
La protection des lanceurs d'alerte à l'épreuve des normes et des termes de référence de la Banque Africaine de Développement (BAD)

Karim Ben Kahla, Khaoula Ben Mansour and Sandra Charreire-Petit



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/2553>

DOI: 10.4000/revdh.2553

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Karim Ben Kahla, Khaoula Ben Mansour and Sandra Charreire-Petit, « La protection des lanceurs d'alerte à l'épreuve des normes et des termes de référence de la Banque Africaine de Développement (BAD) », *La Revue des droits de l'homme* [Online], 10 | 2016, Online since 17 November 2016, connection on 25 July 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2553> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.2553>

This text was automatically generated on 25 July 2020.

Tous droits réservés

La protection des lanceurs d'alerte à l'épreuve des normes et des termes de référence de la Banque Africaine de Développement (BAD)

Karim Ben Kahla, Khaoula Ben Mansour and Sandra Charreire-Petit

Introduction

- 1 L'alerte professionnelle éthique¹ ou le whistleblowing est désormais une technique managériale qui s'inscrit dans une politique stratégique de prévention des actes non légaux ou non éthiques menaçant la « survie » de l'organisation². Avec l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley de 2002³ aux Etats Unis, (suites aux scandales Enron et World Com), une vague de normalisation des réglementations comptables et financières a touché l'ensemble des entreprises cotées à Wall Street⁴. Ainsi, un certain nombre d'instances internationales ont émis des critères spécifiques en matière de gouvernance, notamment des standards économiques et financiers faisant désormais écho à des questions sociétales et morales⁵. En effet, la primauté des intérêts des *shareholders*, invite les organisations économiques et financières à revoir leurs mécanismes de contrôle dans le but de renforcer « la bonne » gouvernance de ces dernières⁶. Lors de cette recherche nous allons tenter de proposer une lecture managériale et juridique de la mise en place de l'alerte éthique au sein d'une instance financière internationale. À ce propos, le choix d'étude de la Banque Africaine de Développement se justifie par l'adoption par cette dernière d'un dispositif d'alerte professionnelle éthique conformément aux conventions par lesquelles elle est tenue. En effet, le 18 février 2006, une communauté de travail sur le thème de la lutte contre la corruption regroupe toutes les institutions financières internationales appelées « IFI ». Les « IFI » sont composées de « *la Banque Africaine de développement, la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque Européenne d'investissement, le Fond Monétaire International, la Banque Interaméricaine de Développement, et la Banque Mondiale* » adoptent

un cadre uniforme de « Prévention et de lutte contre la fraude et la corruption », gage de bonne gouvernance⁷. Le choix de la BAD, nous semble également pertinent du fait de sa multiculturalité et des possibilités d'analyse de l'alerte éthique en tant que phénomène transculturel.

- 2 Le whistleblowing est une « nouvelle pratique » managériale qui remet en cause les normes éthiques au sein de l'organisation. De même, les chercheurs Charreire-Petit et Surply (2008) montrent que l'image renvoyée par le whistleblower est négative. Il est perçu par les acteurs organisationnels comme ayant la volonté de nuire. Nous retrouvons, dans la littérature managériale américaine, cette image négative. En effet, Hersh⁸ dans un article intitulé « Whistleblowers : heroes or traitors ? Individual and collective responsibility for ethical behavior » affirme que les whistleblowers sont perçus, comme des traîtres car ils dénoncent des faits et des événements en rapport avec leurs collègues et leur lieu de travail. Ainsi, la transgression, la délation, la trahison, le manque de loyauté sont autant d'obstacles éthiques et culturels qui s'opposent à la mise en place du dispositif d'alerte professionnelle éthique. Schehr⁹ évoque une sociologie de l'alerte et des lanceurs d'alerte. Lorsque le whistleblower fait son « *coming out* » au sein de l'organisation, celui-ci est souvent « décrédibilisé » par ses collègues. Tous les synonymes sont bons pour qualifier son acte de « *trahison* » et de « *révélateur* »¹⁰. De même, la « situation de trahison » est vécue comme « une crise » au sens de Berger et Luckman¹¹ (1991, p. 213). Assimilée à la transgression, la dénonciation ouvre la porte à des représailles et à des sanctions. La première action, faite par le lanceur d'alerte, est d'informer son encadrement. Si ce dernier ne prend pas position, alors le whistleblower se dirige vers d'autres instances. Selon Simmel¹² (2013 ; 2008) et Ben Yehuda¹³ (2001), chaque entité sociale développe un « Nous » qui représente un construit, un vécu social où sont développées des attentes, une confiance et une loyauté qui font de toute séparation une trahison envers le groupe. Ainsi, la dénonciation est vécue comme une transgression des limites ou des frontières qui ouvrent la voie à des représailles ou des sanctions. A contrario, Miethe rappelle que l'alerte devient essentielle pour exposer les fautes et les dysfonctionnements professionnels. Schehr¹⁴ (2008) élabore une analyse basée sur des enjeux symboliques et microsociologiques qui caractérisent la dénonciation. Ainsi, la transgression, la déviance, la délation sont autant de termes qui renvoient aux whistleblowers et à l'organisation même si l'action est justifiable.
- 3 À la lumière de ces constatations, nous présenterons dans un premier temps le fonctionnement de la Banque Africaine de Développement, puis dans un second temps nous décrirons les organes institutionnels concernés par le management du whistleblowing au sein de la banque.
- 4 Dans la partie suivante, nous présenterons l'historique de la banque, la constitution et les missions de cette dernière au sein du continent Africain. La description de l'institution, de ses interventions et de ses interlocuteurs, nous permettra de saisir les activités des différentes parties prenantes et les missions économiques opérées auprès des pays membres.

