

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE



Instruments juridiques

Recommandation CM/Rec(2014)7
et exposé des motifs

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Recommandation CM/Rec(2014)7
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 30 avril 2014
et exposé des motifs

Edition anglaise :

*Protection of whistleblowers
(Recommendation CM/Rec(2014)7
and explanatory memorandum)*

ISBN 978-92-871-7929-6

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source :

Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Couverture et mise en page :

Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7930-2

© Conseil de l'Europe, octobre 2014

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

RECOMMANDATION CM/REC(2014)7	5
Annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)7	7
EXPOSÉ DES MOTIFS	13
Introduction	13
Commentaire	22
Annexe – Les 29 principes	24

Recommandation CM/Rec(2014)7

du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d’alerte

*(adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014,
lors de la 1198^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l’article 15.b du Statut du Conseil de l’Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l’Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que la promotion de l’adoption de règles communes en matière juridique peut contribuer à la réalisation de ce but ;

Réaffirmant que la liberté d’expression et le droit de rechercher et de recevoir des informations sont indispensables au fonctionnement d’une véritable démocratie ;

Reconnaissant que les personnes qui font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l’intérêt général (« lanceurs d’alerte ») peuvent contribuer à renforcer la transparence et la responsabilité démocratique ;

Considérant que le traitement approprié par les employeurs ou les autorités publiques des révélations d'informations d'intérêt général est de nature à favoriser la prise de mesures remédiant aux menaces ou au préjudice ainsi révélé(es);

Gardant à l'esprit la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5), et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en rapport avec l'article 8 (respect de la vie privée) et l'article 10 (liberté d'expression), ainsi que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108);

Gardant à l'esprit le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du Conseil de l'Europe, et, en particulier, leurs articles 22 et 9 respectivement, ainsi que les travaux menés par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO);

Prenant note de la Résolution 1729 (2010) de l'Assemblée parlementaire dans laquelle l'Assemblée invite les Etats membres à passer en revue leur législation sur la protection des lanceurs d'alerte en ayant à l'esprit une série de principes directeurs;

Prenant note du Recueil des bonnes pratiques et des principes directeurs pour la législation sur la protection des lanceurs d'alerte établi par l'OCDE à la demande des dirigeants du G20 lors de leur Sommet de Séoul en novembre 2010;

Considérant la nécessité d'encourager l'adoption de cadres nationaux dans les Etats membres pour la protection des lanceurs d'alerte, fondés sur des principes communs,

Recommande aux Etats membres de disposer d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les personnes qui, dans le cadre de leurs relations de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général. A cette fin, l'annexe à la présente recommandation énonce une série de principes destinés à guider les Etats membres lorsqu'ils passent en revue leurs législations nationales ou lorsqu'ils adoptent ou modifient les mesures législatives et réglementaires qui peuvent être nécessaires et appropriées dans le cadre de leur système juridique.

Dans la mesure où les relations de travail sont régies par des conventions collectives, les Etats membres peuvent mettre en œuvre la présente recommandation et les principes énoncés en annexe dans le cadre de ces conventions.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)7

Principes

Définitions

Aux fins de la présente recommandation et de ses principes :

- a. « lanceur d’alerte » désigne toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l’intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu’elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé ;
- b. « signalement ou révélation d’informations d’intérêt général » désigne tout signalement d’actions ou d’omissions constituant une menace ou un préjudice pour l’intérêt général, ou toute révélation d’informations sur de tels faits ;
- c. « signalement » désigne tout signalement, soit en interne au sein d’une organisation ou d’une entreprise, soit auprès d’une autorité extérieure ;
- d. « révélation d’informations » désigne toute révélation publique d’informations.

I. Champ d’application matériel

1. Le cadre national normatif, institutionnel et judiciaire, y compris, le cas échéant, les conventions collectives de travail, devrait être conçu et développé dans le but de faciliter les signalements et les révélations d’informations d’intérêt général en établissant des règles destinées à protéger les droits et les intérêts des lanceurs d’alerte.

2. Bien qu’il appartienne aux Etats membres de déterminer ce que recouvre l’intérêt général aux fins de la mise en œuvre des présents principes, les Etats membres devraient préciser expressément le champ d’application du cadre national qui devrait, pour le moins, inclure les violations de la loi et des droits de l’homme, ainsi que les risques pour la santé et la sécurité publiques, et pour l’environnement.

II. Champ d’application personnel

3. Le champ d’application personnel du cadre national devrait couvrir toutes les personnes travaillant soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé,

indépendamment de la nature de leur relation de travail et du fait qu'elles sont ou non rémunérées.

4. Le cadre national devrait également inclure les personnes dont la relation de travail a pris fin ou, éventuellement, n'a pas encore commencé, si les informations concernant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ont été obtenues durant le processus de recrutement ou à un autre stade de la négociation précontractuelle.

5. Les informations relatives à la sécurité nationale, à la défense, au renseignement, à l'ordre public ou aux relations internationales de l'Etat peuvent faire l'objet d'un régime particulier ou de règles particulières, prévoyant notamment des droits et obligations modifiés.

6. Ces principes ne portent pas atteinte aux règles bien établies et reconnues garantissant la protection du secret professionnel.

III. Cadre normatif

7. Le cadre normatif devrait refléter une approche globale et cohérente pour faciliter les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général.

8. Les restrictions ou exceptions aux droits et obligations de toute personne en ce qui concerne les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire et, en tout état de cause, ne devraient pas être de nature à contrecarrer les objectifs des principes énoncés dans la présente recommandation.

9. Les Etats membres devraient veiller à ce qu'un ou plusieurs mécanismes effectifs de réaction aux signalements et aux révélations d'informations d'intérêt général soient en place.

10. Toute personne ayant subi, directement ou indirectement, un préjudice du fait du signalement ou de la révélation d'informations inexactes ou trompeuses devrait conserver la protection et les voies de recours qui lui sont offertes en vertu des règles de droit général.

11. Un employeur ne devrait pas pouvoir se prévaloir des obligations légales ou contractuelles d'une personne pour empêcher cette personne de faire un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général, ou pour la sanctionner pour cette action.

IV. Voies de signalement et de révélation d'informations

12. Le cadre national devrait favoriser un environnement qui encourage à faire ouvertement tout signalement ou toute révélation d'informations. Nul ne devrait éprouver de crainte de soulever librement des préoccupations d'intérêt général.

13. Des voies clairement établies pour le signalement et la révélation d'informations d'intérêt général devraient être mises en place et le recours à ces voies devrait être facilité par des mesures appropriées.

14. Les voies de signalement et de révélation d'informations comprennent :

- le signalement interne au sein d'une organisation ou d'une entreprise (y compris auprès des personnes de confiance désignées pour recevoir les signalements) ;
- le signalement aux organes réglementaires publics, aux autorités de répression et aux organes de contrôle ;
- la révélation publique d'informations, par exemple à un journaliste ou à un parlementaire.

La situation individuelle de chaque cas déterminera la voie la plus appropriée.

15. Les employeurs devraient être encouragés à mettre en place des procédures de signalement interne.

16. Les travailleurs(euses) et leurs représentants devraient être consultés sur les propositions de mise en place des procédures de signalement interne, le cas échéant.

17. En règle générale, le signalement interne et le signalement aux organes réglementaires publics, aux autorités de répression et aux organes de contrôle compétents devraient être encouragés.

V. Confidentialité

18. Les lanceurs d'alerte devraient voir préservé le caractère confidentiel de leur identité, sous réserve de garanties d'un procès équitable.

VI. Réaction au signalement et à la révélation d'informations

19. Les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général faits par les lanceurs d'alerte devraient donner rapidement lieu à une enquête et, le cas échéant, les résultats devraient donner lieu à une action effective et

efficace de l'employeur et de l'organe réglementaire public, de l'autorité de répression ou de l'organe de contrôle approprié.

20. Un lanceur d'alerte qui fait un signalement interne devrait, en règle générale, être informé, par la personne à qui le signalement a été fait, de l'action entreprise pour y donner suite.

VII. Protection contre les représailles

21. Il convient d'assurer aux lanceurs d'alerte une protection contre toutes formes de représailles, directes ou indirectes, de la part de leur employeur et de la part de personnes travaillant pour le compte ou agissant au nom de cet employeur. Parmi ces formes de représailles pourraient figurer le licenciement, la suspension, la rétrogradation, la perte de possibilités de promotion, les mutations à titre de sanction, ainsi que les diminutions de salaire ou retenues sur salaire, le harcèlement ou toute autre forme de sanction ou de traitement discriminatoire.

22. La personne ayant fait un signalement ou ayant révélé des informations ne devrait pas perdre le bénéfice de sa protection au seul motif qu'elle a commis une erreur d'appréciation des faits ou que la menace perçue pour l'intérêt général ne s'est pas matérialisée, à condition qu'elle ait eu des motifs raisonnables de croire en sa véracité.

23. Un lanceur d'alerte devrait pouvoir invoquer, dans le cadre d'une procédure civile, pénale ou administrative, le fait que le signalement ou la révélation d'informations ait été fait conformément au cadre national.

24. Le fait que le lanceur d'alerte ait révélé des informations au public sans avoir eu recours au système de signalement interne mis en place par l'employeur peut être pris en considération lorsqu'il s'agit de décider des voies de recours ou le niveau de protection à accorder au lanceur d'alerte.

25. Dans les procédures juridiques ayant trait à un acte préjudiciable subi par un lanceur d'alerte, et sous réserve que celui-ci donne des motifs raisonnables de penser que l'acte préjudiciable constituait une forme de représailles à la suite de son signalement ou de sa révélation d'informations, il incombe à l'employeur d'établir que telle n'était pas la motivation de l'acte préjudiciable.

26. En attendant l'issue de la procédure civile, les personnes qui ont été victimes de représailles pour avoir fait un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général devraient pouvoir solliciter des mesures provisoires, en particulier en cas de perte d'emploi.

VIII. Conseil, sensibilisation et évaluation

27. Le cadre national devrait faire l'objet d'une large promotion afin de développer les attitudes positives parmi l'opinion publique et les milieux professionnels, et de faciliter la révélation d'informations lorsque l'intérêt général est en jeu.

28. Il devrait être envisagé de donner aux personnes qui prévoient de faire un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général un accès gratuit à des informations et à des conseils confidentiels. Les structures existantes en mesure de fournir ces informations et ces conseils devraient être repérées et leurs coordonnées mises à la disposition du grand public. Si nécessaire, et si possible, d'autres structures appropriées pourraient bénéficier des moyens nécessaires pour s'acquitter de ce rôle ou de nouvelles structures pourraient être créées.

29. Des évaluations périodiques de l'efficacité du cadre national devraient être réalisées par les autorités nationales.

Exposé des motifs

Introduction

L'importance des alertes et de la protection des lanceurs d'alerte en Europe

1. Le Conseil de l'Europe reconnaît l'utilité des alertes pour dissuader et prévenir les actes répréhensibles, et renforcer la responsabilité et la transparence démocratiques. L'alerte est un aspect fondamental de la liberté d'expression et de la liberté de conscience, et joue un rôle important dans la lutte contre la corruption et les graves erreurs de gestion, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

2. L'alerte est l'action d'une personne qui fait état de préoccupations ou révèle des informations relatives à des actions ou des omissions constituant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, dont elle a été le témoin au cours de son travail ; par exemple un préjudice pour les usagers d'un service, le grand public ou l'organisation elle-même, ou encore une violation de la loi. L'alerte couvre les signalements faits aux employeurs (managers, directeurs ou autres personnes responsables), aux organes réglementaires ou de contrôle et aux autorités de répression ainsi que les révélations publiques d'informations, le plus souvent par le biais des médias et de l'internet, de groupes de défense de l'intérêt général ou d'un parlementaire.

