managers fassent l'objet d'une investigation officielle qui n'est objectivement pas justifiée.	La Politique sur le respect et la dignité devrait être révisée afin de garantir que toutes les allégations, y compris celles qui se rapportent au harcèlement sexuel ou au harcèlement commis par un·e supérieur·e hiérarchique, soient examinées selon les mêmes normes.

8. Ajout recommandé de l'exploitation et des abus sexuels parmi les types d'actes répréhensibles définis (voir section 4.8)	Conformément à l'évolution des politiques relatives aux actes répréhensibles au sein d'autres organisations internationales et compte tenu des inévitables déséquilibres de pouvoir dans une organisation hiérarchique telle que le Conseil de l'Europe, il est recommandé d'élargir la définition des actes répréhensibles ou, idéalement, de mettre en œuvre une politique relative à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuels.	Il convient d'envisager l'adoption d'une politique relative à l'exploitation, aux abus et au harcèlement sexuels ou l'élargissement de la définition des actes répréhensibles dans les politiques existantes afin d'y inclure l'exploitation et les abus sexuels.
Ressources		
9. Le modèle actuel de dotation en ressources n'est pas satisfaisant pour garantir la réalisation d'investigations en temps opportun dans le cadre d'un mandat élargi (voir section 5)	Il existe une différence importante entre le Conseil de l'Europe et la plupart des autres organisations internationales sur le plan de l'expérience du personnel, plus précisément le fait de recruter à la DIO des investigateurs et investigatrices débutant·es sans expérience préalable en matière d'investigation. Un modèle hybride de dotation en personnel permettra à la DIO de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le traitement d'un plus large éventail de cas et d'une charge de travail accrue. Toutefois, des ressources financières ou humaines suffisantes seront indispensables pour garantir la rapidité d'exécution.	Un modèle hybride composé d'un personnel fixe et d'investigateurs et investigatrices consultant·es individuel·les pourrait être plus approprié pour la DIO, d'autant plus qu'elle assume désormais la compétence supplémentaire des investigations sur les cas de harcèlement. L'équipe d'investigation principale doit être recrutée parmi des candidat·es qui possèdent un niveau adéquat de formation et d'expérience en matière d'investigation.
Sensibilisation à la fraude et réponse apportée (voir section 6)		
10. Sensibilisation du personnel au signalement des actes répréhensibles	D'après les commentaires des personnes interrogées, la connaissance du processus d'investigation à la suite d'un signalement semble être suffisante. Toutefois, des enquêtes supplémentaires pourraient être menées afin de confirmer cette impression dans l'ensemble de l'Organisation. Les personnes interrogées estiment généralement que l'équipe chargée des investigations aurait tout intérêt à collaborer plus activement avec l'ensemble du personnel de l'Organisation afin d'instaurer un climat de confiance et de devenir la vitrine de la Division de l'Investigation.	Les questions relatives à la compréhension par le personnel de ses obligations en matière de signalement (à qui signaler, que signaler, etc.) devraient figurer dans une future enquête menée auprès de l'ensemble du personnel. Le personnel de la Division de l'Investigation devrait envisager de consacrer davantage de temps à établir une relation de confiance avec un réseau de parties prenantes essentielles.

Évaluations des risques de fraude		
11. Évaluations des risques de fraude – transfert de compétence	Les évaluations des risques de fraude relèvent actuellement d'une fonction de troisième ligne (la Division de l'Investigation), dont les ressources sont limitées. [Conformément au plan de travail de la DIO, les évaluations des risques de fraude dépendent des capacités disponibles après la réalisation des investigations réactives]	Transférer la compétence des évaluations des risques de fraude à la Coordination centrale et de la gestion des risques – une fonction de deuxième ligne qui peut être soutenue par la DIO, si nécessaire.
12. Évaluations transversales des risques de fraude	Les évaluations des risques de fraude portent pour l'instant uniquement sur un pilier vertical, et aucune n'est transversale.	Certains processus exigent une vue d'ensemble de plusieurs entités administratives principales, par exemple le processus de passation de marchés, depuis la demande jusqu'à l'approbation, en passant par le processus d'achat, la réception et le paiement. Il est recommandé d'adapter la méthodologie afin de mettre en place des évaluations transversales des risques de fraude.
13. Toutes les évaluations des risques de fraude devraient comporter des mesures correctives.	Les récentes évaluations externalisées mettent uniquement en évidence les risques de fraude, mais ne formulent aucune recommandation.	Les évaluations du risque de fraude devraient expliquer les mesures d'atténuation existantes et leur efficacité, recenser les contrôles qui font défaut et formuler des recommandations pour réduire davantage les risques.
14. Revoir les documents de planification de l'évaluation des risques de fraude	Les évaluations externalisées proposent un modèle rigide pour la réalisation des évaluations des risques de fraude et peuvent n'être ni exhaustives ni claires.	Prendre conscience du fait que les évaluations des risques de fraude établies à partir de tableaux constituent un modèle de base, mais que leur application stricte peut conduire à négliger certains risques importants.
15. Suivi et mise en œuvre des recommandations formulées dans les évaluations des risques de fraude	Après examen des évaluations des risques de fraude réalisées par la DIO, il est difficile de déterminer de quelle manière les mesures correctives recommandées dans les évaluations des risques de fraude font l'objet d'un suivi.	Le processus indispensable de suivi et de compte rendu devrait également être clairement défini dans le rapport final d'évaluation des risques de fraude.