I- La BAD et l'éthique : une institution internationale engagée dans la « bonne gouvernance »

A- Historique de la BAD : une institution-État parmi les états africains

1. La Constitution et la mission de la BAD

- 5 La Banque Africaine de Développement est une institution financière qui a été créée à « la Conférence panafricaine réunie à Tunis en 1960 » ; cependant l'« Accord constitutif de la BAfD est signé à Jartum¹⁵ le 4 août 1963, et entre en vigueur le 10 septembre 1964 »¹⁶ (Elle se compose de cinquante-trois pays africains et est soutenue par vingt-six pays européens, nord-américains, sud-américains et asiatiques. Dans un ouvrage consacré aux organisations internationales, Diez de Velasco Vallejo affirme que la BAD a pour mission de « contribuer au développement économique et social des États membres, individuellement et collectivement (art 1). Pour atteindre ceux-ci, elle dispose de plusieurs moyens (art 2) [...] elle peut préparer des projets présentant un intérêt pour plusieurs pays dans les domaines de l'économie et du commerce extérieur, qui seront financés par la Banque elle-même, favoriser l'investissement de capitaux publics et privés en Afrique, fournir l'assistance technique nécessaire pour l'étude, la préparation, le financement et l'exécution des projets et programmes de développement »¹⁷
- 6 La banque offre trois guichets selon les différentes catégories des pays régionaux : « les pays à revenus intermédiaires », « les pays à faibles revenus » et « les états fragiles ». Ainsi, elle permet aux pays régionaux d'être éligibles à l'obtention de financement sur le marché des capitaux eu égard à leur situation économique. De même, la banque est présente sur tout le territoire continental africain et compte, en 2014, 37 bureaux régionaux opérationnels.
- 7 Parallèlement à un financement des économies des pays membres régionaux, la BAD offre une expertise et une assistance économique, financière et logistique, et ce, dans le but d'une coordination entre les politiques de développement et l'appui aux institutions censées concrétiser la mise en place des mécanismes économiques, financiers et commerciaux des pays requérants.
- 8 Par ailleurs, en 2010, le président de cette dernière Donald Kaberuka, atteste d'un rôle nouveau que la banque est en train de jouer à savoir devenir un important fournisseur de produits du savoir en Afrique, grâce à une masse croissante de connaissances qu'elle génère par la recherche et l'analyse des politiques et de ses interventions au niveau économique et sectoriel. Favorisée par une croissance annuelle de 4.8 % en 2014, une croissance potentielle estimée à 5 ou 6 %, d'ici 2018, la BAD tend à devenir un partenaire privilégié dans la construction des économies des pays membres et régionaux.
- 9 En effet, la BAD représente pour l'Afrique bien plus qu'un partenaire : elle est considérée dans une certaine littérature politique comme le cinquante cinquième pays de l'Afrique, et fait figure d'une force économique, financière, politique et diplomatique. De même, Diez de Velasco Vallajo reconnaît que le vingtième siècle a vu se développer « les organisations internationales régionales [...] de nature économique et commerciale » dans l'intention de favoriser les « essais d'intégration régionale et à la vague de décolonisation »¹⁸. Au vu de la diversité des niveaux de croissance, ainsi que des niveaux de développement des pays africains concernés, la BAD se subdivise en quatre fonds avec différents services et différentes prestations : la Banque africaine de

développement, le Fond africain de développement, le Fond africain de développement et le Fond spécial du Nigéria.

- 10 Dans le rapport traitant du « Cadre stratégique et plan d'action pour la gouvernance GAP II 2014-2018 » et approuvé par le conseil d'administration de la banque le 15 mai 2014, la BAD développe la politique stratégique prenant en compte les intérêts de toutes ses parties prenantes « l'Afrique régie par des gouvernements transparents, responsables et compétents et des institutions fortes, capables de stimuler une croissance inclusive et durable »¹⁹. De même, lors de la dernière édition des Perspectives économiques de 2014, lancée le lundi 19 mai 2014 à Kigali, la présidence de la BAD a affirmé que les « chaînes de valeur mondiales et d'industrialisation de l'Afrique », sont aussi liées à trois questions « transversales à savoir : la lutte contre la corruption, l'égalité des sexes et l'intégration régionale »²⁰
- 11 En effet, la corruption représente un obstacle pour l'ensemble du continent africain, un réel frein à son développement et à sa croissance, d'où la ratification par les différents pays du continent de deux conventions africaines : celle de l'Union Africaine « UA » sur « la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées » et la Convention des Nations Unies sur « la lutte contre la corruption ». En 2006, c'est au tour de la BAD de présenter une normalisation de ses procédures visant à lutter contre la corruption à travers la création d'un « conseil des directives de lutte contre la corruption et la fraude » et la mise en place d'une « politique de dénonciation d'abus et de traitements des griefs »²¹ (2007) venant renforcer un code de conduite adopté en 1999.
- 12 De ce fait, nous montrerons dans la partie suivante comment la BAD définit les actes dits « non éthiques », la gestion de l'alerte professionnelle éthique et enfin, comment elle consolide les pratiques de dénonciation par le « Chargé de l'éthique » ou « l'Ethic officer ».

2. De l'obligation d'une bonne gouvernance de la BAD

- 13 Pour faire face à une obligation de bonne gouvernance envers ses pourvoyeurs de fonds et ses partenaires, « la banque a créé la division de « l'intégrité et de la lutte contre la corruption » pour servir de principal organe d'enquête au sein de l'institution. IACD a démarré ses opérations en juin 2006 »²². Ainsi, la banque édite chaque biennale un rapport où les fraudes dénoncées sont quantifiées, expertisées et synthétisées. À la suite de la constitution du département dit « IACD », en Janvier 2009, une nouvelle disposition statutaire du Conseil d'administration de la Banque a mis en œuvre, la création d'un nouveau poste managérial « le chargé de l'éthique » évoluant et agissant au sein d'un « bureau de l'éthique ».
- 14 Désormais, le « Bureau de l'éthique » édite un rapport annuel faisant état, auprès de la direction du « Chief Operating Officer » des activités de sensibilisation à l'alerte éthique et des instructions des cas litigieux. Le « Code de conduite »²³ (1999) et la « Politique de dénonciation des abus et de traitements des griefs »²⁴ (2007) constituent des textes réglementaires de référence pour la mission de sensibilisation du personnel du « Chargé de l'éthique ». Il existe deux versions des règlements supra-cités : la première est anglophone et la seconde est francophone. Comme nous l'avons spécifié dans notre protocole de recherche, les membres du personnel de la BAD sont, soit anglophones, soit francophones. De même que, les directives et les décisions administratives de la