3. L'alerte peut constituer une mise en garde précoce afin de prévenir les dommages et de détecter des actes répréhensibles qui, sinon, pourraient passer inaperçus. Elle peut contribuer à assurer l'application effective des dispositifs locaux et nationaux de responsabilité en permettant aux personnes légalement responsables de la supposée inconduite de s'attaquer au problème et d'en rendre compte, et en identifiant plus rapidement les potentiels responsables du dommage causé.

4. Toutefois, il a été mis en évidence maintes fois que les lanceurs d'alerte sont souvent confrontés à l'indifférence, à l'hostilité, voire, pire encore, à des représailles, qu'ils fassent état de préoccupations au sein d'une organisation ou d'une entreprise, ou à une autorité publique appropriée, ou qu'ils révèlent des informations au public. Loin d'être perçue comme l'acte positif d'un « bon citoyen », même dans le contexte du travail, l'alerte expose son auteur à des accusations de manque de loyauté envers ses collègues ou son employeur. Dans ces cas, l'attention se porte en premier lieu ou exclusivement sur le lanceur d'alerte, qui est réprimandé ou sanctionné pour s'être « désolidarisé », plutôt que sur la considération et l'examen des informations signalées ou révélées. Lorsque c'est l'organisation elle-même qui est responsable d'une inconduite ou qui tente de masquer le problème, sa priorité consiste généralement à faire en sorte que la personne renonce à ses démarches.

5. Ainsi, alors que ceux qui sont sur le lieu de travail sont souvent les premiers à savoir que quelque chose ne va pas et sont donc les mieux placés pour informer ceux qui peuvent s'attaquer au problème, ils sont dissuadés de faire état de leurs préoccupations ou de leurs soupçons à leur employeur ou aux autorités appropriées par crainte de représailles et ont l'impression que leurs alertes resteront sans suite. Une occasion majeure de protéger l'intérêt général se trouve ainsi manquée.

6. Pour changer la culture qui prédomine sur le lieu de travail, qu'il soit public ou privé, il importe que les Etats membres adressent un message ferme aux employeurs afin qu'ils tiennent compte des signalements qui leur sont faits et y réagissent comme il se doit, et que les représailles ou la victimisation des lanceurs d'alerte ne soient pas tolérées dans une société démocratique. Une législation qui prévoit des sanctions claires et rapides à l'encontre des auteurs d'actes préjudiciables aux lanceurs d'alerte permettrait que ces derniers aient une alternative réelle au silence ou à l'anonymat.

7. Quelques Etats membres disposent déjà de législations qui protègent les lanceurs d'alerte et leur offrent des voies de recours. Plusieurs de ces initiatives ont été instaurées à la suite de catastrophes ou de tragédies qui ont fait des victimes ou détruit des vies, alors qu'il avait été révélé que les personnes travaillant dans ou avec les organisations concernées connaissaient le problème, mais qu'elles craignaient trop pour leur emploi pour parler ou ne savaient pas à qui s'adresser, en particulier à l'extérieur du lieu de travail. Dans certains cas, il a été constaté que le personnel avait fait part de ses préoccupations suffisamment tôt et que les dommages auraient pu être évités, mais que ses avertissements avaient été ignorés.

8. Les lois qui protègent les lanceurs d’alerte aident aussi les organisations à comprendre qu’il est dans leur intérêt de rendre plus facile et plus sûr, pour les personnes qui travaillent pour elles, de faire état de leurs préoccupations et que le public devrait être alerté des actes répréhensibles ou des risques graves, en particulier lorsque rien n’est fait pour y remédier. D’un autre côté, les organisations qui transgressent la loi, qui s’engagent dans des actes répréhensibles pour maximiser leurs profits, ou dont les responsables sont corrompus, ne souhaitent pas encourager les alertes. En pareil cas, il est important que les lanceurs d’alerte soient juridiquement protégés lorsqu’ils font des signalements aux autorités appropriées et qu’ils aient accès à des voies de recours adéquates.

9. Les organisations qui font en sorte que ceux qui travaillent pour leur compte sachent qu’ils peuvent, en toute sécurité et sans s’exposer à des représailles, faire état de leurs préoccupations au sujet d’actes répréhensibles sont plus susceptibles :

- a. d’être averties de pratiques répréhensibles potentielles ;
- b. d’enquêter sur celles-ci ; et
- c. de prendre des mesures raisonnables pour écarter tout danger injustifié.

Ainsi, mettre en place des dispositions internes en matière d’alerte est de plus en plus considéré comme faisant partie d’une démarche visant à établir une culture de l’intégrité au sein des organisations, à proposer au public et à la clientèle des services de grande qualité, et à gérer le risque de manière responsable¹.

10. L’accent mis sur les principes de responsabilité et de démocratie est par ailleurs important. Les employeurs, les gouvernements et les citoyens reconnaissent de plus en plus qu’encourager les lanceurs d’alerte à parler permet non seulement d’éviter des préjudices et des dommages mais aussi d’améliorer le service public et de renforcer la responsabilité des organisations et leur obligation de rendre des comptes au public. La recherche montre que la grande majorité des lanceurs d’alerte font état de leurs préoccupations en

1. En 2010, le Corporate Executive Board a publié des détails sur l’enquête qu’il a menée auprès de 500 000 employés dans plus de 85 pays. Celle-ci a mis en évidence une relation directe entre l’existence d’une culture d’intégrité sur le lieu de travail et le faible nombre d’inconduites. Douze indicateurs ont été utilisés ; le sentiment de sécurité dont jouissent les employés lorsqu’ils signalent les problèmes dont ils sont témoins est l’indicateur le plus étroitement lié au niveau élevé de rendement à long terme pour les actionnaires (plus de dix ans). Il a été noté que le fait ne de pas craindre de représailles contribue de manière déterminante à la sécurité ressentie. Voir <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>.

interne d'abord (quelle que soit la réglementation et qu'il existe ou non une loi relative aux lanceurs d'alerte); il est donc dans l'intérêt de chacun que ces signalements soient pris en compte et que les lanceurs d'alerte soient protégés.

11. Lorsque la voie interne s'avère inefficace parce que les employeurs ne facilitent pas la communication des préoccupations des lanceurs d'alerte, ne parviennent pas à protéger ceux qui parlent ou participent eux-mêmes aux actes répréhensibles concernés ou à leur dissimulation, les organes réglementaires, lorsqu'ils existent, sont généralement considérés comme les récepteurs les plus appropriés de ces signalements. Ces organes ont le pouvoir et les compétences nécessaires pour étudier le problème et ont même besoin de ces informations pour s'acquitter correctement de leur tâche. Comme les employeurs, cependant, il leur est nécessaire de donner suite aux informations qu'ils reçoivent pour conserver la confiance du public.

12. Dans la plupart des systèmes juridiques, il n'existe pas – ou presque pas – de protection accessible sans difficulté à toute personne qui fait un signalement à une autorité publique ou révèle des informations au public, même en toute honnêteté, de façon justifiée et raisonnable. En conséquence, ces signalements ou ces révélations sont souvent faits dans l'anonymat, dans l'espoir que la source sera protégée. Toutefois, l'anonymat soulève quantité de questions. Très souvent, les allégations anonymes sont supposées malveillantes, voire moins crédibles, par ceux qui les reçoivent. Dans le cas de révélations anonymes, l'enquête peut aussi être beaucoup plus difficile et il peut s'avérer impossible de remédier au problème signalé. Enfin, l'anonymat ne garantit pas que la source d'information ne sera pas dévoilée. Lorsque la personne est identifiée, son acte anonyme peut être interprété comme un signe de mauvaise foi et la placer dans une situation plus délicate encore. Dans le pire des cas, ces personnes voient leur carrière brisée. Leur situation attire alors l'attention des médias, ce qui ne peut que dissuader d'autres de sonner l'alarme.

13. Il existe aussi des attitudes culturelles et sociales qui sont un obstacle à la protection des lanceurs d'alerte et qui, en partie, découlent des structures organisationnelles hiérarchiques traditionnelles au sein desquelles l'obéissance est valorisée au point d'aller à l'encontre du flux de communication (y compris au sujet d'actes répréhensibles), de la base aux échelons supérieurs, ou encore lorsque l'obéissance à une organisation est mise en avant par rapport aux principes de responsabilité envers ceux qu'elle est censée servir. En outre, le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les donneurs

d'alerte (voir références ci-dessous) note que, dans certains pays, il y a « des attitudes culturelles profondément ancrées depuis les régimes sociopolitiques de dictature et/ou de domination étrangère sous lesquels il était tout à fait normal de se méfier des “informateurs” des autorités méprisées »².

14. Les lois de protection des lanceurs d'alerte constituent, par conséquent, une alternative sûre au silence et renforcent l'intérêt qu'il y a à faciliter les voies pour le signalement de risques ou d'actes répréhensibles. Ces lois visent aussi à faire en sorte que des organes réglementaires agissent sur la base des informations qu'ils reçoivent et protègent les personnes qui les fournissent, et que les révélations sur une plus grande échelle, aux médias par exemple, soient protégées lorsque nécessaire. Cette dernière mesure peut paraître raisonnable lorsqu'il n'existe pas de voies alternatives sûres pour faire état de préoccupations, ou encore lorsque ces voies ne fonctionnent pas correctement et que les actes répréhensibles se poursuivent ou sont dissimulés. La plupart des systèmes juridiques, toutefois, protègent les révélations faites à la police, par exemple lorsque le risque est si grave qu'il faut agir rapidement pour éviter un préjudice significatif ou irréparable, en particulier pour la vie ou la sécurité d'autrui.

15. Il convient de trouver un juste équilibre entre les intérêts des employeurs – que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé – à gérer les informations et les activités de leur personnel, et le droit du public à être informé lorsque ses intérêts sont menacés ou qu'il y a violation de la loi. Dans le secteur public, l'accès à l'information est un droit fondamental qui favorise une participation démocratique accrue, l'élaboration de politiques avisées et le droit de regard du public sur l'action de l'Etat. Dans le secteur privé, la connaissance d'informations relatives à la gestion d'une entreprise est importante pour la protection des consommateurs, la concurrence équitable du marché, et la réglementation appropriée des activités financières ou de toute autre activité commerciale. Dans de nombreuses juridictions, les tribunaux ont estimé qu'il ne pouvait y avoir aucune confidentialité en matière d'actes répréhensibles et que les révélations publiques d'informations étaient valides et protégées, en particulier lorsque l'intérêt du public à avoir connaissance d'informations l'emporte sur le droit de l'employeur à y mettre des restrictions. La Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à la même conclusion dans plusieurs affaires examinées au titre du droit à la liberté d'expression consacré

2. La protection des « donneurs d'alerte », Doc. 12006 (14 septembre 2009), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, paragraphe 1.

par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »). Voir aussi le paragraphe 18.

