

## **Centre Intégrité (CINT) du Médiateur fédéral**

### **Protocole d'enquête des signalements d'atteintes à l'intégrité**

*version du 10 mars 2021*

#### **1. GENERALITES**

##### **1.1. Objet**

- 1.1.1. Le présent protocole d'enquête fixe les procédures applicables à la réalisation des enquêtes par le Centre Intégrité du Médiateur fédéral, repris ci-après comme CINT, dans le cadre de la *loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel*.
- 1.1.2. Le protocole d'enquête décrit le rôle des enquêteurs du CINT et celui des membres du personnel de l'administration fédérale associés à une enquête, les principes directeurs régissant la conduite d'une enquête ainsi que les modalités de rapportage.
- 1.1.3. Le protocole d'enquête vise à garantir le traitement uniforme des enquêtes menées par les enquêteurs du CINT ainsi que les éventuels experts qu'ils ont désignés pour les assister. La spécificité ou complexité d'une enquête peut toutefois amener à s'écarter des principes directeurs édictés.

##### **1.2. Objectifs de l'enquête**

- 1.2.1. L'enquête relative à une atteinte suspectée à l'intégrité vise à rassembler, contrôler et analyser des données à charge et à décharge, et à en faire rapport. L'objectif est de vérifier si une allégation d'irrégularité est fondée (ou non) et, dans l'affirmative, de déterminer les membres du personnel de l'administration fédérale impliqués dans l'irrégularité constatée.
- 1.2.2. L'enquête vise également à formuler des recommandations à l'administration fédérale en cas de dysfonctionnement ou d'insuffisance dans le système de contrôle interne ou dans les procédures existantes. Les recommandations sont destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration fédérale et/ou à atténuer les risques de récidives ultérieures. Il appartient au fonctionnaire dirigeant concerné de donner suite aux recommandations formulées. Le CINT assure le suivi de ces recommandations.
- 1.2.3. L'enquête ne vise pas à se prononcer sur l'opportunité des éventuelles mesures ou sanctions à prendre à l'égard des membres du personnel de l'administration fédérale impliqués dans l'atteinte à l'intégrité. Le choix des mesures ou sanctions à prendre relève de la seule compétence du fonctionnaire dirigeant, ou le cas échéant du ministre, auquel le rapport d'enquête est transmis. Le CINT n'assure pas de suivi des éventuelles mesures ou sanctions prises.

## **2. CODE DE CONDUITE DES ENQUETEURS**

### **2.1. Principes généraux de bonne administration**

- 2.1.1. Les enquêteurs du CINT s'appuient sur les principes généraux de bonne administration lors de la réalisation de l'enquête. Dans tous leurs actes, les enquêteurs veillent au respect des principes d'impartialité, d'égalité, de proportionnalité, de motivation et de gestion consciencieuse.
- 2.1.2. Les enquêteurs du CINT mènent l'enquête à charge et à décharge. Ils respectent le principe du contradictoire en confrontant le membre du personnel de l'administration fédérale aux constatations réalisées et en lui donnant la possibilité, lors de la déclaration individuelle, de réagir et de fournir des explications (cf. 4.5).

### **2.2. Intégrité, objectivité, confidentialité et compétence**

- 2.2.1. Conformément aux codes de conduite édictés par l'*Institute of Fraud Auditors* (IFA) et l'*Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), les enquêteurs du CINT agissent, pendant toute la durée de l'enquête, avec intégrité, objectivité, confidentialité et compétence, bases de la confiance et de la crédibilité accordées à leurs constatations et conclusions.

#### *Intégrité*

- 2.2.2. Les enquêteurs du CINT agissent avec intégrité, conscience et de façon juste et respectueuse.
- 2.2.3. A cet effet, les enquêteurs du CINT respectent les normes et réglementations en vigueur. Ils agissent avec diligence, honnêteté et conscience professionnelle. Ils évitent tout acte ou toute attitude qui pourrait compromettre la dignité de leur fonction.