banque sont émises dans un premier temps en langue anglaise puis traduites en langue française. En effet, les injonctions émises dans le Code de conduite (1999) ou dans la « Politique de dénonciation des abus et de traitements des griefs » (2007), s'adressent spécifiquement aux « membres du personnel », population définie en ces termes : « le « personnel de la Banque » englobe les membres du personnel élu ainsi que leurs assistants, les fonctionnaires de la Banque et ses agents temporaires, les consultants employés par la Banque de même que toute personne recrutée ou employée à titre permanent ou temporaire, directement ou indirectement, par la Banque »²⁵.

- 15 Après avoir défini les « membres du personnel » auxquels s'adressent le « Code de conduite » et la « Politique de dénonciation des abus et de traitements des griefs », nous allons présenter le « Code de conduite » édité en août 1999.

3- Les textes soft law de la BAD : le « Code de conduite »

- 16 Le « Code de conduite » est subdivisé en onze chapitres, dont chaque article définit les actes et comportements « non éthiques » à dénoncer ou à interdire par les membres du personnel de la BAD. Nous avons synthétisé les points sur lesquels l'Ethical officer ou le chargé de l'éthique doit sensibiliser le personnel :
- 17 - Le chapitre I « Les dispositifs généraux » revient sur : 1-Le code intervient en complément du « Statut » et du « Règlement du personnel » ; 2-Le « bon sens » est d'usage dans le cas où il y a un doute sur les pratiques ou un silence du code ; 3-Toute violation sera considérée comme une conduite non éthique ; 4-Les membres du personnel mais aussi leur famille sont tenus par les dispositions du Code « de conduite » et « de la Politique ».
- 18 - Le chapitre II « Principes fondamentaux de l'éthique : intégrité, impartialité, discrétion » revient sur : L'intégrité personnelle ; L'impartialité dans l'exercice des fonctions officielles ; Discrétion totale ; Le respect des lois du pays hôte ; Loyauté envers la banque ; Relation avec les États membres.
- 19 - Le chapitre III « Immunités et privilèges du personnel » : Immunité de juridiction pour les actes accomplis en leur qualité de fonctionnaire de la BAD.
- 20 - Le chapitre IV « Levée des immunités et privilèges » : Le personnel de la BAD doit cependant se conforter aux us et traditions du pays d'accueil et ce dans « la vie publique ». Ainsi, le code sous-entend que les fonctionnaires doivent dans la vie publique se conformer aux règles tacites de la société.
- 21 - Le chapitre V « Interdiction d'activités politiques » : Interdiction de prendre part à la vie politique ou d'occuper des postes politiques. Cependant les fonctionnaires de la BAD ne sont pas exempts du droit de vote.
- 22 - Chapitre VI « Le conflit d'intérêts » : Un processus de décision qui implique directement ou indirectement ou personnellement le membre du personnel. Détenir ou acquérir des parts directes ou distinctes de celles du grand public et de la banque, dans une entreprise qui pourrait être affectée. Tirer des avantages financiers d'une personne qui « détient des intérêts directs avec la Bad ». Recevoir des « cadeaux, prêts ou paiements d'une grande valeur » de clients directs, de prestataires ou bénéficiaires de la banque.
- 23 - Chapitre VII « Intérêts et transactions financières et commerciales » : 1-Un processus de décision qui implique directement ou indirectement ou personnellement le membre

du personnel ; 2-Détenir ou acquérir des parts directes ou distinctes de celles du grand public et de la banque, dans une entreprise qui pourrait être affectée ; 3-Tirer des avantages financiers d'une personne qui « détient des intérêts directs avec la BAD » ; 4-Recevoir des « cadeaux, prêts ou paiements d'une grande valeur » de clients directs, de prestataires ou bénéficiaires de la banque.

- 24 - Chapitre VIII « Obligation d'informer la Banque » : Faire état auprès de la présidence de la banque de tout conflit d'intérêts susceptible d'être en contradiction apparente ou réelle avec les fonctions de membre du personnel.
- 25 - Chapitre IX « Confidentialité de l'information » : Interdiction pour les membres du personnel de faire circuler des informations ou des données non communiquées par la Banque.
- 26 - Chapitre X « Dons, décoration et distinctions honorifiques » : Aucun fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement ou d'un particulier un don, une faveur, une rémunération, une distinction honorifique ou une décoration qui puissent être susceptibles de l'influencer dans la tenue d'un jugement lors de l'exercice de ses fonctions.

4- Les textes de « soft law » de la BAD : « la Politique de dénonciation des abus et des griefs »