16. Si certaines juridictions reconnaissent les dispositifs de signalements confidentiels et anonymes comme un outil précieux pour recevoir des informations, une protection renforcée des lanceurs d'alerte et un traitement efficace des problèmes signalés permettront que ceux qui constatent des actes répréhensibles ou un risque pour le public se sentent en sécurité et acceptent de faire connaître leurs préoccupations par les voies normales. Face à la multiplication des possibilités de révélations publiques sur une plus grande échelle, notamment aux médias et aux groupes de défense de l'intérêt général, du fait des nouvelles technologies, les Etats membres sont encouragés à adopter une approche raisonnable et pragmatique pour protéger les lanceurs d'alerte dans l'intérêt général.

La protection des lanceurs d'alerte et le Conseil de l'Europe

17. Le travail du Groupe d'Etats contre la corruption³ (GRECO), qui veille au suivi des normes du Conseil de l'Europe en matière de prévention de la corruption, y compris les Conventions civile et pénale sur la corruption (STE n°s 173 et 174), a permis que la protection des lanceurs d'alerte continue de figurer parmi les priorités européennes. Le GRECO a recommandé à la plupart des Etats membres que le personnel des administrations publiques soit formé à signaler tous soupçons de corruption et qu'il soit protégé comme il se doit s'il fait de tels signalements.

18. Dans le contexte du droit des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme⁴ a rendu quelques arrêts significatifs en matière d'alerte, établissant les principes clés à appliquer au titre, en particulier, du droit à la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la Convention. En 2009, l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, a décrit l'effet dévastateur de la corruption sur les droits de l'homme, déclarant que

3. Voir en particulier le Deuxième cycle d'évaluation – www.coe.int/GRECO.

4. Les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme relatives aux alertes et aux droits garantis par l'article 10 concernaient le respect des révélations externes dans le domaine public. La Cour a établi six principes dans l'affaire *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008, pour parvenir à déterminer si l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression (article 10) était « nécessaire dans une société démocratique ». Ces principes ont été réaffirmés dans l'affaire *Heinisch c. Allemagne*, n° 28274/08, CEDH 2011 (extraits) et à nouveau dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*, n° 40238/02, 8 janvier 2013. Ces principes sont énoncés dans le commentaire sur le projet de recommandation (paragraphe 53 ci-après).

« le contrôle de l'information et l'absence de véritable surveillance publique permettent aux corrompus d'échapper plus facilement aux sanctions et à la condamnation publique »⁵. Il est important en particulier de rappeler que, dans une démocratie fondée sur l'Etat de droit, protéger les révélations publiques sur une plus grande échelle, aux médias par exemple, est indispensable à la responsabilité et à la transparence. Toutefois, il est de plus en plus admis, sur le continent européen et au-delà, que les Etats doivent faire davantage pour protéger les lanceurs d'alerte en droit et en pratique, et pour faciliter des alertes responsables dans tous les secteurs.

19. En 2009, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a publié un rapport⁶ qui concluait que, s'il existe diverses réglementations dans les différents Etats membres, il faut aller beaucoup plus loin au plan national. L'Assemblée a par la suite adopté la Résolution 1729 (2010) qui invite tous les Etats membres à passer en revue leur législation sur la protection des donneurs d'alerte, en gardant à l'esprit un certain nombre de principes directeurs. Parallèlement, elle a adopté la Recommandation 1916 (2010) qui recommande au Comité des Ministres d'élaborer un ensemble de lignes directrices pour la protection des donneurs d'alerte, qui prennent en compte les principes directeurs stipulés par l'Assemblée.

20. Conformément au mandat que lui a confié le Comité des Ministres, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a, en 2012, commandé un rapport d'étude sur la faisabilité d'un instrument juridique sur la protection des donneurs d'alerte⁷. Le rapport, qui examine les mesures prises par les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'alerte, a constaté que peu d'entre eux étaient dotés d'une législation complète couvrant spécifiquement la protection des donneurs d'alerte – autrement dit, de règles applicables aux employés de tout secteur, public ou privé, et visant les actes répréhensibles ou les risques graves dans une large acception. Cela étant, un certain nombre d'Etats membres sont en train de légiférer dans ce domaine ou envisagent de le faire.

5. « La corruption est un problème majeur de droits de l'homme », présentation du Commissaire aux droits de l'homme (Hammarberg) lors de la conférence de haut niveau à l'occasion du 10^e anniversaire du GRECO (Strasbourg, 5 octobre 2009).

6. Voir note 2 ci-dessus.

7. P. Stephenson et M. Levi (2012), « La protection des « donneurs d'alerte : rapport d'étude sur la faisabilité d'un instrument juridique sur la protection des employés qui divulguent des informations dans l'intérêt public », CDCJ(2012)9FIN.

21. Le rapport de faisabilité a relevé d'autres initiatives internationales importantes concernant la protection des donneurs d'alerte, qui s'appliquent à certains Etats membres du Conseil de l'Europe mais pas à tous. Parmi celles-ci figurent des dispositions contenues dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), un engagement de la Commission européenne à évaluer⁸ l'état de la protection des lanceurs d'alerte dans les Etats membres de l'Union européenne en vue de poursuivre le travail dans ce domaine, la résolution du Parlement européen appelant à mettre en place un programme européen efficace et complet pour protéger notamment les lanceurs d'alerte, dans le secteur privé comme dans le secteur public⁹, ainsi qu'un engagement de la part des Etats membres du G20 à protéger les lanceurs d'alerte dans le cadre du Plan d'action anticorruption¹⁰ et la publication en 2010 de son recueil des bonnes pratiques et des principes directeurs pour la législation sur la protection des lanceurs d'alerte. Enfin, il y a des exemples de législations internes visant la corruption dans le secteur privé et les pratiques financières répréhensibles, qui s'appliquent également aux entreprises multinationales opérant en Europe¹¹.

22. Si ces initiatives confirment la nécessité pour les Etats membres de réglementer la question de l'alerte, un examen plus attentif de la réalité de la protection juridique, même dans les pays où il existe des dispositions pour la protection des lanceurs d'alerte, montre qu'il existe des besoins pour des conseils et une orientation plus clairs. A titre d'exemple, la protection des lanceurs d'alerte ne bénéficie pas du soutien actif des gouvernements nationaux et peu de ressources sont consacrées au traitement approprié des révélations d'informations, lorsque celles-ci sont faites à des organes réglementaires, ou à la protection des intérêts des lanceurs d'alerte.

8. Transparency International Berlin a conduit cette évaluation dans 10 Etats membres de l'Union européenne en 2009 au nom de la Commission européenne. Cette étude a été élargie aux 27 Etats membres d'alors et la publication, en novembre 2013, du rapport qui en résulte : *Whistleblowing in Europe : Legal Protections for Whistleblowers in the EU* (http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

9. Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux : recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre (rapport final) (2013/2107(INI)). Voir en particulier les paragraphes 14, 70 et 109.

10. Point 7 du Plan d'action anticorruption du G20.

11. Les lois « Sarbanes-Oxley » (2002) et « Dodd-Frank » (2010), Etats-Unis d'Amérique ; la loi britannique de 2010 contre la corruption (*United Kingdom's Bribery Act, 2010*).

Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d’alerte

23. La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d’alerte vise à ancrer fermement la protection des lanceurs d’alerte dans le champ des principes démocratiques et de la préservation de l’intérêt général. Son objectif est d’aider les Etats membres à concevoir et à développer un cadre qui protège les lanceurs d’alerte en droit, qui est concrètement appliqué et qui est taillé sur mesure pour les systèmes nationaux. Si la recommandation vise la définition d’un ensemble commun de principes auquel adhèrent tous les Etats membres, la façon dont chacun d’entre eux donnera effet à ces principes ne sera pas uniforme.

24. La recommandation a été préparée par un groupe de rédaction formé de membres du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et parachevée à sa 88^e réunion plénière (16-18 décembre 2013). Elle a été adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014.

25. La consultation des diverses parties prenantes sur le projet de recommandation a été assurée tout au long du processus de rédaction. Le CDCJ a sollicité les avis de ses membres avant de commander l’étude de faisabilité et tout au long du processus de rédaction (octobre 2012-octobre 2013). Une réunion s’est tenue à Strasbourg (30-31 mai 2013) pour consulter des experts et des praticiens de toute l’Europe sur des questions clés soulevées par la rédaction de la recommandation déjà entamée par le Bureau du CDCJ dans une composition élargie. L’objectif était de réunir un groupe représentatif de personnes travaillant dans ce domaine et d’autres domaines connexes, y compris des organismes de soutien aux lanceurs d’alerte, des employeurs, des organes réglementaires, des avocats, des juges, des spécialistes de la protection de la vie privée, des enquêteurs des services des fraudes, des représentants des médias, des syndicats, des médiateurs et des lanceurs d’alerte. La discussion était axée sur trois questions : liberté d’expression, transparence et respect de la vie privée ; cadre juridique ; et voies de recours et procédures judiciaires. Les conclusions ont conduit à la préparation d’une version révisée du projet de recommandation.

26. La Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d’alerte est fondée sur une expertise juridique et des recherches conduites dans les Etats membres du Conseil de l’Europe. Les principes reposent sur les lois et normes internationales, européennes et nationales en vigueur, et notamment sur le principe selon lequel il ne peut exister de confidentialité en matière

d'actes ou de faits répréhensibles. La protection du public de tout préjudice est le principe directeur, qui doit par ailleurs être au cœur des mesures prises par les Etats membres pour protéger les lanceurs d'alerte.

27. La Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte n'est pas seulement une déclaration de principes ; elle aspire aussi à être un instrument pratique à l'attention des gouvernements, de la société civile, des citoyens, des organes réglementaires, des autorités de répression et autres, en vue de la création et de la mise en œuvre de cadres nationaux judiciaires pour recevoir les alertes d'actes répréhensibles commis sur le lieu de travail et protéger de tout traitement inéquitable ceux qui signalent ou révèlent de telles informations.

Commentaire

Dispositif

28. Si de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ont prévu des dispositions qui couvrent, directement ou indirectement, certains aspects de la question de l'alerte, la plupart des Etats membres ne sont pas dotés d'un cadre national global pour la protection des lanceurs d'alerte. L'objectif clé de la recommandation est d'encourager les Etats membres à mettre en place un tel cadre.

29. Les spécificités des systèmes juridiques nationaux des Etats membres, ainsi que les choix politiques et législatifs qu'ils souhaitent faire en la matière, détermineront si les Etats optent ou pas pour une loi unique sur la protection des lanceurs d'alerte. La recommandation ne prend pas position sur ce point. Ce qu'elle souligne, en revanche, c'est l'importance des divers éléments normatifs, institutionnels et judiciaires qui forment un tout cohérent dans lequel les voies permettant de signaler et de révéler des informations, les mécanismes d'enquête et de réparation, ainsi que les voies de recours juridiques pour la protection des lanceurs d'alerte s'articulent tous efficacement. Cela est dénommé « cadre » dans la recommandation pour des raisons de commodité. Il doit être compris comme impliquant de la souplesse et de la synergie plutôt que de la rigidité et de l'uniformité.