#### *Objectivité*

- 2.2.4. Les enquêteurs du CINT font preuve d'objectivité dans leurs jugements, évaluent de manière équitable tous les éléments pertinents, sans idée préconçue ni préjugé. Ils rédigent leurs rapports avec rigueur et exactitude.
- 2.2.5. Les enquêteurs du CINT ne prennent pas parti et ne se laissent pas influencer par des intérêts personnels ou par autrui. Les enquêteurs évitent de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts ou pouvant en donner l'apparence. Le cas échéant, ils en informent leur hiérarchie et, si nécessaire, se retirent de l'enquête.

#### *Confidentialité*

- 2.2.6. Les enquêteurs du CINT sont soumis au secret professionnel, tel que visé à l'article 458 du Code pénal.
- 2.2.7. Les enquêteurs du CINT utilisent les informations récoltées avec prudence et discrétion. Ils n'utilisent les informations récoltées que pour les besoins de l'enquête.

2.2.8. Si le lanceur d'alerte a opté pour un signalement confidentiel, les enquêteurs du CINT protègent au maximum son identité et s'abstiennent de la révéler à autrui, sans l'autorisation écrite expresse de l'intéressé. Les enquêteurs s'abstiennent de poser des actes qui pourraient mettre en péril la confidentialité de son identité.

### *Compétence*

2.2.9. Les enquêteurs du CINT agissent avec professionnalisme et de manière consciencieuse. Ils n'entament des devoirs d'enquête que s'ils disposent des compétences utiles pour le faire. Si nécessaire, les enquêteurs du CINT peuvent se faire assister par des experts dans l'exécution de l'enquête (ex : compétences IT ou techniques spécifiques).

2.2.10. Les enquêteurs du CINT s'efforcent d'améliorer constamment leurs compétences et leurs connaissances professionnelles. Ils se forment de façon continue.

## **3. DROITS ET OBLIGATIONS DES MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION FEDERALE**

### **3.1. Définition**

3.1.1. Le membre du personnel de l'administration fédérale interrogé au sujet des aspects spécifiques de l'atteinte suspectée à l'intégrité est considéré comme « associé à l'enquête ». Les informations qu'il fournit sont formalisées dans sa déclaration individuelle (cf. 4.5.) et il bénéficie d'une protection (cf. 3.3).

3.1.2. Le membre du personnel de l'administration fédérale interrogé uniquement sur des questions ou procédures d'ordre général, sans que les spécificités de l'atteinte suspectée à l'intégrité ne soient abordées, n'est pas considéré comme « associé à l'enquête ». Il ne doit pas effectuer de déclaration individuelle et il ne bénéficie pas de protection.

### **3.2. Droit de se faire assister par un conseil**

3.2.1. Lors de la déclaration individuelle, le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête a le droit de se faire assister par un conseil de son choix. Il peut s'agir par exemple d'un avocat, d'un délégué syndical, d'un collègue membre du personnel, etc.

3.2.2. Le conseil est présent pour assister le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête et non pour se substituer à ce dernier. Le conseil peut formuler des remarques et observations et demander à ce qu'elles soient reprises dans le compte-rendu de la déclaration individuelle.

3.2.3. Les enquêteurs du CINT peuvent refuser le conseil choisi s'il existe des éléments laissant penser que ce dernier serait impliqué dans l'atteinte suspectée à l'intégrité ou qu'il serait trop étroitement lié au service ou membres du personnel faisant l'objet de l'enquête.

### **3.3. Droit à la protection**

- 3.3.1. Le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête ainsi que le membre du personnel agissant en tant que conseil bénéficient de droit au statut de protection à dater de leur association à l'enquête. Il s'agit d'une protection contre toute mesure ayant des conséquences préjudiciables sur leurs circonstances ou conditions de travail et qui découlerait de leur association à l'enquête (ex : licenciement, déplacement, mesure disciplinaire, évaluation défavorable, refus de promotion, etc.)
- 3.3.2. La protection dure jusqu'à trois ans après la remise du rapport d'enquête ou une éventuelle décision judiciaire définitive.
- 3.3.3. La protection est assurée par le Médiateur fédéral, auprès duquel le membre du personnel concerné de l'administration fédérale peut introduire une plainte motivée.
- 3.3.4. Le Médiateur fédéral peut lever la protection s'il ressort du rapport d'enquête que le membre du personnel de l'administration fédérale a effectué un signalement malhonnête, a fourni aux enquêteurs de fausses informations ou des informations manifestement incomplètes lors de sa déclaration individuelle ou qu'il est lui-même impliqué dans l'atteinte à l'intégrité constatée.