- 27 « La politique de dénonciation des abus et de traitements des griefs » ou « La Politique » permet au Chargé de l'éthique de concrétiser l'identification des déviations auxquelles il doit sensibiliser les membres du personnel. La « Politique » exposée en treize pages, subdivisées en huit sections, se propose de définir les abus, les « dénonciateurs » et les mécanismes de dénonciation. Cette dernière a été développée en 2007 pour faire face à la normalisation des termes de référence auxquels sont assignées toutes les Institutions Financières Internationales « IFI » en 2006. Le présent texte est constitué de neuf sections que nous détaillons ci-dessous. La section 1 est une « section introductive » qui revient sur La « Politique » et a pour mission de promouvoir l'Intégrité au sein de la banque et de lutter contre la corruption et de dénoncer « tout acte répréhensible ». Rappel des directives adoptées en 2006 par toutes les IFI, notamment dans la définition du terme « corruption ». L'auditeur général est « le porte-drapeau » des dénonciateurs et des plaignants. Les thèmes soulevés par la « Politique » sont subdivisés en neuf sections. La première section est introductive elle développe l'esprit de la rédaction de ce corpus juridique :
- 28 - Section 1, « La première mission est de promouvoir l'Intégrité au sein de la banque et de lutter contre la corruption et de dénoncer « tout acte répréhensible », rappelle les directives adoptées en 2006 par toutes les IFI notamment dans la définition du terme « corruption » ; l'auditeur général est « le porte-drapeau » des dénonciateurs et des plaignants.
- 29 - Section 2, « Les piliers de mécanismes » : Définition et délimitation des responsabilités des membres du personnel dans la promotion « des valeurs essentielles » des principes et des normes éthiques au sein de la banque, mais aussi dans sa relation avec ses tiers et ses partenaires : faire preuve de discrétion dans l'exercice de leur fonction, éviter les situations de conflit et maintenir l'image de la banque et du « bon » fonctionnaire international.

- 30 - Section 3, « Champ d'application » : Définition des actes illicites, des actes non compatibles et des normes de bonne gouvernance de la banque. Les actes de corruption, de collusion, de coercition ou encore de fraude doivent impérativement faire l'objet d'un signalement à l'Auditeur général, compétent en la matière.
- 31 - Section 4, « Qui est le dénonciateur ou le plaignant ? » : le texte stipule que la liste n'est pas limitative et que toute partie investie dans une transaction financière avec la banque en externe peut aussi être un dénonciateur : « Est dénonciateur d'abus ou plaignant toute personne ou partie qui communique ou s'avère sur le point de communiquer une préoccupation, assertion ou information indiquant qu'un acte de fraude, de corruption ou tout autre manquement est en train de se commettre ou a été commis à la Banque ou dans un projet de la Banque, en sachant ou en ayant l'intime conviction que la préoccupation, l'assertion ou l'information est vraie ».
- 32 - Section 5, « Protection des abus contre les dénonciateurs » : L'anonymat et la confidentialité sont les préalables à la protection du dénonciateur. Les actes de représailles directes ou indirectes sont ici évoqués : le harcèlement, la rétorsion, la discrimination ou encore la vengeance provenant de toute personne qui accuse le dénonciateur d'avoir révélé des informations. En cas de représailles avérées, la banque se charge de réintégrer la victime et de prendre en charge les frais de justice et de dédommagements en cas de préjudices matériels et professionnels du whistleblower.
- 33 - Section 6, « Mécanismes de règlement des litiges » : Le dénonciateur pourra se diriger vers le comité d'appel ou le tribunal administratif de la banque. Par ailleurs, le texte prévoit la création d'un bureau de « médiation » dont les objectifs ne sont pas encore définis.
- 34 - Section 7, « Programme de révélation volontaire » : La banque incite les entrepreneurs participant à l'exécution des projets de la banque à dénoncer les fraudes ou tout type d'acte illégal.
- 35 Section 8, « Voies et procédures » : le dénonciateur s'adresse en premier lieu à son supérieur hiérarchique direct puis au supérieur de division ou alors à l'auditeur général. Les étapes de traitement de la plainte : 1-réception de l'alerte ; 2-évaluation de la véracité des informations reçues ; 3-recommandation de l'auditeur auprès du Président afin de préserver les intérêts de la banque pendant la procédure d'enquête ; 4-Mesures protectrices du dénonciateur.
- 36 Section 9, « Dispositifs d'urgence » : Les dispositifs d'alerte « express » disponibles sont cités sans être explicitement évoqués.

B- Les divisions intervenant dans les termes de référence de la Bonne Gouvernance de la BAD

- 37 Jusqu'en 2009, différents départements de la banque statuaient dans les cas de litiges opposant celle-ci aux membres de son personnel ou ses partenaires. Parmi ces départements, nous identifions le « Département Personnel », l'« Ombudsman » ou le « Médiateur », le « Département Intégrité et Lutte contre la corruption » et le « Tribunal Administratif » ainsi que le bureau de l'« Auditeur Général », auquel vient s'ajouter le Bureau de l'Éthique. En effet, le chargé de l'éthique est considéré au sein de l'organigramme au rang de conseiller direct de la Présidence de la BAD et nommé par le « Chief Operations Officer ». Ainsi, c'est en sa qualité de conseiller qu'il doit éditer un rapport annuel des activités du bureau de l'éthique²⁶. Par ailleurs, le chargé de l'éthique

travaille en étroite collaboration avec la « Division Intégrité et Lutte contre la corruption » pour la vulgarisation et la sensibilisation aux comportements éthiques en se basant sur le texte de « *Politique de dénonciation des fraudes et de traitement des griefs* », déjà cité.

1- Le Bureau de l'Auditeur général

- 38 L'auditeur général est rattaché administrativement et directement au Bureau de la Présidence. Il siège également au « Comité de surveillance de la corruption et des fraudes ». Il est nommé par décision de la Présidence après consultation du conseil d'administration. Son mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois. Sa principale fonction est d'élaborer un rapport annuel rendant compte de la gestion des ressources de la banque tout en tenant compte des risques rencontrés en matière de gouvernance par les différents départements de la BAD. Les missions d'audit effectuées sont autant internes qu'externes ; elles concernent les systèmes financiers, opérationnels, administratifs ou encore technologiques. Par ailleurs, si « *au cours d'une vérification, l'Auditeur général estime qu'une enquête détaillée est nécessaire, il/elle peut soumettre le cas au département de l'Intégrité et de la lutte contre la corruption : IACD²⁷* ».
- 39 De ce fait, les rapports d'audit internes et externes préviennent et évaluent les risques de corruption afin de mettre en place une stratégie globale s'appuyant ainsi sur les actions entreprises par le département de l'« IACD », notamment lors de deux événements majeurs qui lient la BAD à ses partenaires : la passation des marchés et les opérations financées par la BAD.