30. La recommandation est axée sur la protection des lanceurs d'alerte parce qu'elle part du principe que c'est par la mise en place de mesures juridiques adaptées pour la protection des lanceurs d'alerte que les Etats membres pourront assurer au mieux une communication efficace et effective

d'informations sur les menaces pour l'intérêt général et l'adoption de mesures par les employeurs et les autorités publiques pour y remédier. Les principes annexés à la recommandation incluent, en tout état de cause, des dispositions sur les enquêtes et les mesures de réparation.

31. C'est la relation de travail *de facto* du lanceur d'alerte, plutôt que son statut juridique spécifique (employé, par exemple), qui donne à la personne un accès privilégié à des informations sur la menace ou le préjudice pour l'intérêt général. Qui plus est, la définition juridique du statut des personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou autre peut varier d'un Etat membre à l'autre, tout comme les droits et obligations qui en découlent. En outre, il a été jugé préférable d'encourager les Etats membres à adopter une approche large du champ d'application personnel de la recommandation. Pour ces raisons, il a été décidé de décrire le champ d'application personnel en référence à la « relation de travail » de la personne. Cette approche large n'implique pas en revanche que le droit national permette aux personnes qui ne sont pas, dans des conditions strictes, travailleurs (tels que les travailleurs indépendants, stagiaires, ceux mis au travail par leur employeur avec un autre employeur et les bénévoles) la même forme ou le même niveau de protection ou de recours juridique, par exemple en matière de licenciement ou de suspension. En effet, la forme de protection appropriée dépendra de la nature juridique de la relation de travail de la personne et de la nature du préjudice subi. Voir aussi le paragraphe 79 dans ce contexte.

32. Comme toutes les recommandations du Comité des Ministres, la recommandation doit s'appliquer dans le contexte des dispositions constitutionnelles de chaque Etat membre. En conséquence, dans certains Etats membres, le cadre ou certains de ses éléments relèveront des pouvoirs publics locaux ou régionaux, voire, dans certains cas, des partenaires sociaux et des conventions collectives qui les lient. Ce qui compte est que le cadre, dans son ensemble, soit complet et cohérent, et que les différents éléments qui le composent s'articulent efficacement.

33. Plus spécifiquement, dans le cas de systèmes constitutionnels qui accordent un rôle normatif aux négociations collectives, concernant tout ou partie des travailleurs, il suffit que les Etats membres concernés déterminent la mesure dans laquelle ces négociations incluent des dispositions sur la protection des lanceurs d'alerte et, le cas échéant, encouragent les partenaires sociaux à s'inspirer des principes énoncés à l'annexe de la recommandation. Qui plus est, et si possible, il serait utile que cet encouragement soit étayé par la loi.

Annexe – Les 29 principes

34. Comme indiqué dans le dispositif de la recommandation, les principes énoncés dans l'annexe sont destinés à guider les Etats membres lorsqu'ils passent en revue leur législation nationale ou lorsqu'ils modifient des mesures législatives ou en adoptent de nouvelles. Ces principes ne sont pas exhaustifs et, compte tenu de leur nature, chaque Etat membre peut les appliquer ou les modifier selon ce qui lui semble le plus approprié dans le contexte de son propre système juridique. Comme indiqué précédemment, l'objectif clé de la recommandation est d'encourager les Etats membres à mettre en place un cadre national complet et cohérent. Les définitions visent à faciliter la lecture de l'annexe à la recommandation.

Champ d'application matériel

Principe 1

35. La référence à un « cadre » doit s'entendre comme un dispositif intégrant divers éléments normatifs, institutionnels et judiciaires qui, ensemble, forment un tout complet et cohérent. Il peut s'agir d'un acte législatif unique même si, dans ce cas, il est probable que la législation s'appuie sur des structures réglementaires et judiciaires en place. La référence à un cadre « national » doit s'entendre comme se référant à l'application de la recommandation, conformément aux dispositions constitutionnelles spécifiques de chaque Etat membre.

36. Le principe 1 indique clairement que la finalité du cadre national est de faciliter les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général plutôt que de les contrôler ou les dissimuler, et que cet objectif doit être atteint par la mise en place de mesures destinées à protéger les lanceurs d'alerte. Il est à noter que l'action de faciliter a été choisie spécifiquement dans ce contexte et préférée à celle d'encourager. On comprend par là qu'il faudrait effectivement s'efforcer de faire en sorte qu'il soit plus facile aux personnes de faire des signalements ou des révélations d'informations au sujet de menaces ou de préjudice pour l'intérêt public. Pour assurer la mise en place d'un environnement juridique approprié susceptible de faciliter comme il se doit les signalements et les révélations d'informations, les Etats membres pourraient avoir à conduire un examen approfondi et systématique de leurs dispositions en vigueur afin d'identifier les domaines dans lesquels il convient soit de réformer ou d'harmoniser les dispositions existantes, soit d'introduire de nouvelles dispositions.

37. Un cadre normatif prend en compte les règles, les droits et les obligations qui organisent et affectent l'emploi ou la relation de travail contractuelle ou bénévole. Les conventions collectives incluent leurs propres dispositions normatives. Un examen permettrait au législateur de déterminer si et comment ces règles facilitent ou empêchent la communication honnête¹² d'alertes ou de signalements concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général, que ce soit dans le cadre de la relation de travail (à savoir à l'employeur ou à la personne de confiance désignée par ce dernier pour recevoir les signalements) ou en dehors de celle-ci (par exemple à un organe réglementaire, aux autorités de répression ou aux médias). Pour donner une idée du champ d'application d'un cadre normatif possible en matière d'alerte, l'examen de la législation pertinente, des codes de conduite et des règles internes professionnels pourraient inclure, par exemple :

- le droit des droits de l'homme – eu égard en particulier à la protection du droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention ;
- le droit pénal – eu égard en particulier à la protection contre des poursuites pénales pour diffamation ; l'interdiction des représailles à l'encontre d'un employé qui signale une infraction ;
- le droit des médias – en particulier la protection des sources journalistiques ;
- d'autres lois applicables dans différents secteurs – par exemple la lutte contre la corruption, la concurrence, la santé et la sécurité, la comptabilité, la protection de l'environnement, les sociétés et les valeurs mobilières ;
- le droit du travail et des contrats – notamment la protection contre la violation de la confidentialité et contre le manquement à la loyauté ; l'interdiction ou l'annulation de tout accord visant à interdire à une personne de faire un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général ; la protection contre les licenciements abusifs ou les autres formes de représailles liées à l'emploi, incluant les actes commis par des pairs ou des collègues ;
- le droit du travail/les conventions collectives – en particulier le droit collectif de signaler ou de révéler des préoccupations d'intérêt général ;

12. « Honnête » ou « de bonne foi » signifie « sans fraude ni tromperie ». Cela ne signifie pas que la personne ne se trompe pas ou qu'elle n'a pas d'arrière-pensée. En matière d'alerte, cette distinction est importante dans la mesure où elle implique que seule une personne qui signale ou révèle des informations qu'elle sait être inexactes ou fausses s'expose à perdre la protection de la loi.

- les obligations professionnelles de signalement – la protection de ceux à qui incombent des obligations professionnelles de signalement ou de révélation d’informations (par exemple déontologues, agents de santé et de sécurité, chefs d’entreprise, responsables de la protection de l’enfance);
- les mesures spécifiques de lutte contre la corruption – eu égard à celles prévues par la Convention civile sur la corruption du Conseil de l’Europe (STE n° 174);
- les codes de conduite – les règles de conduite et d’intégrité et le signalement des manquements aux règles;
- les politiques et procédures disciplinaires – en particulier eu égard aux infractions (administratives) relatives à la violation de la confidentialité ou la diffamation;
- d’autres politiques ou règles organisationnelles – y compris la protection des données, les codes disciplinaires, les communications aux médias.

A l’évidence, l’examen des normes de droit public, telles qu’établies par la loi, devrait être effectué par les autorités publiques pertinentes, tandis que l’examen des normes relevant du droit privé (codes professionnels ou codes d’employeurs) devrait être du ressort des employeurs ou des instances professionnelles pertinentes.

38. Les organes réglementaires, les autorités de répression et les organes de contrôle font partie du cadre institutionnel. Ils garantissent l’existence de voies de signalement par les lanceurs d’alerte, ainsi que de structures et de mécanismes destinés à réagir à ces informations. Il importe que ceux-ci se complètent et assurent efficacement le lien avec les employeurs et les structures judiciaires. Il importe d’analyser le cadre général de ces structures pour faire en sorte qu’elles fonctionnent convenablement et qu’il n’y ait aucune lacune dans le système.

39. Pour que la protection soit réelle, il convient de garantir un accès rapide et efficace à un contrôle et à une décision judiciaire, ainsi qu’à une réparation en cas de représailles ou de préjudice. Ce cadre judiciaire peut inclure l’accès à des autorités et des juridictions généralistes ou spécialisées ayant le pouvoir de sanctionner les personnes ayant pris des mesures inéquitables à l’encontre d’un lanceur d’alerte ou n’ayant pas examiné comme il se doit le signalement ou la révélation d’informations qu’elles ont reçus, et d’octroyer une réparation au lanceur d’alerte en cas de victimisation ou de représailles pour le signalement ou la révélation d’informations. En dernier ressort cependant, les lanceurs d’alerte devraient avoir accès à la justice.

40. « Les droits et les intérêts » des lanceurs d’alerte incluent les droits de l’homme (par exemple la liberté d’expression) ainsi que, plus généralement, ceux prévus par le droit civil, administratif et pénal d’un Etat membre.

Principe 2

41. Dans toute l’Europe, l’intérêt général s’entend comme la « prospérité » ou le « bien-être » du grand public ou de la société. La protection de la prospérité et du bien-être du public contre tout préjudice, dommage ou violation de ses droits est au cœur de la présente recommandation. Ainsi, le principe 2 doit être lu en liaison avec le principe 1. L’objectif d’un cadre national est de faciliter le signalement ou la révélation d’informations sur des actes répréhensibles ou des risques pour l’intérêt général, parce qu’il est dans l’intérêt général de prévenir et de punir de tels actes. Par conséquent, la recommandation encourage un changement de paradigme, l’alerte n’étant plus considérée comme un manquement à la loyauté, mais comme une responsabilité démocratique.

42. Tandis qu’il existe, dans de nombreux domaines, un terrain d’entente entre les Etats membres pour ce qui relève de l’intérêt général, l’appréciation de ce dernier peut varier dans d’autres domaines. L’absence de définition de l’intérêt général dans la recommandation est donc intentionnelle. Cette définition est laissée à l’appréciation de chaque Etat membre, position que reflète la Cour européenne des droits de l’homme dans sa jurisprudence¹³. Le principe 2 l’indique clairement, tout en attirant également l’attention sur l’importance d’inclure les trois domaines mentionnés (risques pour la santé et la sécurité publiques, risques pour l’environnement, et violations de la loi et des droits de l’homme).