### **3.4. Obligation de collaborer à l'enquête**

- 3.4.1. Le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête est tenu de collaborer à celle-ci et de fournir aux enquêteurs du CINT toute information pertinente dont il dispose.
- 3.4.2. Le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête fait l'objet d'une procédure disciplinaire s'il ressort qu'il a fourni des informations malhonnêtes, non conformes à la réalité ou incomplètes aux enquêteurs du CINT ou s'il a délibérément agi dans le seul but d'entraver l'enquête ou d'inciter une personne à agir de la sorte. Le cas échéant, les enquêteurs du CINT en font état dans le rapport d'enquête et le fonctionnaire dirigeant de l'administration concernée entame une procédure disciplinaire à l'égard de l'intéressé.

## **4. DEROULEMENT DE L'ENQUETE**

### **4.1. Assistance par des experts**

- 4.1.1. Les enquêteurs du CINT peuvent se faire assister par des experts pour les besoins d'exécution de l'enquête. Les noms et coordonnées des experts désignés sont repris dans la notification écrite de l'enquête (cf. 4.3).
- 4.1.2. Les experts désignés sont tenus d'agir conformément au présent protocole.

### **4.2. Ouverture de l'enquête**

- 4.2.1. Avant de débiter le travail de terrain, les enquêteurs du CINT informent, par écrit, le ministre ou secrétaire d'Etat compétent et le fonctionnaire dirigeant de l'administration

fédérale concernée de l'ouverture d'une enquête. Ils mentionnent le nom des enquêteurs chargés de mener l'enquête et, éventuellement, celui des experts désignés.

- 4.2.2. Si le fonctionnaire dirigeant est suspecté d'être impliqué dans la potentielle atteinte à l'intégrité, les enquêteurs du CINT informent uniquement le ministre ou secrétaire d'Etat compétent de l'ouverture de l'enquête.

#### **4.3. Association d'un membre du personnel à l'enquête**

- 4.3.1. Les enquêteurs du CINT désignent les membres du personnel de l'administration fédérale qu'ils souhaitent associer à l'enquête. Les enquêteurs les invitent à effectuer une déclaration individuelle.
- 4.3.2. Préalablement à l'entretien, les enquêteurs du CINT leur transmettent une notification écrite de l'enquête ainsi qu'une fiche informative relative aux droits et obligations des membres du personnel associés à l'enquête. Les enquêteurs leur indiquent s'ils sont entendus en tant que témoin ou en tant que personne potentiellement impliquée dans l'atteinte suspectée à l'intégrité
- 4.3.3. La notification écrite mentionne l'objet de l'enquête, le nom des enquêteurs du CINT et celui des experts éventuels, chargés de mener l'enquête et indique la possibilité pour le membre du personnel de l'administration fédérale de se faire assister par un conseil de son choix.
- 4.3.4. Lorsque l'intérêt de l'enquête l'exige, les enquêteurs du CINT peuvent remettre la notification écrite de l'enquête aux membres du personnel de l'administration fédérale associés à l'enquête le jour même de l'entretien.

#### **4.4. Moyens d'enquête et droit d'accès**

- 4.4.1. Sur la base de l'article 11 de la *loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux*, les enquêteurs du CINT disposent des moyens d'enquête suivants :
- Les enquêteurs peuvent fixer des délais impératifs de réponse aux membres du personnel de l'administration fédérale auxquels ils adressent des questions ;
  - Les enquêteurs peuvent faire toute constatation sur place ;
  - Les enquêteurs peuvent se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes les personnes concernées ;
  - Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevées de l'obligation de garder le secret dans le cadre d'une enquête.
- 4.4.2. Sur simple requête, les enquêteurs du CINT peuvent accéder à tous les locaux de l'administration fédérale concernée (bureaux, armoires, archives, etc.) et à tous les dossiers et informations (documents papiers, documents électroniques, données présentes sur le disque dur ou le serveur, communications électroniques, etc.).
- 4.4.3. Les enquêteurs du CINT peuvent consulter tous les documents et informations sur place et, si nécessaire, en faire une copie. Si les besoins de l'enquête le justifient, les

enquêteurs peuvent sécuriser des documents originaux ou procéder à des copies *forensic* afin d'éviter une altération éventuelle des preuves.