2- La division de « l'intégrité et de la lutte contre la corruption »

- 40 L'unité « Intégrité et lutte contre la corruption » a été mise en place en 2009. Directement rattachée à la Présidence et au Conseil d'administration de la banque, cette unité est apparue comme un des piliers de la stratégie de prévention et de lutte contre les fraudes et la corruption. En 2008, l'Unité devient « Division », communément appelée « IACD » renforçant ainsi son poids en termes de moyens et de visibilité au sein de l'organisation, mais aussi en termes d'indépendance²⁸. La mission principale de ce département est la promotion de l'intégrité et le respect des normes de gouvernance des entreprises. Au vu de l'importance des tâches qui lui incombent, le département se subdivise en deux divisions : la « Division de l'Intégrité et de la Prévention » et la « Division des Enquêtes ». La « Division de l'Intégrité et de Prévention » obéit aux termes de référence approuvés par la banque, permettant ainsi le respect de critères d'intégrité. La division « *établit et prend des mesures proactives, notamment des campagnes et des programmes d'information en vue de former et d'aider le personnel des opérations et les autres partenaires du groupe de la Banque. La Division élabore également des outils d'obligation de vigilance et des programmes d'évaluation des risques destinés à réduire la vulnérabilité des projets de la Banque* »²⁹ (Rapport 2009-2010 du Département « Intégrité et lutte contre la corruption », p. 9). D'autre part, la sous-division « des enquêtes » instruit les cas de dénonciation ou de requête à l'encontre des agents ou des partenaires de la banque qui viennent à transgresser les règles de conduite définies par la « Politique de dénonciation d'abus et de traitements des griefs » et le « code de conduite du personnel ». Cette division agit avec le Bureau de l'éthique, et mène les enquêtes concernant « *les projets financés par la Banque, les actes d'inconduite commis par des agents et*

qui ont un rapport avec les activités financées par le Groupe de la Banque, les budgets administratifs et la mauvaise utilisation des ressources. En outre, cette division veille au respect des politiques, des procédures et des directives ayant trait à l'intégrité et à l'éthique ; elle examine aussi les transactions et autres éléments matériels dans le but de garantir le respect des politiques de la Banque et des conventions internationales en vigueur³⁰ ».

3- L'ombudsman ou le Bureau du Médiateur : vers une promotion du « consensus »

- 41 Le « bureau du médiateur » ou l'Ombudsman est une unité mise en place par la banque en 1992, qui instruit toutes les « plaintes » que ne peuvent traiter l'« Auditeur général » et la division « Intégrité et lutte contre la corruption ». En effet, la politique éditée en 2007 reconnaît les prérogatives de l'ombudsman et admet que « la présente Politique ne s'applique pas aux doléances du personnel de la Banque concernant les rapports d'essais non concluants, les évaluations de la performance, la discrimination dans l'affectation du travail, l'égalité des chances en matière d'emploi, le harcèlement sexuel ou toute autre doléance personnelle. Ce type de doléances est adressé au médiateur, au Département de la gestion des ressources humaines et aux autres mécanismes établis à cet effet par le Groupe de la Banque. »³¹. Aussi, chaque année, le bureau du médiateur édite un rapport d'activités comportant les statistiques et les dossiers clos ou en cours de traitement, ainsi que l'évolution des motifs et des modalités des intermédiations opérées. Par ailleurs, le Bureau du médiateur est un organe administratif qui n'apparaît pas dans l'organigramme de la banque. En effet, le médiateur n'a réellement aucun pouvoir : « s'il est vrai que le Bureau ne fait pas partie de l'architecture normale des pouvoirs de la Banque, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision et ne peut formuler des politiques ou les modifier ; il peut, grâce au retour d'informations et aux recommandations qu'il fournit à la direction, amener celle-ci à améliorer les politiques, procédures et pratiques en matière de ressources humaines »³².
- 42 Ainsi, nommé par la Présidence pour une durée de deux ans (mandat renouvelable une seule fois), l'« Ombudsman » doit être neutre, impartial et discret afin d'intercéder dans les médiations le plus souvent concernant les conflits « d'appréciation et d'évaluation des performances » entre la direction et leurs subordonnés. Le Bureau du Médiateur a recruté, en 2012, 26 techniciens en médiations appelés « champions » et nommés dans les bureaux régionaux de la BAD. Leur mission est de promouvoir les valeurs d'intégrité et de « bonne » qualité du travail au sein de la banque (un mandat de trois ans pour le premier mandat et de deux ans pour le deuxième mandat).
- 43 Cependant, les limites de cette médiation sont les prérogatives du médiateur qui demeurent à l'état de « sensibilisation » et de « promotion » des valeurs de bonne conduite « le Médiateur n'a aucun pouvoir formel de décision, mais donne des avis et fait des recommandations au Président, à d'autres responsables concernés ou au personnel »³³.

4- Le Tribunal administratif : un organe indépendant

- 44 Selon les « Termes de référence du tribunal administratif », le tribunal « a été institué par la résolution N° B/BD/97/11 du 16 juillet 1997, afin de permettre la mise en place d'un mécanisme indépendant de résolution définitive des différends entre la Banque et son personnel, dont les décisions seraient obligatoires et définitives, à l'inverse du Comité d'appel, institué en 1989 »³⁴. Sur un même plan, le tribunal administratif est rattaché au Conseil d'Administration de la banque bien que pour des aspects administratifs et procéduriers, il relève de la Présidence de la Banque. Au vu de la

diversité des ressources humaines de la banque, le Tribunal administratif tranche juridiquement les cas litigieux qui opposent cette dernière à ses contractants. Le Tribunal compte six juges « nommés par le conseil d'administration sur proposition du Président », dont trois forment le quorum des sessions³⁵. Selon l'article III du « Statut du tribunal administratif de la Banque Africaine de Développement », ce dernier est compétent « pour connaître et statuer sur toute requête par laquelle un membre du personnel de la Banque conteste une décision administrative pour inobservation de son contrat d'engagement ou de ses conditions d'emploi »³⁶. Lors des litiges présentés devant le tribunal administratif de la banque, les juges sont tenus dans leur fonction par une stricte indépendance par rapport à la Présidence de la BAD. Par ailleurs, les jugements rendus par le Tribunal se font dans une des langues de travail de la banque (le français ou l'anglais) et ont un caractère « obligatoire, définitif et sans appel ». En effet, le recours au Tribunal administratif est considéré par la Présidence comme l'ultime voie d'appréciation ou de sanction des litiges.