43. La plupart des Etats membres auront à faire l’expérience de la mise en balance des intérêts des employeurs (publics ou privés) à gérer et diriger leurs organisations, avec la nécessité de faire en sorte que le public soit protégé de toute exploitation ou tout préjudice. Cela peut aider à définir la portée des informations qui entrent dans la définition de l’« intérêt général ». Quelques

13. Voir *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 87, CEDH 2000-XII. « La Cour estime que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d’utilité publique ». [...] Estimant normal que le législateur dispose d’une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l’« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, p. 32, § 46). »

Etats membres, comme la Norvège, le définissent en termes simples, tandis que d'autres, comme la Roumanie et le Royaume-Uni, ont établi de larges catégories de risques ou d'actes répréhensibles. Voici une liste non exhaustive des catégories d'informations (signalées ou révélées) pour lesquelles on considère généralement qu'un lanceur d'alerte devrait bénéficier d'une protection :

- la corruption et les activités criminelles ;
- les violations de la loi et de la réglementation administrative ;
- les abus de pouvoir/de charge publique ;
- les risques pour la santé, les normes alimentaires et la sécurité publiques ;
- les risques pour l'environnement ;
- les erreurs graves de gestion de la part d'organes publics (y compris les associations caritatives) ;
- le gaspillage flagrant des fonds publics (y compris ceux d'associations caritatives) ;
- la dissimulation de l'un de ces actes.

44. Les Etats membres devraient toutefois définir ce que recouvre l'intérêt général aux fins de leur cadre national de protection des lanceurs d'alerte. Le principe 2 mentionne l'importance de voir sa portée précisée expressément dans la législation pertinente, de sorte que toute personne soit raisonnablement censée comprendre ce que l'intérêt général recouvre et ne recouvre pas, et soit en mesure de prendre une décision éclairée.

Champ d'application personnel

Principes 3 et 4

45. Les principes 3 et 4 adoptent une approche large destinée à des catégories de personnes qui peuvent être confrontées à des actes répréhensibles sur le lieu de travail, ou par le biais d'activités en relation avec leur travail. Dans la perspective de protéger l'intérêt général, il s'agit de toutes les personnes qui, du fait d'une relation de travail *de facto* (rémunérée ou non), sont particulièrement bien placées pour accéder aux informations et sont susceptibles de constater ou d'identifier très précocement que quelque chose ne va pas – qu'il s'agisse d'actes répréhensibles délibérés ou pas. Sont inclus dans ce groupe les travailleurs temporaires et à temps partiel, ainsi que les stagiaires et les bénévoles. Dans certains contextes, et dans un cadre juridique approprié, les Etats membres pourraient vouloir étendre cette protection aux consultants, aux collaborateurs indépendants et aux sous-traitants. La position de vulnérabilité

économique des lanceurs d'alerte vis-à-vis de la personne dont ils dépendent pour leur travail justifie la recommandation de les protéger.

Principe 5

46. Le principe 5 reconnaît que le signalement ou la révélation d'informations sur des actes ou des pratiques répréhensibles graves en lien avec la sécurité nationale, la défense, le renseignement, l'ordre public ou les relations internationales de l'Etat relève de l'intérêt général mais qu'il existe des raisons légitimes pour lesquelles les Etats membres peuvent vouloir appliquer un nombre restreint de règles à certains ou à l'ensemble des cas mentionnés. Le principe repose sur l'hypothèse que les Etats membres peuvent introduire un régime de droits plus restrictif par rapport au régime général, sans pour autant laisser le lanceur d'alerte totalement privé de protection ou de défense potentielle.

47. Il est à noter que le principe 5 fait seulement référence aux informations. Il ne permet pas de soumettre des catégories de personnes (comme les policiers) à un régime modifié; c'est plutôt la catégorie d'informations qui peut faire l'objet de règles particulières. Le principe, par conséquent, s'étend par exemple au personnel non militaire qui, par le biais d'une relation de travail avec l'armée (des sous-traitants, par exemple), obtient des informations concernant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général.

Principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information¹⁴

Les principes mondiaux ont été rédigés par 22 organisations et centres de recherche, qui ont consulté plus de 500 experts issus de plus de 70 pays à l'occasion de 14 réunions tenues dans le monde entier. Ils ont été mis en œuvre avec l'aide de l'Open Society Justice Initiative. Le processus s'est achevé lors d'une réunion en Afrique du Sud, à Tshwane, ville qui a donné son nom aux principes. Ils ont été publiés le 12 juin 2013.

14. Voir <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se félicite de l'adoption de ces principes (les «Principes de Tshwane») qui visent à fournir des orientations aux législateurs et aux responsables concernés dans le monde entier par la protection des lanceurs d'alerte dans le contexte de la sécurité nationale – Résolution 1954 (2013) sur la sécurité nationale et l'accès à l'information, paragraphe 7.

Les Principes de Tshwane disposent que les lois doivent protéger les agents publics – y compris les militaires et les sous-traitants travaillant pour les services de renseignement – qui révèlent des informations au public, dès lors que sont réunies quatre conditions : (1) l'information concerne les actes répréhensibles d'un gouvernement ou d'entreprises travaillant avec l'Etat (définition assez détaillée) ; (2) la personne a tenté de signaler un acte répréhensible, à moins qu'il n'ait pas existé d'organisme susceptible d'enquêter avec efficacité ou si le signalement aurait pu présenter un risque significatif de destruction des preuves, ou de représailles à l'encontre du lanceur d'alerte ou d'un tiers ; (3) la révélation d'informations s'est limitée aux informations raisonnablement nécessaires pour mettre au jour l'acte répréhensible ; et (4) le lanceur d'alerte avait des motifs raisonnables de penser que la révélation d'informations était plus bénéfique que dommageable pour l'intérêt général.

Même si la révélation d'informations ne satisfait pas aux quatre critères ci-dessus, les principes recommandent que le lanceur d'alerte ne soit pas sanctionné tant que l'intérêt général de révéler des informations est supérieur à l'intérêt général de les garder secrètes. Dans la mesure où un pays ne dispose pas de loi qui criminalise la révélation au public d'informations classifiées, toute sanction doit être proportionnée au préjudice effectivement causé.

Les principes reflètent la jurisprudence et la pratique observables dans le monde entier, et notamment deux affaires importantes de la Cour européenne des droits de l'homme : *Guja c. Moldova* (2008) et *Bucur et Toma c. Roumanie* (2013)¹⁵.

Principe 6

48. Le principe 6 fait référence aux situations dans lesquelles, par exemple, un avocat apprend de son client l'existence d'un risque ou d'un préjudice pour l'intérêt général et décide de signaler ou de révéler l'information sans le consentement de son client. Dans une telle situation, le cadre national de l'Etat membre ne devrait pas permettre à l'avocat d'échapper à une sanction pour avoir violé le code professionnel de confidentialité envers son client, sauf si une violation est autorisée par la loi (par exemple le blanchiment d'argent).

15. *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008 ; *Bucur et Toma c. Roumanie*, n° 40238/02, 8 janvier 2013.

Les personnes qui travaillent pour le compte de l'avocat ne devraient pas non plus pouvoir se prévaloir de la protection en vertu du cadre national si elles signalent ou révèlent l'information communiquée à leur avocat-employeur. Le principe reconnaît l'importance de la confidentialité des communications entre un avocat et son client ou du secret professionnel dans une société démocratique régie par l'Etat de droit. Le principe s'étend à toutes les formes de secrets professionnels.

49. Il est à noter qu'une personne qui sollicite des conseils, que ce soit auprès d'un avocat ou d'une autre personne, ou qui fait une confession à un prêtre, ne fait pas un signalement ou une révélation d'informations au sens de la présente recommandation.

Cadre normatif

Principe 7

50. L'importance d'une approche globale et cohérente de la protection des lanceurs d'alerte dans la législation et le droit nationaux a déjà été mentionnée (voir paragraphe 29). Une approche globale permet de couvrir un éventail aussi large que possible de personnes et de situations. Cela implique que les normes pertinentes peuvent figurer dans la loi ou dans des documents juridiques (comme les conventions collectives), ou encore dans des codes professionnels ou des codes d'employeurs. Une approche cohérente garantit que les lanceurs d'alerte potentiels ne sont pas découragés ou sanctionnés par des dispositions juridiques contradictoires ou restrictives et qu'il sera effectivement donné suite à leur signalement ou révélation d'informations. Là encore, comme déjà indiqué au sujet du terme « cadre », l'expression « globale et cohérente » n'implique pas nécessairement un acte législatif unique. Les Etats membres peuvent préférer maintenir ou compléter un système intégrant différentes dispositions et mesures, même si, dans ce cas, il sera plus important encore de veiller à ce que le système, dans son ensemble, soit complet et cohérent.

Principe 8

51. En mettant en œuvre la recommandation, les Etats membres souhaiteront concilier divers intérêts et principes. En règle générale, lorsqu'une personne fait état de préoccupations concernant un acte répréhensible dans le cadre d'une relation de travail – à l'employeur ou à la personne de confiance désignée par ce dernier pour recevoir les signalements –, l'employeur, en tout état de cause, n'a à sa disposition guère de bases juridiques pour prendre des

mesures contre cette personne. Il n'y a pas violation de la confidentialité ni de l'obligation de loyauté¹⁶. En dehors de la relation de travail, toutefois, il est admis qu'un équilibre est à trouver entre l'intérêt des employeurs à gérer leurs organisations et à protéger leurs intérêts (par exemple les droits de propriété intellectuelle) et l'intérêt du public à être protégé contre les préjudices, les actes répréhensibles ou l'exploitation. Cette mise en balance doit prendre en considération d'autres principes démocratiques comme la transparence, le droit à l'information et la liberté d'expression et des médias, qui tendent tous à privilégier la révélation d'informations plutôt que la restriction de l'information. La phrase : « pas [...] au-delà de ce qui est nécessaire » établit un juste équilibre entre les différents intérêts en concurrence.

52. Le principe 8 positionne véritablement la protection des lanceurs d'alerte comme un mécanisme de responsabilité démocratique. Autrement dit, que les individus fassent état de préoccupations au sujet d'actes répréhensibles ou de risques de préjudice auprès des personnes les plus proches du problème et de celles les mieux placées pour y remédier (à savoir l'employeur ou un organe de contrôle compétent) est une question de bon sens et de bonne gouvernance. Mais la loi devrait aussi reconnaître et protéger les révélations d'informations à plus grande échelle.

53. Une révélation publique d'informations (autrement dit, en dehors de la relation d'emploi ou de la relation réglementaire), aux médias par exemple, soulève d'autres questions importantes, comme mentionné ci-dessus ; à cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a prononcé plusieurs décisions importantes. Dans les affaires *Guja c. Moldova* et plus tard *Heinisch c. Allemagne* et *Bucur et Toma c. Roumanie*¹⁷, la Cour a énoncé six principes sur lesquels elle s'est appuyée pour déterminer si une ingérence dans l'exercice du droit garanti par l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention au regard des actions d'un lanceur d'alerte qui fait des révélations publiques d'informations était « nécessaire dans une société démocratique ». Ces principes sont indiqués ci-dessous dans l'ordre dans lequel la Cour les a appliqués dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*¹⁸ :

16. Il est important que les règles prohibant la diffamation ne soient pas un obstacle au signalement interne de soupçons d'actes répréhensibles. De ce point de vue, toute mesure prise à l'encontre d'une personne pour inconduite, en conséquence d'un signalement initial, doit être fondée sur les règles de la justice naturelle. Partant, les faits doivent faire l'objet d'une enquête complète et équitable, et la personne concernée doit pouvoir s'expliquer.