- 4.4.4. Les enquêteurs du CINT informent les membres du personnel de l'administration fédérale concernés que des données personnelles, telles que des communications électroniques, ont été consultées et/ou copiées. Cette information est réalisée soit au moment où les données sont récoltées en présence du membre du personnel concerné, soit lors de la déclaration individuelle du membre du personnel concerné lorsque les données ont été récoltées en son absence.
- 4.4.5. Les enquêteurs du CINT tiennent compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans le choix des techniques d'enquête utilisées : les moyens d'enquête utilisés sont proportionnels à la nature de l'atteinte suspectée à l'intégrité et restent le moins intrusifs possibles.
- 4.4.6. Les droits d'accès des enquêteurs du CINT s'exercent sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en vigueur, notamment le droit au respect de la vie privée. Cela signifie notamment que l'accès à des données privées s'effectue dans le respect des principes de finalité, proportionnalité et transparence.

#### **4.5. Déclaration individuelle**

- 4.5.1. En fonction des besoins et circonstances de l'enquête, les enquêteurs du CINT désignent les membres du personnel de l'administration fédérale qu'ils souhaitent associer à l'enquête et définissent l'ordre dans lequel ils les entendent.
- 4.5.2. Lorsqu'un membre du personnel de l'administration fédérale est associé à l'enquête, il est soumis à une déclaration individuelle. Il s'agit d'un entretien de visu relatif à l'objet de l'enquête, réalisé de préférence en présence de deux enquêteurs du CINT. Le premier enquêteur est chargé de mener l'entretien et le second de prendre des notes. Dans certains cas, l'entretien peut se dérouler par téléphone ou par vidéoconférence.
- 4.5.3. Les enquêteurs du CINT informent les membres du personnel de l'administration fédérale s'ils sont entendus en qualité de témoin ou de personne potentiellement impliquée dans l'atteinte suspectée à l'intégrité. Cette qualité peut changer au cours de l'enquête, en fonction des constatations réalisées.
- 4.5.4. Si les enquêteurs du CINT ont entendu un membre du personnel en tant que témoin et qu'ils suspectent par la suite ce dernier d'être potentiellement impliqué dans l'atteinte à l'intégrité, ils invitent l'intéressé à une seconde déclaration individuelle en sa nouvelle qualité.
- 4.5.5. Les enquêteurs du CINT garantissent que le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête puisse faire une déclaration individuelle en toute liberté, c'est-à-dire sans aucune contrainte. Le local utilisé pour l'entretien permet de garantir la confidentialité.
- 4.5.6. A l'issue de l'entretien, les enquêteurs du CINT établissent un compte-rendu de la déclaration individuelle faite par le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête. Le compte-rendu reprend les éléments pertinents fournis au cours de

l'entretien. Il ne s'agit pas d'établir un compte rendu intégral des propos tenus lors de l'entretien.

- 4.5.7. Le compte-rendu de la déclaration individuelle est soumis à la relecture du membre du personnel de l'administration fédérale entendu. Ce dernier peut formuler des remarques ou proposer des adaptations.
- 4.5.8. En cas de désaccord sur une formulation entre les enquêteurs du CINT et le membre du personnel de l'administration fédérale associé à l'enquête, les deux versions sont reprises dans le compte-rendu de la déclaration individuelle.
- 4.5.9. Le compte-rendu de la déclaration individuelle est signé par l'ensemble des parties présentes lors de l'entretien. Il est dès lors réputé définitif.
- 4.5.10. Si une des parties refuse de signer le compte-rendu de la déclaration individuelle, ce refus est consigné dans le rapport d'enquête. Ce refus n'empêche pas les enquêteurs du CINT d'utiliser les informations reprises dans le compte-rendu de la déclaration individuelle.
- 4.5.11. Le compte-rendu de la déclaration individuelle fait partie du dossier d'enquête mais il n'est pas annexé au rapport d'enquête. Certains propos pertinents, au besoin rendus anonymes, peuvent néanmoins être utilisés et repris dans le rapport d'enquête.