- 45 Toutefois, la BAD a choisi de renforcer les processus de « médiation » lors du traitement des litiges en mettant en place le « Bureau de l'éthique » en 2009.

II- Le Bureau de l'éthique et l'alerte éthique professionnelle

A- L'obligation du secret

- 46 Précédemment évoquée, la « Politique de dénonciation des fraudes et de traitement des griefs » a investi l'Auditeur général, comme premier investigateur dans le cadre des dénonciations de fraudes et de cas de corruption. En effet, en 2007, la division « *Intégrité et lutte contre la corruption* », comptait une sous-division nommée « enquête » qui instruisait les dénonciations et plaintes reçues par le personnel. Cependant, en janvier 2009, une disposition statutaire du conseil d'administration de la banque crée le poste de « Chargé de l'éthique » ou « Ethic Officer » à la tête d'un « Bureau de l'éthique ». Le présent extrait présente le texte réglementaire du bureau de l'éthique : « *le bureau de l'éthique doit transmettre à la direction un rapport annuel qui sera communiqué aux membres du personnel et qui comprendra un aperçu général des activités du Bureau, précisant le nombre et les résultats des activités au cours des douze mois précédents* »³⁷.
- 47 Venant ainsi renforcer l'activité de l'Ombudsman, l'injonction de la Présidence tend à promouvoir les organes régulateurs au sein de la banque « *des missions d'information conjointes ont été entreprises en tandem avec le responsable du Bureau de l'éthique auprès de divers bureaux extérieurs, afin d'informer le personnel des différents mandats de ces bureaux. Ces missions ont permis à nos bureaux de s'accorder et de coordonner notre approche de la gestion de certaines plaintes du personnel* »³⁸.

B- La stratégie de mise en pratique des textes de « soft-law »

- 48 Nous schématisons la stratégie d'intégration du bureau de l'éthique de façon à pouvoir définir et délimiter les fonctions de chaque organe dans la mise en place de l'alerte éthique professionnelle :

III- Analyse du fonctionnement du Bureau de l'éthique

A- La constitution du service et fonctionnement

- 49 Comme nous l'avons précédemment énoncé, la BAD a adopté des textes « *soft law* » tels que « la politique de dénonciations et de traitement des griefs » et « le code de conduite ». De même, qu'elle a mis en place un dialogue entre le personnel et la direction, instituant ainsi quatre divisions ou sous-divisions, afin de répondre à une normalisation des termes de référence « d'une bonne gouvernance » des institutions financières internationales. À cet effet, le Bureau de l'éthique représente un nouvel acteur qui vient renforcer l'action des départements définis précédemment. Nonobstant les missions qui lui sont confiées par les « Codes de conduite » et la « Politique de dénonciation des abus et de traitement des griefs », le Bureau de l'éthique est une division obéissant au principe de confidentialité que lui confèrent les termes de référence décrits par la Politique. En effet, lors de notre étude de terrain, la prise de rendez-vous avec le chargé de l'éthique a été impossible. Tenu au secret professionnel, ce dernier a refusé l'interview.
- 50 Nous avons alors rencontré le « *Chief Officer of Operation* », qui en dialoguant avec le Chargé de l'éthique, nous a permis d'obtenir les rapports d'activités du Bureau de l'éthique sur trois années : 2009/2010 ; 2010/2011 ; 2011/2012. L'obtention des données secondaires nous permettra une triangulation de l'ensemble des données primaires des verbatim des entretiens menés au sein de la banque.
- 51 Dans un premier temps, nous constatons qu'à la différence du bureau de l'éthique, le bureau du médiateur se contente d'un travail de « consensus », où la promotion des valeurs éthiques est un travail assumé par l'Ombudsman, mais aussi par des techniciens en médiation, nommés « *champions* » au sein de chaque antenne régionale de la BAD³⁹.
- 52 Quant à l'*Ethic Officer*, il agit seul au sein d'une équipe qui lui offre seulement une aide administrative. Ainsi, la réception des alertes éthiques, la formation du personnel ou encore l'intermédiation auprès du Tribunal administratif sont opérées par une seule figure à savoir le « chargé de l'éthique ». De même, les activités présentées par les rapports qui montrent une évolution des activités du bureau, centrées en 2009 sur la réception des appels et le traitement des cas de dénonciation, ont évolué en 2012 vers des activités de sensibilisation du personnel :
- 53 - Réunions consultatives avec les membres de la Direction (Président, Vice-président, économistes en chef ; directeurs ; chefs de division ou d'unité ; membres du personnel) ;
- 54 - Sensibilisation du personnel aux questions éthiques et contribution au renforcement de la culture éthique à la Banque ;
- 55 - Établissement d'un réseau de communication par le biais des certifications, des publications et de la diffusion de l'information afin de préserver la culture éthique ;
- 56 - Prévention et résolution de problèmes d'ordre éthique et de conflits d'intérêts ; établissement de la conformité avec le Code de conduite et la déclaration relative aux intérêts financiers et commerciaux.