17. *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008 et à nouveau dans *Heinisch c. Allemagne*, n° 28274/08, CEDH 2011 (extraits).

18. Voir note 15, *Bucur et Toma*.

- i. l'existence ou non, pour la personne qui a révélé les informations, d'autres moyens de procéder à la révélation d'informations ;
- ii. l'intérêt général présenté par les informations révélées. Dans l'affaire *Guja c. Moldova*¹⁹, la Cour a noté que « dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi » ;
- iii. l'authenticité des informations divulguées. Dans l'affaire *Guja c. Moldova*²⁰, la Cour a rappelé que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et responsabilités, et que quiconque choisit de divulguer des informations doit vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit. Dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*²¹, la Cour a gardé à l'esprit la Résolution 1729 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la nécessité de protéger le donneur d'alerte, sous réserve qu'il ait eu des « motifs raisonnables » de penser que l'information révélée était vraie ;
- iv. le préjudice causé à l'employeur. L'intérêt général dans la révélation publique d'informations revêt-il une telle importance dans une société démocratique qu'il prévaut sur le préjudice subi par l'employeur ? A noter que, dans les deux affaires *Guja c. Moldova* et *Bucur et Toma c. Roumanie*, les deux employeurs étant des organes publics, la Cour a mis en balance l'intérêt général de maintenir la confiance du public dans ces organes contre l'intérêt général de révéler des informations sur leurs dysfonctionnements ;
- v. la bonne foi du lanceur d'alerte. Dans l'affaire *Guja c. Moldova*, la Cour a affirmé qu'« un acte motivé par un grief ou une animosité personnels ou encore par la perspective d'un avantage personnel, notamment un gain pécuniaire, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé » ;
- vi. la sévérité de la sanction infligée à la personne qui a révélé les informations et ses conséquences.

19. Voir note 15, *Guja*.

20. *Ibid.*

21. Voir note 15, *Bucur et Toma*.

Principe 9

54. Le principe 9 fait référence aux « mécanismes », qu'il faut entendre au sens des dispositifs pratiques – étayés par la loi le cas échéant – qui existent déjà, peuvent être renforcés ou nécessiteraient d'être complétés pour faire en sorte que les personnes sachent où et à qui faire un signalement ou une révélation d'informations, comment l'information sera gérée et quelle protection attendre.

55. L'expérience montre que, lorsque les Etats ont revu leur système et renforcé ou mis en œuvre de nouveaux dispositifs qui permettent la révélation appropriée d'informations et, plus important encore, un processus prompt d'examen et d'enquête relativement à toute question substantielle, le changement de culture sur le lieu de travail propre à garantir une plus grande responsabilité locale est bien plus profond et rapide. Cela exige des Etats qu'ils fassent en sorte que les organes réglementaires possèdent les compétences qu'il convient pour gérer les révélations d'informations et protéger les lanceurs d'alerte, et qu'ils soient dotés des ressources adéquates pour mettre en place des dispositifs efficaces.

Principe 10

56. Le principe 10 concerne les droits des personnes physiques uniquement, qu'il s'agisse d'un employeur ou d'un tiers, qui subissent un dommage du fait du signalement ou de la révélation d'informations. Le cadre normatif ne devrait pas les priver de leurs droits en vertu du droit général (civil et administratif) dans le cas où le signalement ou la révélation d'informations contiendrait des informations inexactes ou trompeuses.

Principe 11

57. Le principe 11 indique clairement qu'aucune condition ou clause dans un contrat ou un accord – que ce soit un contrat de travail ou un accord en matière de règlement – entre un individu et la personne ou l'organe pour lequel il travaille ne peut être utilisée pour empêcher celui-ci de faire un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général. En ce sens, le droit à faire un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général ne peut être exclu d'aucun contrat de travail.

58. La référence aux obligations légales a pour intention de viser également les dispositions contenues dans des actes réglementaires ou des contrats de

service, relatifs à l'emploi des fonctionnaires ou autres agents publics, comme c'est le cas dans certains Etats membres.

Voies de signalement et de révélation d'informations

Principe 12

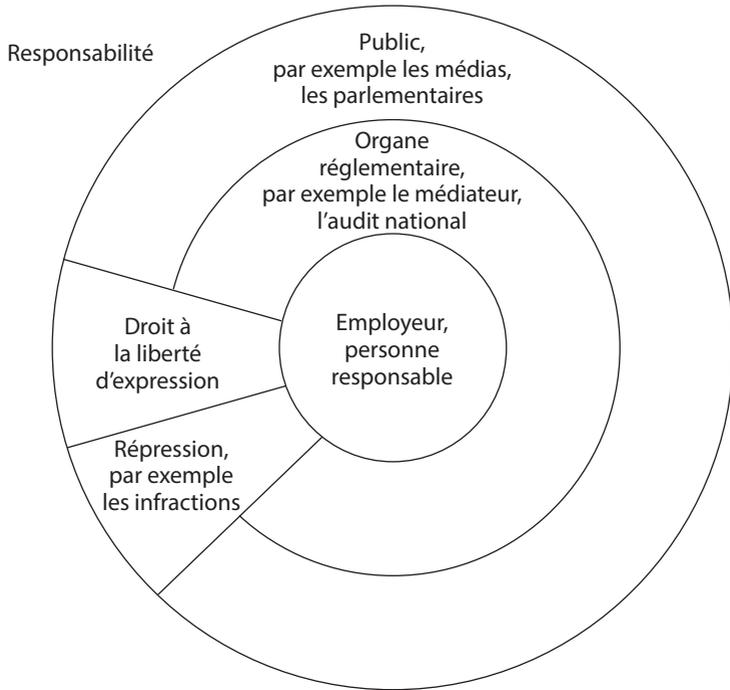
59. L'objectif du principe 12 est d'encourager les Etats membres à mettre en place un cadre normatif clair et opérationnel, qui sert l'intérêt général de transparence et de responsabilité. En offrant une protection plus large et suffisante aux lanceurs d'alerte, les Etats membres encourageront les signalements, faits ouvertement, sur les menaces et le préjudice pour l'intérêt général, et, ainsi, dissuaderont les dénonciations anonymes. Faire ouvertement des signalements n'implique cependant pas un droit à révéler des informations confidentielles, sans rapport avec les soupçons de menaces ou de préjudice pour l'intérêt général.

Principes 13 et 14

60. Les principes 13 et 14 identifient les récepteurs potentiels d'informations sur des actions ou des omissions constituant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général. Ils doivent être lus dans le contexte du principe 8 et des explications qui y sont données aux paragraphes 51 à 53 ci-dessus. Les voies, telles qu'elles sont décrites, suivent la logique adoptée tout au long de la recommandation qui fait référence au « signalement » en tant qu'action intervenant au sein d'une organisation ou d'une entreprise ou d'organes réglementaires publics, l'objectif étant d'aider à assurer que l'information parvient aux personnes les plus à même de mener une enquête et ayant le pouvoir de régler rapidement le problème. En démocratie, la possibilité de faire des révélations publiques d'informations – aux médias ou à un parlementaire par exemple – est une garantie essentielle de la protection de l'intérêt général et est également consacrée dans les droits liés à la liberté d'expression.

61. Les diverses voies énoncées au principe 14 mettent en évidence que la responsabilité d'actes ou de préjudices répréhensibles résultant d'actions ou d'omissions sur le lieu de travail ou d'activités en relation avec le travail peut incomber au premier chef à l'employeur et aux organes réglementaires publics responsables. Examiner comment fonctionne la responsabilité juridique dans chaque système et qui a le pouvoir de prendre en charge un problème ou d'introduire des changements devrait aider les Etats membres à identifier les récepteurs appropriés pour les signalements et les révélations d'informations

d'intérêt général. Cela devrait également permettre de définir le soutien et les ressources dont ces différents récepteurs pourraient avoir besoin pour gérer ces informations et y donner suite.



Ce schéma met en évidence la personne la plus proche du problème (autrement dit, l'objet de l'alerte) et, partant, la plus concernée en termes de responsabilité, de signalement et de révélation potentiels d'informations. Le signalement d'infraction et la liberté d'expression sont pris en compte. Toutes les voies sont interdépendantes, sans ordre de priorité, et devraient être accessibles et protégées d'une façon appropriée.

62. Afin de faciliter la communication d'informations sur des actes répréhensibles ou des risques, les organisations ou les entreprises de taille suffisante sont susceptibles de désigner des personnes de confiance chargées de recevoir les signalements : des employés désignés ou des conseillers confidentiels, par exemple. Pour être efficaces, ces personnes, si elles ne doivent pas nécessairement être indépendantes de l'employeur, doivent jouir d'un certain degré

d'autonomie pour pouvoir s'acquitter de leur mission. Dans les grandes entreprises, les signalements peuvent également se faire auprès du conseil d'administration et les administrateurs prennent aujourd'hui davantage de responsabilités à cet égard. Pour répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises, toutefois, et même plus généralement, certains Etats membres pourraient juger utile d'établir un organisme ou une commission publique pour recevoir ces signalements en toute confiance. Une telle instance n'aurait pas la responsabilité des mesures correctives, qui restent, bien entendu, la prérogative de l'employeur ou de l'organe réglementaire. Les ministères, les entreprises et les associations professionnelles, qui apportent souvent une assistance et des conseils aux petites et moyennes entreprises, pourraient être encouragés à donner des conseils en matière d'alerte.

Principe 15

63. A l'évidence, les Etats membres devront faire plus qu'introduire une loi sur la protection des lanceurs d'alerte pour encourager les employeurs à faire en sorte que leurs dispositifs internes permettent à ceux qui travaillent pour leur compte de soulever des problèmes précocement et en toute sécurité. Il convient de rappeler que, en droit, la plupart des communications dans le cadre d'une relation de travail, à un employeur ou à une structure en lien avec l'emploi – comme une association de personnel, le représentant d'un syndicat ou le médiateur d'une organisation – ne violent aucune obligation de confidentialité due à l'employeur (y compris l'obligation de loyauté dans les systèmes de *common law*). Il devrait y avoir peu, si ce n'est pas du tout, d'obstacle au fait de soulever des préoccupations au sujet d'actes répréhensibles ou de risques internes dans le contexte professionnel et la protection contre les représailles devait être la plus automatique possible puisque c'est dans ce contexte que les employeurs peuvent avoir une vue informée du problème et le traiter avant qu'il ne cause de plus graves dommages.

64. Les Etats membres ont plusieurs façons d'amener leurs employeurs à comprendre l'intérêt de faciliter l'alerte interne. La plus importante d'entre elles consiste à mettre en place un cadre juridique clair et solide qui rende l'employeur responsable de tout préjudice causé à toute personne qui travaille pour son compte et ayant exercé son droit de soulever une préoccupation ou de révéler des informations au sujet d'actes répréhensibles, conformément à la loi. Les employeurs qui prennent conscience que ceux qui travaillent pour eux peuvent faire des signalements directement à un organe réglementaire ou à une autorité indépendante, et qu'ils seront responsables devant la loi s'ils

tentent d'empêcher leur personnel de le faire, comprendront pourquoi il est dans leur intérêt de prévoir des dispositions internes sûres et efficaces. Qui plus est, les Etats membres peuvent mettre à leur disposition les études en la matière qui démontrent l'intérêt de l'alerte en termes de bonne gouvernance et de détection des actes répréhensibles²².