Activités d'investigation		
16. Protection des données (voir section 7)	Après examen des politiques et des dossiers, et sur la base de discussions approfondies avec la DPO et le personnel de la DIO et de la DIT, l'examen a permis d'identifier un certain nombre de dispositions des politiques de protection des données du Conseil de l'Europe qui ne sont pas conformes à celles d'autres organisations internationales soumises à des règles similaires en matière de protection des données dans le cadre des investigations et qui sont loin d'être optimales et/ou techniquement impossibles à mettre en œuvre. À l'heure actuelle, il n'existe aucun processus officiel qui garantisse que l'accès aux données à caractère personnel sensibles est dûment autorisé, conformément au paragraphe 60 de l'Arrêté sur les investigations. Il est recommandé de formaliser le processus de demande d'investigations numériques forensiques au moyen de documents signés dans chaque cas, afin de fournir à la DIT une garantie formelle plus certaine que les activités d'investigation numérique forensique sont directement liées à une investigation approuvée et réduira le risque de malentendu sur le type et l'étendue des activités d'investigation à mener.	L'obligation de détruire les enregistrements audio originaux des entretiens après leur transcription (paragraphe 66 de l'Arrêté sur les investigations) devrait être supprimée. L'obligation de supprimer les données à caractère personnel des dossiers d'examen préliminaires et d'investigation pendant les périodes de conservation de 5 et 10 ans (paragraphe 86 et 87 de l'Arrêté sur les investigations) devrait être abrogée. Il est recommandé à la DIO d'examiner avec la DPO la procédure appropriée pour autoriser l'accès aux données à caractère personnel sensibles. La procédure de demande d'investigations numériques forensiques devrait être formalisée par la signature d'un document dans chaque cas.
Activités d'investigation		
17. Rationalisation des processus (voir section 8.1)	La procédure de vérification actuelle (c'est-à-dire avant l'examen préliminaire) est inutilement détaillée et pourrait être simplifiée. Le processus actuel d'enregistrement numérique et de transcription de tous les entretiens avec les témoins n'est pas optimal, compte tenu des ressources disponibles.	Le processus d'examen initial devrait être rationalisé. Il faudrait également envisager un moyen plus efficace d'enregistrer les entretiens avec les témoins, au lieu du processus coûteux en ressources qui consiste à enregistrer et à transcrire tous les entretiens avec les témoins.

18. Délais d'investigation (voir section 8.2)	Actuellement, aucun délai n'est fixé pour les processus de vérification et d'examen préliminaire. Étant donné que la question de la rapidité du processus d'investigation a été soulevée par de nombreuses personnes interrogées, la politique actuelle devrait être révisée afin de fixer un délai réaliste pour l'ensemble du processus (de la réception d'une allégation à la finalisation).	Il convient d'envisager de fixer un délai raisonnable (et prolongeable) pour le « processus d'investigation » ou le « traitement d'un cas », c'est-à-dire entre la réception de l'allégation et la clôture du dossier, plutôt que l'approche actuelle qui consiste à fixer un délai uniquement pour la phase d'investigation proprement dite, qui commence seulement après l'achèvement des processus de vérification et d'examen préliminaire.
19. Procédures d'investigation (voir section 8.3)	Malgré l'existence de lignes directrices claires sur le processus de réception et d'examen préliminaire, il n'existe actuellement aucun manuel d'investigation et peu de modèles qui garantissent la cohérence et l'efficacité des différentes étapes d'une investigation (telles que la collecte d'éléments de preuve, la chaîne de conservation, les protocoles d'entretien et les formats de rapport) afin de prévenir toute ambiguïté et de réduire au minimum le risque d'omission ou de duplication des tâches.	La Division de l'Investigation devrait envisager d'élaborer un manuel d'investigation et un catalogue approprié de modèles pour les investigations.
20. Format et contenu des rapports d'investigation (voir section 8.4)	Certaines personnes estiment que les rapports de la DIO ne sont pas rédigés de manière à permettre personnes qui le lisent de comprendre facilement les conclusions. Les rapports répètent inutilement les éléments relatifs à la décision d'ouvrir une investigation, à la méthodologie et aux processus, ce qui fait perdre de vue les conclusions importantes. Les rapports d'investigation comportent actuellement des recommandations sur les mesures que les décideurs et décideuses peuvent envisager de prendre, ce qui peut être perçu comme une initiative qui ne relève pas des attributions des investigateurs et investigatrices. En revanche, les rapports ne signalent pas aux décideurs et décideuses les facteurs supplémentaires qui pourraient les guider dans leur examen, à savoir les circonstances aggravantes et atténuantes constatées.	Les rapports d'investigation gagneraient à mettre moins l'accent sur la description du processus d'investigation et davantage sur le résumé et les preuves précises pertinentes pour les allégations, afin que les personnes qui le lisent puissent rapidement comprendre les allégations et les conclusions de l'investigation. Les recommandations doivent tenir compte de l'autorité décisionnelle après l'investigation (autrement dit, la DIO n'est pas l'autorité décisionnelle en matière de mesures disciplinaires ou autres mesures postérieures à l'investigation). Lorsque le décideur n'est pas la DIO, les recommandations devraient être formulées « à titre indicatif » (c'est-à-dire sous forme de mesures et de facteurs à prendre en considération, au lieu de recommandations concrètes). Les rapports devraient contenir des informations pertinentes pour le décideur, notamment toute circonstance aggravante ou atténuante constatée.