B- De la réception de l'alerte à la gestion et au traitement de la dénonciation

- 57 Les dispositifs d'alerte professionnelle éthique mis en place par la Banque sont au nombre de trois : l'alerte via la « hotline », c'est-à-dire un numéro de téléphone relié

directement au Bureau de l'éthique préservant l'anonymat des whistleblowers ; une messagerie internet directement liée à la page web du site de la banque et enfin, la rencontre directe avec le chargé de l'éthique, séance tenante au Bureau de l'éthique. Lorsque la plainte est formulée par le whistleblower, le bureau se saisit administrativement de la plainte et se porte garant de répondre au requérant du cas dans les 90 jours qui suivent sa saisie « *En outre, le membre du personnel qui n'est pas sûr s'il doit effectuer une dénonciation ou requérir un avis sur la vraie nature de la révélation ou sur les préoccupations de protection peut demander conseil et assistance* »⁴⁰. Par ailleurs, la saisine du Bureau de l'éthique peut déclencher une demande d'enquête auprès du Bureau de l'Auditeur général menant ainsi à une investigation.

- 58 Dans un sens opposé, lors des investigations menées par l'Auditeur général et la remise de la conclusion des rapports, le chargé du bureau de l'éthique intervient à son tour. En effet, ce dernier formule des suggestions afin de superviser la sanction à prévoir en confrontant les actes non éthiques à ceux proscrits par la « Politique de dénonciation des fraudes et de traitement des griefs » et le « Code de Conduite ». Ainsi, « *le rapport de l'Auditeur général recommandant des mesures de redressement est remis au dénonciateur. Dès réception du rapport, ou à l'expiration du délai de quatre-vingt-dix (90) jours de la remise du rapport, le dénonciateur peut accepter les conclusions et recommandations de l'Auditeur général ou les rejeter en totalité ou en partie et demander que la Banque mette en place à cet effet un autre mécanisme de règlement des litiges, comme la conciliation* »⁴¹. De même, à la lecture du rapport, le whistleblower peut choisir le recours proposé par l'*Ethic Officer* ou opter pour d'autres voies de communication. Dans ce cas, il sortira de la protection de son anonymat garantie par le Bureau de l'Éthique. Lorsque la plainte est réceptionnée par le chargé de l'éthique, celle-ci est tout d'abord évaluée, selon les critères suivants : crédibilité, sérieux et véracité. Aussi, en jugeant de la gravité de la plainte, le chargé du Bureau de l'éthique prend des mesures préventives afin de protéger le dénonciateur de tout abus ou de toutes mesures de représailles. Des recommandations sont aussitôt émises afin d'informer la Présidence des actions à entreprendre pour protéger les intérêts de la banque. À travers les verbatim et les données secondaires que nous avons pu recueillir, nous avons établi un schéma afin de synthétiser la procédure que connaît l'alerte professionnelle éthique au sein de la BAD.

Conclusion

- 59 L'analyse des étapes de la mise en place de l'alerte éthique nous permet de comprendre les organes et les départements qui entrent en jeu lors du management de l'alerte éthique, afin d'encourager dans un premier temps à l'alerte, puis de protéger les lanceurs d'alerte. En effet, nous avons décrit le cadre réglementaire et légal servant d'assise au fonctionnement du Bureau de l'éthique ainsi que du référent juridique des prérogatives de chaque département intervenant dans la procédure de gestion de l'alerte éthique. La partie suivante s'est proposée de répondre à trois questions : à savoir la question juridique, procédurale et enfin méthodologique ou managériale lors de la mise en place d'un mécanisme organisationnel complet au niveau d'une institution financière. Notre recherche synthétise à cet égard les facteurs humains, organisationnels et managériaux qui entrent en jeu dans le processus de réussite de l'alerte éthique lorsque celle-ci est conçue dans un souci de coordonner et sensibiliser tous les départements à la protection des lanceurs d'alerte. Nous souhaitons affirmer

que les textes de « soft law » apportent une protection effective au lanceur d'alerte à la condition d'être appuyés, dans un premier temps, par des structures intra-organisationnelles légitimées par l'organigramme des institutions.

NOTES

1. La commission générale de terminologie et de néologie (en France) a traduit « whistleblowing » par « alerte professionnelle » ou « dénonciation » par un avis du Journal Officiel du 7 septembre 2007.
2. Miceli Maria et Near Janet “What makes whistle-blowers effective ? Three field studies”, *Human Relations*, vol 55, n° 4, 2002, p. 455-479.
3. Loi fédérale portant acte de la réforme comptable des entreprises cotées à Wall Street et de la protection des investisseurs promulguée en 2002 (portant le nom des deux sénateurs Paul Sarbanes et Mike Oxley). V. Public Law 107-204-July 30, 2002 116 Stat 745 : “To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes”.
4. Burke Ronald, et Cooper Cary, *Voice and Whistleblowing in Organizations*, Edward Elgar Publisher, Massachusetts, 2013, 334 p. ; Charreire-Petit Sandra et Surply Joëlle, « Du whistleblowing à l'américaine à l'alerte éthique à la française : enjeux et perspectives pour le gouvernement d'entreprise », *Management*, vol 11, n° 2, 2008, p. 113-135 ; Mauduit Alexandra, « Alertes éthiques et salariés d'entreprises. S'agit-il d'un mariage forcé ? », *Revue internationale de psychosociologie*, vol 34, n° 34, 2001 p. 127-133.
5. Vercher Corinne, Palpacuer Florence et Charreire-Petit Sandra, « Codes de conduites et systèmes d'alerte éthique : la RSE au sein des chaînes globales de valeur », *Revue de la Régulation : Capitalisme, Institution et Pouvoir*, n° 9, septembre, 2011 p. 1-20.
6. Tuteja Sumedha, et Nagpal, C.S, « Formulation of corporate governance index for Banks in India », *Research Journal of Finance and Accounting*, vol 4, n° 7, 2013 ? p. 153-160 ; Palpacuer Florence et Balas Nicolas, « Hégémonie managériale et résistances dans les multinationales », *Revue française de gestion*, vol 3, n° 193, 2009, p. 151-168 ; Charreaux Gérard, « A la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance d'entreprise », *Finance Contrôle Stratégie*, vol 5, n° 3, 2002, p. 5-68.
7. Rapport Annuel de la Banque Africaine de Développement, 2009.
8. Hersh Marion, “Whistleblowers : heroes or traitors ? Individual and collective responsibility for ethical behavior”, *Annual Reviews in Control*, vol 26, n° 2, 2002, p. 243-262.
9. Schehr Sylvain, « L'alerte comme forme de déviance : les lanceurs d'alerte entre dénonciation et trahison », *Déviance et Société*, vol 32, n° 2, 2008, p. 149-162.
10. Hersh Marion, op. cit., 2002, p. 243-262.
11. Berger Peter, et Luckman Thomas, *The Social Construction of Reality A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Penguin Books, England, 1991, 248 p.
12. Simmel Georges, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Presses Universitaires de France, 2ème édition, 2013, 756 p.
13. Ben Yehuda, Nicolas, *Violations of Trust and Loyalty*, Westview Press, Colorado, 401 p.
14. Schehr Sylvain, op. cit., 2008, p. 149-162.
15. Terme en langue espagnole désignant « Khartoum », la capitale du Soudan.

16. Diez de Velasco Vallejo Manuel, *Les organisations internationales*, Economica, 2002, 919 p.
17. Idem, p. 829.
18. Id.
19. BAD, « Rapport GAP II de la BAD », 2014.
20. Idem.
21. BAD, « Rapport de la division de l'« Intégrité et de la lutte contre la corruption », in Rapport de la Banque Africaine de Développement, 2007.
22. Idem.
23. BAD, Code de conduite du personnel de la BAD, 1999.
24. BAD, Politique de dénonciation des abus et de traitements des griefs, 2007.
25. Idem, p. 2.
26. BAD, Rapport d'activité du Bureau de l'Éthique, 2009.
27. « La Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs », 2007, [En ligne], consulté le 12/11/2011 :(<http://www.afdb.org/fr/about-us/structure/auditor-generals-office>)
28. BAD, Rapport 2009-2010 du Département « Intégrité et lutte contre la corruption », p. 9.
29. Idem.
30. Rapport 2009-2010 du Département « Intégrité et lutte contre la corruption », p. 9. [En ligne], consulté le 20/11/2012 : <http://www.afdb.org/fr/about-us/structure/integrity-and-anti-corruption/investigations-division>
31. BAD, Politique de dénonciation d'abus et de traitements des griefs, p. 4.
32. BAD, Rapport annuel du Bureau du Médiateur, 2012, p. 3.
33. Rapport annuel du Bureau du Médiateur 2012, p. 29.
34. BAD, Termes de référence du tribunal administratif, 1997, p. 1.
35. Idem.
36. BAD, Statut du Tribunal Administratif de la Banque Africaine de Développement, 2007.
37. BAD, Rapport annuel du Bureau de l'Éthique, 2009/2010, p. 1.
38. BAD, Rapport annuel 2012 du Bureau du Médiateur « Gérer les conflits, le stress et la peur dans un environnement de travail stimulant », p. 17.
39. Idem.
40. BAD, Rapport annuel 2012 du Bureau du Médiateur « Gérer les conflits, le stress et la peur dans un environnement de travail stimulant », p. 33.
41. BAD, Politique de dénonciation des fraudes et de traitement des griefs, p. 8.

ABSTRACTS

After the accounting reform in 2002 in the United States, the Sarbanes-Oxley Act (hereinafter « SOX ») has emerged as a model for international financial institutions. The United States congress has indeed been the first to recognize the immanence of ethical questions and the limits of the utilitarian frameworks designated as « Principal-agent » or « Shareholder-Officer ». In response to this, many international and national hard law or soft law legal texts have emerged. These texts have been recorded, for example, in the ISO 26000 norms, the « Bâle I » « Bâle II » and « Bâle III » agreements, or the guiding principles of the OECD. In this study, the author will focus on « soft-law » norms that have led an international financial institution to implement a legal

framework for whistleblowing, leading to a better protection for whistleblowers inside the institution.

À la suite de la réforme comptable de 2002, aux États-Unis, la loi Sarbanes-Oxley, la « SOX » s'est imposée comme un texte juridique de référence pour légiférer en termes de normes internationales pour les institutions économiques et financières. Les États-Unis ont, en effet, été les premiers législateurs à reconnaître l'immanence de la question éthique et des limites de la relation utilitariste « principal-agent » ou « actionnaire-dirigeant ». En réponse à cela, nous retrouvons de nombreux textes juridiques intra-nationaux ou internationaux, sous différentes appellations « hard law » ou droit dur ou « soft law », consignés, à titre d'exemple, dans les normes ISO 26000, les accords de Bâle I, II, III, encore les principes directeurs de l'OCDE. Dans la présente étude, nous avons développé la mise en place des textes de « soft-law » qui ont permis à une institution financière internationale de mettre en place un cadre juridique encadrant l'alerte professionnelle éthique permettant ainsi la protection juridique du lanceur d'alerte.

INDEX

Keywords: whistleblowing, african development bank, soft law, ethic code, ethic management, governance, blue code of silence, snitching, outsiders, transgression.

Mots-clés: alerte professionnelle éthique, banque africaine de développement, soft law, code éthique, management de l'éthique, gouvernance, loi du silence, délation, déviance, transgression.

AUTHORS

KARIM BEN KAHLA

Karim Ben Kahla, Professeur de Sciences de Gestion à l'ESC Tunis

KHAOULA BEN MANSOUR

Khaoula Ben Mansour, Docteur en droit (ESCT - Université de Jean Monnet Paris Sud-Saclay)

SANDRA CHARREIRE-PETIT

Sandra Charreire-Petit est Professeure de Sciences de Gestion à l'Université de Jean Monnet, Paris Sud-Saclay