## **5. RAPPORTAGE**

### **5.1. Conclusions de l'enquête**

- 5.1.1. Les enquêteurs du CINT évaluent, contrôlent et analysent toutes les informations et les données récoltées en vue de formuler une appréciation sur l'existence ou non de l'atteinte suspectée à l'intégrité.
- 5.1.2. Les conclusions de l'enquête peuvent donner lieu à trois scénarios :
  - Atteinte à l'intégrité confirmée : les enquêteurs du CINT disposent de suffisamment d'éléments pour conclure que l'atteinte à l'intégrité a eu lieu. Les enquêteurs désignent, le cas échéant, les membres du personnel de l'administration fédérale impliqués dans l'atteinte à l'intégrité constatée.
  - Atteinte à l'intégrité écartée : les enquêteurs disposent de suffisamment d'éléments pour conclure que l'atteinte à l'intégrité n'a pas eu lieu.
  - Atteinte à l'intégrité pas établie : les enquêteurs ne disposent pas d'éléments suffisamment probants pour affirmer que l'atteinte à l'intégrité a eu lieu.

### **5.2. Rapport d'enquête**

- 5.2.1. Les enquêteurs du CINT établissent un rapport d'enquête reprenant les constatations réalisées et les conclusions qui en découlent. Les constatations de l'enquête incluent tous les éléments et faits pertinents impliquant ou disculpant le(s) membre(s) du personnel de l'administration fédérale concerné(s) et qui, en cas d'omission, pourraient causer une distorsion des faits.

- 5.2.2. Le rapport d'enquête peut, en outre, contenir des recommandations visant à pallier des insuffisances dans le système de contrôle interne ou des dysfonctionnements. Les recommandations visent à améliorer le fonctionnement de l'administration fédérale concernée et/ou à atténuer les risques de récidives ultérieures.
- 5.2.3. Le rapport d'enquête ne se prononce pas sur l'opportunité d'éventuelles mesures ou sanctions disciplinaires. Cette opportunité relève du pouvoir d'appréciation du fonctionnaire dirigeant, ou le cas échéant, du ministre compétent.

### **5.3. Transmission du rapport d'enquête**

- 5.3.1. Le rapport d'enquête est transmis au fonctionnaire dirigeant de l'administration fédérale concernée pour suites voulues.
- 5.3.2. S'il ressort de l'enquête que le fonctionnaire dirigeant est impliqué dans l'atteinte à l'intégrité constatée, le rapport d'enquête est transmis au ministre compétent.
- 5.3.3. Le rapport d'enquête n'est adressé ni au membre du personnel de l'administration fédérale ayant effectué le signalement, ni aux membres du personnel associés à l'enquête.
- 5.3.4. S'il ressort de l'enquête que les enquêteurs du CINT ont acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit, ils transmettent le rapport d'enquête au procureur du Roi, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Les enquêteurs en informent le fonctionnaire dirigeant, ou le cas échéant, le ministre.

### **5.4. Communication du résultat de l'enquête**

- 5.4.1. Le membre du personnel de l'administration fédérale ayant effectué le signalement, les membres du personnel associés à l'enquête et la personne de confiance intégrité ayant remis l'avis préalable sont informés par écrit de l'issue de l'enquête de manière succincte : l'atteinte à l'intégrité est confirmée / écartée / pas établie.
- 5.4.2. Si l'atteinte à l'intégrité est confirmée, le membre du personnel de l'administration fédérale impliqué dans l'atteinte à l'intégrité reçoit une copie de la conclusion générale du rapport d'enquête.
- 5.4.3. Le membre du personnel de l'administration fédérale ayant effectué le signalement et les membres du personnel associés à l'enquête sont informés du maintien ou de la levée de leur protection.