21. Processus relatif aux mesures provisoires (voir section 8.5)	Le Statut du personnel et les Arrêtés relatifs au personnel précisent que la DIO peut recommander au·à la Secrétaire Général·e de prendre une mesure provisoire à l'encontre de la personne faisant l'objet de l'investigation si elle estime que certains critères sont réunis. Mais ils n'indiquent pas quels documents la DIO doit fournir pour motiver sa recommandation.	Il convient de préciser le contenu des conclusions et les critères applicables à la prise de mesures provisoires, qui devraient être inférieurs à un niveau de preuve clair et convaincant (par exemple, un soupçon raisonnable).
22. Clauses d'accès à des fins d'investigation (voir section 8.6)	À l'heure actuelle, les modèles de contrats conclus par le Conseil de l'Europe avec des prestataires externes ne comportent aucune clause contractuelle qui autorise un accès à des fins d'investigation. Ces clauses sont essentielles pour mener des investigations efficaces lorsqu'une partie externe est concernée. Les examinateurs ont été informés du fait que des modifications contractuelles appropriées sont en cours d'examen.	Les clauses contractuelles d'accès doivent être mises en œuvre en priorité, afin de garantir l'accès et la coopération en cas d'investigation (externe).
Utilité et pertinence		
23. Investigations proactives (voir section 9.9)	Le niveau actuel de signalement des fraudes (par exemple, les fraudes à l'assurance maladie, les fraudes liées aux voyages et les fraudes liées aux marchés publics) semble très faible, compte tenu du nombre d'agent.es et du volume des achats. L'expérience d'autres bureaux ayant un mandat similaire dans d'autres organisations internationales montre que les investigations proactives permettent de déceler des fraudes, des actes de corruption et d'autres actes répréhensibles qui, sans cela, pourraient ne pas être signalés et passer inaperçus malgré les contrôles existants.	Il convient d'envisager la mise en place d'investigations proactives fondées sur les risques dans les domaines considérés comme présentant un risque élevé de fraude (par exemple, l'assurance maladie, les demandes de remboursement de frais de voyage, les marchés publics). Il est recommandé à la DIO de mettre cette fonction en conformité avec les modèles proactifs utilisés par l'ONU (par exemple, les fonctions d'enquête proactive du PNUD et du PAM), les banques multilatérales de développement (par exemple, les examens proactifs d'intégrité de la BEI) et d'autres organisations internationales.
24. Sanctions infligées aux fournisseurs (voir section 9.9)	Les procédures d'exclusion sont désormais courantes dans les organisations internationales, afin de garantir que les fonds publics ne continuent pas à être versés à des entités reconnues coupables de fraude et de corruption. Le Conseil de l'Europe ne dispose pas encore d'une politique établie, claire et publiée pour fixer une sanction appropriée pour les entreprises reconnues coupables de fraude à l'encontre de l'Organisation.	Il est recommandé au Conseil de l'Europe de se coordonner avec d'autres organisations internationales pour mettre en place un processus approprié de contrôle/sanction des fournisseurs.

Annexes

Lien vers les annexes : <https://rm.coe.int/inv-externalreview2025-annexes-en/48802abe6c>
(en anglais uniquement)