65. L'accompagnement des employeurs dans la mise en place de procédures de signalement interne n'est pas explicitement mentionné. De fait, dans beaucoup de cas, cela n'est peut-être pas nécessaire, voire pas faisable. Certains Etats membres pourraient toutefois envisager de fournir une aide financière, technique ou juridique, en particulier aux employeurs dans les secteurs d'activité les plus exposés à des menaces ou à un préjudice pour l'intérêt général.

Principe 16

66. L'adhésion des travailleurs à de nouveaux dispositifs de signalement interne devrait être favorisée par la consultation préalable de ceux-ci et de leurs représentants, en particulier dans les grandes organisations. Si, dans un certain nombre d'Etats membres, la consultation des employés est une pratique courante, elle peut toutefois ne pas toujours être appropriée. Ce principe a été rédigé en conséquence. Le terme « travailleur » est utilisé dans la recommandation pour faire en sorte que tous les travailleurs, quel que soit le statut juridique que leur confère le système juridique national, soient visés par ce principe.

Principe 17

67. Comme indiqué au principe 14, cette recommandation n'établit pas d'ordre de priorité entre les différentes voies de signalement et de révélation d'informations. Une telle hiérarchie serait en tout état de cause difficile à déterminer dans la mesure où, en pratique, chaque situation est différente, sa spécificité déterminant alors la voie la plus appropriée. Dans quelques Etats membres, des dispositions constitutionnelles sur la liberté d'expression rendraient impossible l'octroi d'une préférence à l'une ou l'autre de ces voies. Si le principe 17 affirme qu'il convient d'encourager le signalement interne et le signalement aux organes réglementaires publics, aux autorités de répression

22. L'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), par exemple, a confirmé que les « dénonciations » des employés étaient le moyen le plus répandu pour détecter les fraudes, comme l'ont démontré leurs études depuis 2002. L'ACFE a son siège mondial aux Etats-Unis d'Amérique et possède des bureaux nationaux et régionaux dans le monde entier.

et aux organes de contrôle, il est entendu que cela ne doit pas se faire au détriment de la protection des lanceurs d'alerte. L'encouragement au signalement interne figure dans la recommandation parce que la mise en place de dispositifs de signalement interne efficaces fait partie des bonnes pratiques de gestion et de gouvernance transparentes, et, tout comme le signalement aux organes réglementaires publics, aux autorités de répression et aux organes de contrôle, le signalement interne peut contribuer dans de nombreux cas à la résolution rapide et efficace des risques pour l'intérêt général.

68. Le principe 17 renforce le message clair adressé aux Etats membres selon lequel un cadre national pour la protection des lanceurs d'alerte doit s'appuyer sur des principes démocratiques. Par conséquent, une loi qui tenterait simplement de gérer et de contrôler les informations, plutôt que de s'efforcer de garantir la responsabilité juridique et publique, ne répondrait pas aux normes du Conseil de l'Europe concernant la protection des lanceurs d'alerte.

Confidentialité

Principe 18

69. Si le signalement fait ouvertement et sans crainte est le cas de figure idéal, l'expérience montre que la protection juridique seule n'est pas suffisante pour rassurer la personne qui constate des actes répréhensibles au cours de son travail, qui se demande s'il y a lieu de les signaler et à qui, ou qui s'inquiète pour sa situation. C'est pourquoi la confidentialité, telle que prévue au principe 18, devrait être offerte et garantie à la personne qui révèle des informations, afin de la rassurer et de lui donner la garantie que l'accent est mis sur le contenu de la révélation d'informations plutôt que sur la personne qui en est à l'origine. Le principe de confidentialité (c'est-à-dire le cas où le nom de la personne qui a signalé ou révélé des informations est connu du récepteur mais n'est pas révélé sans le consentement de la personne, à moins que la loi ne l'exige) qui figure dans la recommandation ne devrait pas être confondu avec le signalement ou la révélation anonymes d'informations (c'est-à-dire le cas où un signalement ou des informations sont reçus sans que personne n'en connaisse la source).

70. Le principe 18 prend pour hypothèse que le lanceur d'alerte a donné son nom ou que, d'une façon ou d'une autre, il est connu de la personne à qui il a fait le signalement. Il part aussi du principe que la révélation de l'identité de la personne, que ce soit en interne ou à l'extérieur, ne peut se faire qu'avec son consentement. Toutefois, le principe de confidentialité ne devrait pas faire

obstacle au partage des informations concernant l'enquête ou au traitement du signalement par les organes réglementaires ou d'enquête aussi longtemps que les garde-fous appropriés existent et qu'ils sont expliqués au lanceur d'alerte. En outre, dans les systèmes juridiques où le consentement n'est pas nécessaire parce que le principe déterminant est celui de la transparence, l'existence de garde-fous contre l'utilisation abusive de l'information par d'autres au détriment du lanceur d'alerte satisfera aux exigences du principe 18.

71. Le principe reconnaît également que la protection de l'identité du lanceur d'alerte peut occasionnellement entrer en conflit avec les règles d'équité (par exemple, procès équitable et notion de « *natural justice* » dans les systèmes de *common law*). Lorsqu'il est impossible d'aller de l'avant – par exemple, de prendre des mesures contre l'auteur d'un méfait ou les personnes responsables des dommages causés sans se prévaloir directement des preuves du lanceur d'alerte et sans révéler son identité – le consentement et la coopération du lanceur d'alerte doivent être recherchés et toute crainte qu'il ou elle pourrait avoir quant à sa situation, écartée. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire d'obtenir une décision judiciaire pour savoir si et dans quelle mesure l'identité du lanceur d'alerte peut être révélée.

72. Les Etats membres devront réfléchir à la meilleure façon d'appliquer l'obligation énoncée au principe 18 dans le contexte de leur système juridique national et, surtout, en considération des droits des citoyens à communiquer avec leurs représentants élus et du droit des journalistes à protéger leurs sources.

Réaction au signalement et à la révélation d'informations

Principe 19

73. Qu'il soit donné suite à leurs signalements et révélations d'informations est la préoccupation centrale des lanceurs d'alerte : ils veulent que soient prises des mesures pour remédier aux actes répréhensibles qu'ils ont mis en lumière. Il est également dans l'intérêt des organisations, des organes réglementaires, des autorités de répression et des citoyens que les signalements et les révélations d'informations soient examinés, qu'ils fassent l'objet d'enquêtes et que, si nécessaire, des mesures soient prises pour remédier au problème, en particulier pour éviter de plus graves préjudices. Le terme « rapidement » signifie que l'action devrait être menée sans délai, en tenant compte des ressources disponibles et de l'ampleur du préjudice pour l'intérêt général qui a été mis en évidence par le signalement ou la révélation d'informations.

74. Les études en matière d'alerte, dans de nombreuses juridictions, mettent systématiquement en évidence que l'une des principales explications au non-signalement est le fait que les lanceurs d'alerte croient que cela ne changera rien. Par exemple, des enquêtes américaines auprès d'employés fédéraux ont montré à maintes reprises que la crainte des représailles n'est que la deuxième raison pour laquelle quelque 500 000 d'entre eux choisissent de ne pas lancer l'alerte, la première raison étant qu'ils « ne pensent pas que soit fait quoi que ce soit pour corriger les choses »²³.

75. Il existe pour les Etats membres maintes façons de faire en sorte que les préoccupations d'intérêt général fassent rapidement l'objet d'enquêtes et que, le cas échéant, soient prises des mesures en conséquence. Outre le fait de mettre à la disposition des organes réglementaires des ressources appropriées et adéquates afin qu'ils encouragent, reçoivent et gèrent les signalements d'intérêt général, il est envisageable de donner aux tribunaux les moyens d'accorder des dommages au lanceur d'alerte ou bien de sanctionner, d'infliger une amende ou une peine directement à un employeur ou à toute autre personne responsable pour ne pas avoir mené une enquête rapide et appropriée à la lumière des informations reçues. De telles compétences peuvent aussi faire partie intégrante du mandat confié aux organes réglementaires. Il existe d'autres façons novatrices par lesquelles les Etats membres pourraient encourager les employeurs (privés et publics) à gérer les alertes de façon responsable. Parmi les exemples du secteur privé figurent l'approche du type « se conformer ou s'expliquer »²⁴ ou l'introduction d'une infraction de responsabilité stricte pour n'avoir pas pu empêcher les préjudices ou les dommages et, comme moyen de défense, le fait d'avoir mis en place « les mesures adéquates »²⁵.

Principe 20

76. Veiller à ce que la personne qui a fait un signalement soit informée de l'enquête et de ses résultats, autant que cela est juridiquement possible, renforce le cadre national dans son ensemble en stimulant la confiance et en

23. Voir T. Devine, "Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned", in *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, (2004), G. Dehn et R. Calland (eds.), Londres, British Council.

24. Des conseils en matière d'alerte pour les comités d'audit sont délivrés par l'Institut des comptables agréés en Angleterre et au Pays de Galles (*Institute of Chartered Accountants for England and Wales, ICAEW*) (www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing).

25. Voir par exemple la loi britannique de 2010 relative à la corruption (*United Kingdom's Bribery Act, 2010*).

réduisant la probabilité de voir révélées des informations non nécessaires. Le principe 20 est principalement axé sur les signalements internes, dans le cadre de l'organisation ou de l'entreprise. Toutefois, les Etats membres peuvent également juger bénéfique d'élargir la disposition aux signalements faits aux organismes publics dans les limites d'un cadre de réglementation, d'application ou de supervision.

Protection contre les représailles

77. Les principes 21 à 26 (de même que les principes 18 et 20) indiquent clairement que la façon dont sont gérés les signalements et les révélations d'informations influe sur l'issue du problème signalé ou révélé, ainsi que sur la préservation de l'intérêt de la personne à l'origine du signalement ou de la révélation d'informations. La protection des lanceurs d'alerte constitue une alternative sûre non seulement au silence, mais aussi, pour les lanceurs d'alerte et les employeurs, aux dénonciations anonymes ou aux fuites. A une époque où la communication d'informations devient de plus en plus difficile à contrôler, la protection des lanceurs d'alerte contribue à encadrer ces informations de façon responsable.

Principe 21

78. Le principe 21 (en association avec le principe 25, voir ci-après) tente d'assurer un niveau élevé de protection juridique à ceux qui alertent leurs employeurs, les autorités ou le grand public d'actes répréhensibles ou de risques qui pourraient entraîner des dommages ou des préjudices pour le public. Des exemples dans le monde entier montrent que les formes de harcèlement sont diverses et nombreuses. Il faut rappeler que les représailles exercées à l'encontre d'une personne qui a signalé ou révélé comme il se doit des informations au sujet d'un acte répréhensible sur son lieu de travail ont un effet dissuasif sur toute autre personne qui pourrait se trouver confrontée à des actes répréhensibles graves sur ce même lieu de travail ou ailleurs. En conséquence, il est nécessaire d'interdire toutes les représailles, que ce soit sous une forme active, comme les mesures disciplinaires ou le licenciement, ou sous une forme passive, comme le refus de promotion ou d'accès à la formation.

79. Il est clair que les formes de représailles varieront selon le statut juridique spécifique du lanceur d'alerte (ou plutôt selon la nature juridique de sa relation de travail). A titre d'exemple, une personne qui n'est pas payée (bénévole) ne peut pas être victime de représailles consistant en une réduction de salaire,

une retenue sur salaire ou une perte de possibilités de promotion. Dans ce cas, les représailles consisteraient davantage à ne plus faire appel aux services du bénévole, ou à donner une référence négative pour un emploi futur ou à nuire autrement à la réputation de la personne. Un travailleur temporaire ne peut espérer obtenir un contrat de travail permanent en dédommagement des représailles. Toutefois, lorsque le contrat d'une personne inclut la possibilité future d'un contrat de travail à durée indéterminée (par exemple une personne en période d'essai ou un stagiaire), le refus de cette possibilité en cas d'alerte donnée constituera une forme de représailles aux fins de la recommandation.

80. Lorsque l'employeur du lanceur d'alerte menace ce dernier de représailles ou qu'il recommande ou tente une telle action à l'encontre du lanceur d'alerte, ces actions peuvent aussi avoir un effet dissuasif non seulement sur le lanceur d'alerte qui, en conséquence, peut être découragé de soulever la question comme il se doit auprès d'un organe réglementaire, mais également sur toute autre personne ayant connaissance du problème. Partant, l'interdiction de représailles devrait couvrir également toutes ces actions, ce qui permettra notamment d'éviter que ceux qui sont en position d'autorité (c'est-à-dire les managers) puissent feindre d'ignorer pourquoi leurs subordonnés prennent quelqu'un pour cible.

81. La recommandation ne précise pas de délai durant lequel le préjudice subi par le lanceur d'alerte devrait se produire après la date du signalement ou de la révélation d'informations d'intérêt général pour constituer une forme de représailles aux fins de la recommandation. Clairement, plus le temps s'écoule entre le préjudice et l'alerte, plus il sera difficile d'établir un lien de causalité entre eux. Il appartient aux Etats membres d'examiner la pertinence de fixer un tel délai.

82. En outre, la recommandation n'indique pas la forme de protection qui devrait être apportée au lanceur d'alerte. Les Etats membres ont toute latitude de se prononcer conformément aux principes juridiques généraux de leurs systèmes juridiques. Voir les explications au principe 26 ci-dessous.

83. La recommandation emploie expressément le terme « représailles ». Ce terme exprime exactement la relation étroite (de cause à effet) qui doit exister entre le signalement ou la révélation d'informations et la sanction infligée à la personne qui en est à l'origine, afin que celle-ci puisse bénéficier d'une protection juridique.

84. Qui plus est, le principe 21 fait référence à la fois aux représailles directes et indirectes. Des exemples de représailles indirectes pourraient être, par exemple, des mesures prises à l'encontre des membres de la famille du lanceur d'alerte.

Principe 22

85. La recherche montre que les personnes font état de leurs préoccupations non seulement lorsque les actes répréhensibles se sont déjà produits et qu'un dommage a déjà été causé mais aussi, et le plus souvent, pour empêcher d'autres préjudices et dommages²⁶. Même lorsqu'un individu a des raisons de penser qu'il existe un problème qui pourrait être grave, il est rarement en mesure d'avoir une vision d'ensemble. Par conséquent, dans les deux cas de figure, il est inévitable que l'enquête qui est menée à la suite du signalement ou de la révélation d'informations démontre que le lanceur d'alerte peut s'être trompé. Le principe 22 indique clairement que, dans ces circonstances, la personne ne devrait pas perdre le bénéfice de sa protection. Qui plus est, le principe a été rédigé de telle façon qu'il exclut que la motivation du lanceur d'alerte pour avoir fait le signalement ou la révélation d'informations, ou sa bonne foi ce faisant, puisse présenter une pertinence au moment de décider si le lanceur d'alerte doit être protégé ou pas. Le principe 10 protège la situation de quiconque subit une perte ou un dommage du fait du signalement ou de la révélation de fausses informations délibérément et en connaissance de cause. La personne qui fait un signalement ou révèle des informations de ce type ne devrait pas être protégée par la loi.

Principe 23

86. Le principe 23 reconnaît que les actions menées en dehors du lieu de travail peuvent mettre en péril la protection dont l'individu bénéficie pour signaler ou révéler des informations, comme le prévoit la présente recommandation. Il est donc important que les Etats membres veillent à ce que le fait qu'un lanceur d'alerte ait procédé à un signalement conformément au cadre national puisse être invoqué, au titre de ses droits procéduraux, comme moyen de défense dans les cas de poursuites ou comme cause d'exonération de responsabilité en droit civil, pénal ou administratif.

26. Voir l'étude menée sur 1 000 appels reçus par le service de conseil téléphonique confidentiel de Public Concern at Work (Royaume-Uni) www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story, et la note 23 pour plus d'informations.

Principe 24

87. Le principe 24 fait référence à la situation où un employeur a mis en place un système de signalement interne afin de réagir positivement aux signalements de menaces ou de préjudice pour l'intérêt général et d'apporter l'assurance qu'il est sûr et opportun d'avoir recours à ce dispositif. Lorsqu'un employé fait une révélation publique d'informations et compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le cadre normatif peut reconnaître la valeur juridique d'une attente d'avoir recours au dispositif de signalement interne comme l'un des facteurs dans l'identification de la voie de recours appropriée ou du niveau de protection accordée au lanceur d'alerte contre des représailles ou toute action prise ou menace à son encontre pour avoir révélé des informations. Pour autant, le principe ne permet pas à un employeur de tirer parti abusivement de l'obligation d'utiliser ce dispositif ou de s'en prévaloir pour licencier l'employé.

Principe 25

88. Le principe 25 fait peser sur l'employeur la charge de la preuve pour tout préjudice qu'il a causé à la personne qui a fait un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général. Dès lors que l'employé(e) démontre jusqu'à preuve du contraire qu'il ou elle a fait un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt public et qu'il ou elle a subi un préjudice, il incombe à l'employeur ensuite d'établir que toute mesure prise était juste et sans aucun rapport avec le fait que cette personne avait lancé l'alerte. Dans certains Etats membres, les lois antidiscrimination adoptent une approche similaire.

Principe 26

89. La recommandation ne fait aucune référence quant aux recours qui devraient être accessibles à un lanceur d'alerte victime de représailles. Dans la plupart des cas, le recours approprié sera déterminé par le type de représailles enduré. Le temps est toutefois un facteur déterminant au moment d'assurer une protection adéquate et appropriée au lanceur d'alerte. Dans la mesure où les procédures judiciaires peuvent se prolonger, et dans l'attente de leur aboutissement, la recommandation fait une référence explicite à la nécessité de proposer des mesures provisoires. Celles-ci pourraient prendre la forme d'une mesure provisoire prononcée par un tribunal afin de mettre un terme aux menaces ou aux actes persistants de représailles, comme le harcèlement sur le lieu de travail ou l'intimidation physique, ou de prévenir des formes de représailles difficilement réversibles à l'issue d'une longue période, comme

un licenciement. Le principe 26 couvre également les mesures provisoires proposées aux organes extra-judiciaires. Les organes réglementaires publics devraient aussi avoir les moyens de prendre des mesures provisoires pour protéger le lanceur d’alerte. Le principe n’implique pas la création d’un fonds national pour effectuer des paiements aux lanceurs d’alerte.

90. Dans certaines juridictions, il est prévu des indemnités en cas de perte économique, en particulier dans le cas du licenciement, ainsi que des réparations pour tout préjudice ou souffrance. Les types de voies de recours varieront selon les systèmes juridiques, mais l’objectif devrait être de fournir un recours aussi complet que possible. Il conviendrait également de reconnaître qu’il peut être difficile, voire préjudiciable, pour un lanceur d’alerte de retourner sur son lieu de travail et, lorsqu’une mutation est possible, une telle option devrait être proposée.

Conseil, sensibilisation et évaluation

Principe 27

91. Il faudrait promouvoir dans tous les secteurs la législation sur la protection des lanceurs d’alerte ainsi que sa signification en pratique. Toute la valeur du processus d’alerte, s’agissant de détecter et de dissuader la corruption, de prévenir les actes répréhensibles et de réduire les risques graves pour les personnes ou l’environnement, ne saurait être reconnue si l’objectif et l’application de la loi ne sont pas compris ou promus comme il se doit. Les employeurs doivent comprendre ce qui se passera ou pourrait se passer en cas de traitement injuste ou d’omission contre les représailles à l’encontre d’un lanceur d’alerte, ou encore s’ils n’enquêtent pas sur un signalement d’acte répréhensible ou de risque grave. Dans de telles circonstances, il est fort probable que l’acte répréhensible ou le problème générera encore plus de dommages ou de préjudices, et que le lanceur d’alerte sera juridiquement en position de force contre son employeur et protégé par la loi pour avoir fait une révélation publique d’informations. Il est important et nécessaire que les employeurs comprennent pourquoi il est dans leur intérêt d’encourager ceux qui travaillent pour leur compte à faire état suffisamment tôt de leurs préoccupations au sujet d’actes répréhensibles ou de risques de préjudice, et qu’ils puissent le faire en toute sécurité.

92. Il est important de former les juges et d’autres décideurs, en particulier ceux qui reçoivent et traitent les signalements et les révélations d’informations

d'intérêt général, au contenu précis de la loi et, plus important encore, à son objectif d'intérêt général.

Principe 28

93. L'accès à des conseils couverts par la confidentialité est très important pour les personnes qui ont constaté des actes répréhensibles ou des risques sur leur lieu de travail. Ces conseils sont un moyen de faire en sorte que les informations parviennent à la personne ou à l'instance appropriée au bon moment. Ils permettent de protéger le lanceur d'alerte et d'apporter une assistance à l'employeur et au public en faisant en sorte que le signalement ou la révélation d'informations soient faits de façon responsable. Ces conseils peuvent être apportés par des syndicats, des juristes indépendants ou d'autres instances.

Principe 29

94. Comme pour toute initiative juridique, il se peut que son fonctionnement dans la pratique ne corresponde pas à ce qui a été envisagé. En outre, dès lors que la loi est mise en œuvre et que les mécanismes d'alerte sont utilisés, des enseignements sont tirés sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas. L'expérience montre que la protection des lanceurs d'alerte évolue avec le temps, en droit et en pratique, et qu'il est extrêmement opportun et important de l'évaluer périodiquement pour déterminer les aspects qu'il conviendrait de renforcer. Des évaluations périodiques dans tous les Etats membres garantiront que le système fonctionne dans l'intérêt général et que le public y met toute sa confiance.

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG cedex
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber
1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kléber.com>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correeiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E mail: apoio.clientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova.ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

La Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte encourage les États membres du Conseil de l'Europe à disposer d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire visant à protéger les droits et les intérêts des personnes qui, dans le contexte de leur relation de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général.

En annexe à la recommandation, une série de principes sont énoncés afin de guider les États membres lorsqu'ils adoptent des mesures législatives et réglementaires ou, le cas échéant, les modifient.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



<http://book.coe.int>
ISBN 978-92-871-7930-2
8 €/16 \$US

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE