



PROTECTION
DES LANCEURS D'ALERTE :
PETIT GUIDE POUR
LA MISE EN ŒUVRE
D'UN CADRE NATIONAL

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**PROTECTION
DES LANCEURS D'ALERTE :
PETIT GUIDE POUR
LA MISE EN ŒUVRE
D'UN CADRE NATIONAL**

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

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, août 2016
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

CONTENTS

INTRODUCTION	5
QUELQUES CONCEPTS CLÉS ET LEUR EXPLICATION	8
Intérêt public	8
Transparence, confidentialité, anonymat	10
Conseils confidentiels	10
ÉTAPE 1 – PASSAGE EN REVUE	13
ÉTAPE 2 – CONSULTATION	16
ÉTAPE 3 – RÉFORME	20
ÉTAPE 4 – ÉVALUATION	23
BIBLIOGRAPHIE SUCCINCTE	25
RECOMMANDATION CM/REC(2014)7	27
Annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)7	29

INTRODUCTION

Dans un grand nombre de domaines, notamment la sécurité des consommateurs, les dommages à l'environnement, les inconduites professionnelles, la maltraitance d'enfants, les détournements de fonds et la corruption, les personnes qui travaillent dans des sociétés ou des organisations sont souvent les premières à repérer un comportement abusif, une activité malhonnête ou illégale, ou d'autres risques pour l'intérêt général. Or, elles peuvent renoncer à faire état de leurs préoccupations, ayant parfois l'impression qu'aucune suite ne sera donnée à leurs signalements, que leurs avertissements seront ignorés, ou encore par crainte de représailles.

Les organisations et employeurs responsables, dans le secteur public comme dans le secteur privé, devraient veiller à ce que les personnes qui travaillent pour eux puissent faire remonter toute une série d'informations sur des problèmes réels ou potentiels, le plus tôt possible et de manière aussi transparente que possible, car c'est cela qui permet de prendre des mesures préventives ou de remédier aux situations de menace ou de préjudice. Or, beaucoup trop de lanceurs d'alerte sont frappés d'ostracisme ou subissent des représailles lorsqu'ils signalent un problème à leur employeur, même à bon escient. Cela peut prendre la forme de menaces physiques, de pressions psychologiques, ou d'autres formes de préjudices tels que le harcèlement, le refus d'une promotion, la rétrogradation voire le licenciement. Lorsque les voies de communication au sein des organisations sont bloquées, corrompues ou non fiables, que l'organisation elle-même est impliquée dans des actes ou des pratiques répréhensibles ou les cautionne, quiconque en a connaissance doit pouvoir divulguer en toute sécurité ces informations à une autorité extérieure compétente et au grand public le cas échéant : il en va de l'intérêt général.

On parle d'« alerte » (whistleblowing) pour qualifier le fait d'avertir une organisation, une autorité compétente ou le public de comportements abusifs, d'activités malhonnêtes ou illégales, ou d'autres risques pour l'intérêt général. Employeurs, administrations ou citoyens, reconnaissent de plus en plus qu'il est de leur intérêt d'encourager les lanceurs d'alerte à dénoncer les agissements condamnables pour éviter des préjudices, les limiter, améliorer le service public ou faire en sorte que les organisations se montrent davantage responsables.

La protection des lanceurs d'alerte est un élément important de l'action du Conseil de l'Europe dans le cadre de son mandat de protection de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme. De plus en plus, les législations contiennent des dispositions de protection des lanceurs d'alerte, en particulier dans les affaires de corruption, et la plupart de ces dispositions accordent désormais aux informations d'intérêt général un champ plus large. Il est également davantage porté attention aux modalités pratiques permettant de faciliter les alertes responsables et de veiller à ce que les dispositions législatives de protection des lanceurs d'alerte soient réellement appliquées. Lorsque les dispositions légales sont essentiellement symboliques, elles exposent encore plus les lanceurs d'alerte et le grand public à des risques de préjudice dans la mesure où elles incitent les personnes à révéler des informations sans pour autant leur offrir une véritable protection. Les conséquences sont potentiellement catastrophiques à la fois pour le lanceur d'alerte et pour le système : en dissuadant les personnes qui pourraient parler de le faire et en nourrissant le cynisme sur la valeur de l'engagement du public, elles ne feront que saper toutes les mesures de protection déjà mises en place.

C'est pourquoi la recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte encourage les Etats membres à disposer d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire qui protège, à la fois en droit et dans la pratique, les personnes qui lancent une alerte. La responsabilité de protéger les lanceurs d'alerte leur incombe. Les systèmes qu'ils mettent en place devraient s'appuyer sur les principes démocratiques de l'accès à l'information et de la liberté d'expression. Les modalités institutionnelles et pratiques qui facilitent la révélation d'informations doivent faire passer la charge du risque du lanceur d'alerte, rarement en position d'enquêter ou d'agir directement pour faire cesser des pratiques répréhensibles, à ceux dont c'est la responsabilité légale et institutionnelle d'y remédier et qui ont un devoir de protection envers qui-conque pourrait courir un risque de préjudice si quelque chose se passait mal.

La recommandation et son exposé des motifs précisent clairement que les Etats membres doivent être proactifs pour changer la culture qui prédomine

sur le lieu de travail, qu'il soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. L'expérience montre que les lanceurs d'alerte révèlent des informations pour permettre la résolution d'un problème, et que, pour ce faire, ils doivent pouvoir exercer pleinement leurs droits. Les États membres doivent adresser un message ferme aux employeurs et aux autorités compétentes pour que les informations qui leur sont communiquées soient prises en compte, et qui précise que les représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte ou de quiconque le soutient, ou la victimisation de ceux-ci, ne seront pas tolérés dans une société démocratique. Cela suppose l'application de sanctions à l'égard des personnes occupant un poste à responsabilité qui n'évaluent pas – ou ne mènent d'enquête sur –, de manière rapide et appropriée, les éléments d'information qui leur sont transmis par des personnes ayant décidé de parler, ou qui ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour protéger ces dernières. De telles mesures, si elles sont mises en place, permettront à quiconque est témoin d'un acte répréhensible d'avoir une alternative réelle au silence qui favorise le développement de la négligence et des actes répréhensibles. Ces mesures constitueront également une alternative sûre aux dénonciations anonymes ou aux fuites - qui, certes, constitue une forme importante de protection mais qui peut aussi porter atteinte tant à l'intérêt général qu'au lanceur d'alerte lui-même.

Ce petit guide s'adresse principalement aux décideurs politiques. Il explique certains concepts clés et esquisse les mesures que les États membres peuvent prendre pour appliquer les dispositions de la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte (passage en revue de la législation et de la pratique en vigueur, consultation des parties pertinentes, réforme et évaluation). Il présente également des exemples de bonnes pratiques en Europe et une courte bibliographie que les gouvernements pourront consulter lorsqu'ils examineront les options possibles et concevront des solutions sur mesure qui contribueront à renforcer leur juridiction. Ce guide sera également utile aux praticiens.

QUELQUES CONCEPTS CLÉS ET LEUR EXPLICATION

Intérêt public

Dans toute l'Europe, on entend communément par « intérêt général » la « prospérité » ou le « bien-être » du public ou de la société. La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte précise clairement que quiconque révèle des informations concernant des risques pour la santé et la sécurité publiques, l'environnement ou des violations de la loi et des droits de l'homme doit être protégé. Une simple définition explicative telle que celle utilisée en Norvège (voir ci-après) mérite que l'on s'y intéresse. Dans d'autres pays, la loi définit des catégories pour indiquer le type d'informations concernées. Les États membres devraient adopter une approche large. Si l'on restreint la protection juridique aux personnes qui révèlent uniquement certains types d'informations comme, par exemple, les délits de corruption, et uniquement à certains organes, il y a un risque de confusion entre « l'alerte dans l'intérêt général » et « la délation » ou « la dénonciation », ce qui peut renforcer l'opposition à la loi et la méfiance à l'égard de son objectif.

Norvège

La loi norvégienne sur l'environnement professionnel (telle qu'amendée en 2012) octroie à tout employé du secteur public et du secteur privé le droit de présumer des inconduites au sein de son organisation. Il n'est pas nécessaire que l'inconduite constitue une violation de la loi, il suffit que les soupçons concernent « toute activité condamnable », autrement dit « toute situation pouvant prêter le flanc à la critique ».

Roumanie

En 2004, la Roumanie a adopté une loi pour la protection des lanceurs d'alerte qui s'applique aux agents publics. Son article 5 énumère 15 types d'informations couverts par la loi, y compris, notamment, les infractions de corruption ; les délits d'atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne ; les conflits d'intérêts ; les violations de la loi relative à l'accès à l'information et à la transparence de la prise de décision ; l'incompétence ou la négligence dans l'exercice d'une fonction publique ; la mauvaise gestion de terrains ou de biens fonciers publics par les autorités publiques, et les violations de toute autre disposition légale applicable fondée sur le principe de la bonne administration et de protection de l'intérêt général.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la loi définit la « révélation d'informations légitime » (qualifying disclosure) comme la révélation d'informations qui « tend à démontrer »¹ l'un ou l'autre des points suivants :

- (a) qu'un délit pénal a été commis, est en train d'être commis ou va probablement être commis ;
- (b) qu'une personne investie d'une obligation légale n'a pas respecté, ne respecte pas ou ne va probablement pas respecter cette obligation ;
- (c) qu'un abus de droit s'est produit, se produit ou va se produire ;
- (d) que la santé ou la sécurité d'une personne a été, est ou va être mise en danger ;
- (e) qu'un préjudice à l'encontre de l'environnement a été, est ou va être commis ;
- (f) que des informations tendant à démontrer un problème relevant de l'un des points ci-dessus ont été, sont ou vont probablement être volontairement cachées.

Sources : Norvège : loi sur l'environnement professionnel ; Roumanie : loi sur la protection des agents publics portant plainte en cas de violations de la loi (loi n° 571/2004) ; titre abrégé : loi roumaine sur les lanceurs d'alerte ; Royaume-Uni : loi sur la révélation d'informations dans l'intérêt général 1998 (PIDA). On notera que des modifications apportées à la loi britannique en 2013 ont supprimé la notion de « bonne foi » pour déterminer si une révélation d'informations donne droit à la protection, et que le texte se réfère maintenant à « toute révélation d'informations qui, si le travailleur auteur de la révélation d'informations en est raisonnablement convaincu, est faite dans l'intérêt général et tend à démontrer [...] » (paragraphe 43B(1), PIDA).

1. c'est-à-dire qu'il y a un soupçon raisonnable.

Transparence, confidentialité, anonymat

Les termes « confidentialité » et « anonymat » sont souvent utilisés de manière interchangeable, alors qu'ils ont des sens différents. Il est important de bien comprendre ce qu'implique concrètement cette différence sémantique pour concevoir des textes législatifs efficaces qui répondent aux préoccupations sérieuses et légitimes que peuvent avoir les lanceurs d'alerte vis-à-vis de leur propre situation, et pour élaborer des modalités solides et équitables permettant de traiter et d'enquêter sur les informations fournies par les lanceurs d'alerte, ce qui inclut le traitement sécurisé et sensible des informations personnelles relatives aux lanceurs d'alerte.

Alerte lancée ouvertement = les lanceurs d'alerte révèlent des informations au grand jour sans cacher leur identité ou demander que celle-ci soit gardée secrète.

Alerte confidentielle = le nom de la personne qui a révélé des informations est connu de la personne qui les a reçues mais n'est pas révélé sans son consentement, sauf si la loi l'exige.

Alerte anonyme = des informations sont reçues mais personne n'en connaît la source.

Les révélations anonymes d'informations et les dispositifs établis à cette fin sont reconnus comme étant des outils précieux pour faire passer ou recevoir des informations d'intérêt général mais qui ne se prêtent guère à la protection juridique et n'ouvrent pas la voie à un changement de culture. Une protection renforcée des lanceurs d'alerte et un traitement efficace des informations révélées permettraient à quiconque est témoin d'actes répréhensibles ou de risques d'atteinte aux intérêts d'autrui de se sentir suffisamment en sécurité pour accepter de faire état de ses préoccupations par les voies normales.

Conseils confidentiels

L'existence de lois relatives aux alertes et de dispositions pratiques permettant de faciliter la révélation d'informations contribuera grandement à assurer aux individus qu'ils peuvent, en toute sécurité et sans s'exposer à des représailles, parler dans l'intérêt général. Toutefois, il se peut que des zones d'ombre demeurent sur la manière dont les règles s'appliquent dans des situations individuelles ; les personnes ne sont parfois pas sûres de la nature de ce qu'elles ont vu, de la manière de le communiquer clairement ou de la manière

dont les informations seront traitées. En outre, elles peuvent s'inquiéter de leur propre situation au vu de la manière dont d'autres ont été traitées après avoir fait état de préoccupations similaires. De nombreux problèmes peuvent être résolus lorsqu'une personne qui envisage de révéler des informations sur des actes répréhensibles ou des risques pour l'intérêt général peut obtenir très tôt des conseils indépendants et confidentiels. Des points de contact internes sur le lieu de travail peuvent être très efficaces s'ils sont dignes de confiance, mais ils ne remplacent pas les conseillers indépendants qui ont un autre rôle à jouer auprès des personnes qui éprouvent des doutes – ou veulent en savoir davantage – sur la protection juridique dont elles peuvent se prévaloir. Des conseillers indépendants peuvent distinguer les problèmes personnels des préoccupations d'intérêt général, et peuvent aider les personnes susceptibles de recueillir leurs révélations en veillant à ce que celles-ci soient faites de manière responsable à la personne ou à l'instance appropriée, et de telle sorte qu'elles puissent être évaluées et faire l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Les syndicats ainsi que les centres de conseils juridiques peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard, tout comme les associations qui, en révélant des informations au nom de leurs membres, peuvent aussi assurer une certaine protection.

Pays-Bas

Le gouvernement des Pays-Bas et ses partenaires sociaux (organisations représentant le patronat et les salariés, par exemple les syndicats) ont convenu qu'il était important d'établir un service de conseil indépendant et confidentiel pour aider d'éventuels lanceurs d'alerte à faire des signalements d'actes ou de pratiques répréhensibles à leurs employeurs et à d'autres instances. Il a décidé que des conseils juridiques devraient être dispensés gratuitement, dans l'esprit de ce qui est proposé par l'organisation non gouvernementale (ONG) indépendante britannique Public Concern at Work. Le Centre de conseil pour les lanceurs d'alerte (Adviespunt Klokkenluiders) a été ouvert en octobre 2012 ; son évaluation, au milieu de l'année 2014, a permis de conclure que le centre était bien établi dans le domaine, et de recommander l'adoption d'une loi pour pérenniser son existence.

Le centre est financé par le ministère des Relations intérieures et par le ministère des Affaires sociales et de l'emploi ; il est néanmoins indépendant à leur égard. Il se compose d'un comité de trois membres – représentant le secteur privé, le secteur public et les syndicats – et d'une petite équipe comportant quatre conseillers juridiques expérimentés, un consultant en communication, d'un secrétaire permanent et d'une assistance administrative.

Le centre prodigue des conseils confidentiels et gratuits à tous ceux qui travaillent aux Pays-Bas ; il conseille et soutient les lanceurs d’alerte dans des cas spécifiques, diffuse des informations générales aux lanceurs d’alerte et aux employeurs concernant les alertes et les procédures connexes, et rapporte régulièrement les tendances et les évolutions dans le domaine de l’alerte et de l’intégrité.

Source : Hannah de Jong, directrice de Adviespunt Klokkenuiders :
www.adviespuntklokkenuiders.nl

ÉTAPE 1 – PASSAGE EN REVUE

Les pouvoirs publics devraient passer en revue leurs lois, politiques et mécanismes institutionnels pour se doter d'un cadre national complet, destiné à faciliter la tâche des lanceurs d'alerte et à protéger ces derniers, qui s'appuie non seulement sur les bonnes pratiques internationales mais qui soit bien enraciné dans le système national. Ce passage en revue devrait identifier les dispositions existantes destinées à soutenir les lanceurs d'alerte. Ainsi, parmi les exemples de bonnes pratiques, on pourra citer les signalements d'incidents dans les hôpitaux et l'aviation civile, les principes juridiques tels que le principe de droit commun selon lequel il n'y a pas de confiance dans l'iniquité, ainsi que les droits constitutionnels relatifs à la liberté d'expression et à l'accès aux médias.

Suède

En vertu des règles constitutionnelles suédoises, le principe de la liberté d'expression entraîne pour quiconque le droit de transmettre aux médias des informations – même confidentielles – pour publication. Ce principe connaît des exceptions, notamment pour éviter la diffusion des documents dûment classifiés comme secrets ou présentant de graves atteintes à la sécurité nationale. Le même principe s'applique aux employés des entreprises municipales et à ceux de certaines instances dont la liste figure à l'annexe de la loi sur les secrets officiels. Les instances et autorités publiques ne sont pas autorisées à enquêter sur l'identité de la source de l'information, ni à prendre de mesures de rétorsion contre la personne qui a communiqué des informations par ce biais. Cela signifie qu'un employeur public ne peut pas prendre de mesures disciplinaires à l'encontre d'un employé au motif que ce dernier a fourni des informations aux médias (sous réserve des exceptions limitées prévues par la loi). Depuis janvier 2011, les employés du secteur public peuvent être condamnés à une amende ou à une peine de prison s'ils prennent des mesures de rétorsion contre un employé qui a donné l'alerte.

Un passage en revue devrait également identifier des règles ou pratiques qui pourraient venir contrecarrer ou mettre en péril la politique d'alerte. Cela couvrirait, par exemple des règles de confidentialité trop restrictives ou des clauses contractuelles de « musellement » ; les pratiques en matière de protection des données ; les textes de loi relatifs à la calomnie et à la diffamation, en particulier s'ils s'appliquent sur le lieu de travail ; et les lois sur le secret qui sont vagues et entraînent des sanctions pénales élevées (voir en particulier les Principes de Tshwane sur la sécurité nationale et le droit à l'information auxquels il est fait référence dans la bibliographie succincte à la fin du présent guide). À l'occasion du passage en revue de ces lois et de ces pratiques, les États membres devront prendre en compte la jurisprudence européenne pertinente applicable en matière de droits de l'homme afin d'identifier le moyen d'assurer le juste équilibre en faveur de l'intérêt général. Il ressort de l'expérience que même des systèmes de signalement ayant fait leur preuve et une protection importante ne seront pas utilisés ou n'inspirent pas confiance s'ils semblent entrer en conflit avec des règles et obligations existantes.

Irlande

Lorsque le gouvernement irlandais a annoncé, au début de 2012, qu'il allait procéder à une consultation sur un nouveau projet de loi en vue d'assurer une protection globale des lanceurs d'alerte dans tous les secteurs, le ministre Brendan Howlin a reconnu que l'approche sectorielle suivie jusque-là n'avait pas donné de bons résultats. Il a déclaré : « Ceci est un énorme pas en avant par rapport à l'approche précédente au coup par coup, où la protection en patchwork avait abouti à ... des normes en matière de protection fragmentées et peu claires. Un élément clé de la législation proposée est qu'elle traite toutes les parties équitablement et à égalité, dans un cadre juridique intégré qui est ouvert et transparent. »

La nouvelle loi sur les révélations d'informations protégées (Protected Disclosures Act) a été adoptée le 8 juillet 2014 ; elle se compose de quatre parties. La quatrième énumère les amendements apportés à 17 textes de loi distincts pour assurer la compatibilité et les objectifs juridiques de la loi.

Source : voir déclaration du ministre Brendan Howlin « Whistleblower Bill will protect those who speak out – Howlin » sur le site web du parti travailliste : www.labour.ie/news/2012/02/27/whistleblower-bill-will-protect-those-who-speak-ou/ ; et voir la loi sur les révélations d'informations protégées de 2014, n° 14 : www.irishstatutebook.ie/pdf/2014/en.act.2014.0014.pdf

Il est important de consacrer la protection des lanceurs d'alerte dans la loi. Un texte de loi clarifie les attentes à l'égard des employeurs et des autorités compétentes, informe les personnes sur leur droit à révéler des informations, en particulier en dehors du lieu de travail, et propose des voies de recours si elles ont à souffrir injustement des conséquences de ces révélations.

Il convient de garder à l'esprit que la protection des lanceurs d'alerte ne consiste pas à imposer à quiconque l'obligation de signaler des actes répréhensibles, sauf dans des cas spécifiques très limités où il peut y avoir une obligation professionnelle de le faire (par exemple pour les médecins et les officiers de police). Au contraire, l'alerte sur le lieu de travail doit être perçue comme un acte de bon citoyen – de la part de personnes qui parlent au nom des intérêts d'autrui ou du service que l'organisation est censée fournir – et la protection devrait émaner des principes démocratiques de la liberté d'expression et de la liberté d'information. Cela signifie que, en cas de révélation publique d'informations, il convient de veiller à ce que toute atteinte au droit de révéler ces informations ne soit pas portée au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique.

ÉTAPE 2 – CONSULTATION

Alerter consiste avant tout à s'engager publiquement en faveur du bien commun. Les lois conçues pour répondre aux obligations internationales sans consultation nationale appropriée escamotent donc une étape indispensable de la création de légitimité aux yeux du public. Une large consultation de tous ceux qui ont intérêt à ce que le système fonctionne efficacement – y compris la société civile – contribuera à faire en sorte que les mesures prises soient bien adaptées au contexte national. Les États membres devraient tenir compte des points de vue des ministères concernés et des organes indépendants de contrôle, et s'efforcer d'obtenir la contribution active des principales parties prenantes dans les instances gouvernementales et en dehors de ces dernières.

Serbie

Les premières tables rondes sur les lanceurs d'alerte en Serbie ont été organisées en 2010 par l'organisation non gouvernementale indépendante Pitaljka (« sifflet ») afin de mettre en avant l'intérêt d'un engagement public en faveur de la lutte contre la corruption. En 2012, le commissaire à l'information et le bureau du médiateur ont mis en place un groupe de travail (dans lequel figurait l'agence anticorruption) pour élaborer un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Ils ont également organisé une conférence en 2013 rassemblant des experts, des universitaires, des juristes, des technologues, des militants et des avocats au niveau national et international pour étudier les bonnes pratiques.

Le ministère de la Justice a entamé le processus formel d'élaboration d'une loi sur les alertes dans le milieu professionnel en 2013, et a également adopté une approche pluridisciplinaire. Il a créé un groupe de travail composé de plus de 20 représentants clés des ministères concernés, de juges de tous les niveaux de juridiction, y compris le vice-président de la Cour suprême, de représentants des principaux syndicats et associations d'employeurs, y compris les chambres de commerce, ainsi que de représentants de la société civile. Deux lanceurs d'alerte serbes – un juge et un inspecteur de police – faisaient également partie du groupe de travail et un petit nombre d'experts internationaux ont également été consultés. Le projet de loi a été publié afin que toute personne intéressée puisse formuler ses observations.

La liste ci-dessous reprend quelques-uns des acteurs qu'il serait utile de consulter pour toute nouvelle loi ou dispositions destinées à promouvoir et à protéger les alertes dans l'intérêt général :

- les ministères concernés, notamment ceux de la Justice et du Travail, et autres organes publics de tutelle, par exemple les organismes de contrôle des comptes publics aux niveaux national et local ;
- des organes indépendants de défense des droits de l'homme et des droits civils, y compris les commissaires à l'information, les responsables de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, les défenseurs des droits de l'homme et autres types de médiateur ;
- des syndicats et associations de personnel ;
- des organisations de la société civile, notamment des associations de défense des droits des populations locales et des consommateurs, ainsi que des organisations indépendantes de conseils juridiques et de défense ;
- les services judiciaires et répressifs, y compris la police, les procureurs, les procureurs spéciaux et les organes judiciaires ;
- les organes réglementaires sectoriels – notamment des secteurs de la santé et de la sécurité, de l'éducation, de la sécurité sociale, de la finance, de la lutte contre la concurrence déloyale et du commerce équitable ;
- des organes professionnels – dans les secteurs médical, juridique, d'audit, etc. ;
- le monde des affaires – organisations et associations du secteur privé.

Une large consultation peut également constituer la première étape d'une campagne publique de sensibilisation pour lutter contre les perceptions culturelles négatives sur les lanceurs d'alerte, considérés comme des traîtres ou des informateurs plutôt que comme des personnes agissant pour le bien commun et par loyauté envers leur organisation. Ces perceptions sont beaucoup plus difficiles à faire évoluer dans des pays ayant eu un passé de dictature, où des informateurs étaient payés ou contraints à contribuer au contrôle des citoyens par l'État. Il est donc essentiel de clairement différencier l'alerte de ces méprises a) par l'apport d'une importante protection pour une révélation d'informations volontaire, transparente et confidentielle ; b) par la reconnaissance légale et la protection de toute une série de canaux permettant la révélation d'informations, y compris dans le domaine public ; etc.) par la mise en avant des informations qui évitent les préjudices et sont dans l'intérêt général, plutôt que des seuls signalements d'inconduites ou de délits pénaux illégaux ou individuels.

Utiliser le « bon » terme

Le terme « lanceur d’alerte » trouverait apparemment son origine dans la pratique des « bobbies » anglais (les premiers officiers de police de Londres), qui utilisaient un sifflet lorsqu’ils étaient témoins d’un délit en train d’être commis, pour alerter et demander l’assistance d’autres officiers de police et de la population.

Pour combattre certaines des connotations négatives qui peuvent être associées au terme « alerte » lorsque la distinction n’est pas clairement établie entre ce terme et la délation, la désolidarisation et la déloyauté, de nouveaux termes sont en cours d’adoption et d’anciens termes ont été ressuscités avec un sens plus neutre.

On trouvera ci-dessous quelques exemples de termes adoptés ou utilisés dans les pays mentionnés ci-après :

Bosnie-Herzégovine	Le terme serbe <i>uzbunjivač</i> a commencé à être utilisé dans une certaine mesure, même si un projet de loi fait uniquement référence à des « lanceurs d’alerte contre la corruption » <i>prijavitelji korupcije</i> .
Allemagne	Le terme neutre <i>Hinweisgeber</i> (donneur d’indications) est maintenant utilisé de manière interchangeable avec le terme anglais <i>whistleblower</i> . Le mot <i>Mitarbeiterhinweise</i> est également utilisé.
Inde	En Inde, il est courant d’adopter des termes directement empruntés à d’autres langues sans les traduire dans l’une des langues ou dialectes indiens. Jusqu’ici, c’est le terme anglais <i>whistleblower</i> (lanceur d’alerte) qui est utilisé.
Japon	L’équivalent en japonais du terme anglais <i>whistleblower</i> est <i>naibu kokuhatsu</i> , qui signifie « dénoncer de l’intérieur ».
Pays-Bas	La traduction de <i>whistleblower</i> en néerlandais, est <i>klokkenluider</i> (sonneur de cloche).
Pologne	Il n’y a pas de terme officiel en Pologne pour traduire <i>whistleblower</i> et les termes populaires tendent à être connotés négativement. Le mot <i>sygnalista</i> – qui vient du verbe « signaler » – est maintenant utilisé par la société civile et dans la correspondance officielle du gouvernement. Ce terme était traditionnellement utilisé dans la marine ou dans l’aviation pour indiquer celui qui envoie et reçoit des signaux.

Fédération de Russie	L'un des termes russes pour « lanceur d'alerte » est <i>osvedomitel</i> , qui a des connotations négatives et signifie « informateur » (rapporteur). Un terme plus neutre maintenant utilisé plus largement est celui de <i>лицо сообщающее о правонарушении</i> (litso soobsheniya o pravonarusheniy en alphabet latin) qui désigne « une personne qui signale une violation de la loi ».
Serbie	Le terme serbe pour « lanceur d'alerte » est <i>узбуњивач</i> (uzbunjivač en alphabet latin), ce qui signifie « celui qui tire la sonnette d'alarme ». L'expression a été créée il y a quelques années, et sa connotation est largement positive. C'est ce terme qui est utilisé dans la loi sur la protection des lanceurs d'alerte adoptée en novembre 2014.
Slovénie	Les Slovènes utilisent le terme <i>žvižgač</i> – traduction littérale de « lanceur d'alerte ».
Afrique du Sud	En afrikaans, le terme utilisé est <i>bekendmaker</i> , qui désigne une personne qui « fait savoir les choses » ; il est utilisé essentiellement par la société civile.
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	Pour les amendements à leur loi anticorruption, les Macédoniens ont imaginé le terme <i>укажувач</i> (ukazhuvач en alphabet latin) qui signifie « quelqu'un qui fait remarquer des irrégularités ».
Uruguay	Même si le terme <i>informante</i> est utilisé dans la législation latino-américaine, il a des connotations politiques extrêmement négatives, étant donné qu'il était très couramment utilisé sous les dictatures en place dans les années 1970 et 1980. De ce fait, il y a un débat sur le terme qu'il convient d'utiliser dans la nouvelle législation – faut-il utiliser ce terme plus précis, mais associé à cette période, ou une expression potentiellement moins précise ?
Sources : à l'exception de l'expression japonaise, les termes et expressions ci-dessus ont été recueillis par des membres du groupe d'experts du Réseau international sur les lanceurs d'alerte (Whistleblowing International Network) et sont cités ici uniquement à titre d'exemple (voir www.whistleblowingnetwork.org). L'expression japonaise se trouve dans l'ouvrage de Linda S. Spedding, <i>Due Diligence Handbook: Corporate Governance, Risk Management and Business Planning</i> (Elsevier, 2009).	

ÉTAPE 3 – RÉFORME

Royaume-Uni

« Toutes les organisations sont, sans forcément le savoir, confrontées au risque de dysfonctionnements ou de pratiques répréhensibles. Une partie de l'obligation d'identifier une telle situation et de prendre des mesures correctives peut incomber à l'organe réglementaire ou à l'organisme de financement. Mais l'organe réglementaire se retrouve généralement dans le rôle du détective, autrement dit à devoir déterminer les responsabilités après que l'infraction ait été découverte. Encourager une culture de transparence au sein d'une organisation peut être utile car il vaut toujours mieux prévenir que guérir. Pourtant, il est frappant de constater que, dans les rares cas où des dérives graves se sont produites dans les organismes qui utilisent l'argent public au niveau local, c'est souvent une alerte aux médias ou aux députés locaux – parfois anonyme, parfois non – qui a conduit l'organe réglementaire à agir. Mettre le personnel dans une position où il se sent contraint de contacter les médias pour faire état de sa préoccupation n'est satisfaisant ni pour le personnel ni pour l'organisation. »

Source : Comité des règles de la vie publique, deuxième rapport (*Committee on Standards in Public Life, Second Report of Local Public Spending Bodies*), Cm 3270-1, mai 1996, p. 21.

La protection des lanceurs d'alerte, si elle est prévue dans la loi, est importante mais n'est pas le seul élément qui garantira que ces derniers seront en mesure de parler dans l'intérêt général. Le rôle des employeurs et des autorités compétentes, notamment des organes de régulation et des organes indépendants de contrôle, est essentiel. Les employeurs sont en position de force pour protéger les lanceurs d'alerte puisqu'ils ont le pouvoir de créer des conditions de travail sûres et transparentes, d'encourager la communication sur un grand nombre de questions et d'agir de manière responsable par rapport aux informations transmises. Les autorités compétentes et les organismes indépendants de contrôle jouent également un rôle important, les organisations relevant de leur mandat devant leur rendre des comptes sur la manière dont elles traitent les alertes, les informations révélées et les personnes qui les communiquent.

Pays-Bas

Le ministère des Affaires sociales et de l'emploi des Pays-Bas a commandité une étude dont il ressort que tant les employeurs que les employés souhaitent un code de conduite pour les guider dans la mise en place des dispositifs d'alerte nécessaires. La Fondation du travail a été chargée de ce projet, qui a abouti à une Déclaration sur le traitement des soupçons de pratiques répréhensibles dans les entreprises. La citation ci-après est extraite de l'introduction de ce document :

« La Fondation du travail est heureuse de répondre à cette demande. De son point de vue, il est important de définir des conditions qui permettent aux employés de mettre au jour toute pratique répréhensible au sein de leur entreprise sans pour autant se mettre en danger, et de donner à leurs employeurs l'opportunité d'y remédier. Non seulement ceci est plus sûr pour les employés concernés, mais il en va également de l'intérêt des entreprises puisque leur personnel d'encadrement doit être informé de tout soupçon de pratiques répréhensibles le plus tôt possible afin de pouvoir prendre des mesures correctives. De plus, il devrait être possible de résoudre le problème avant que l'employé ne soit contraint de lancer l'alerte (en dehors de l'entreprise). La déclaration de la Fondation est la première étape vers l'élaboration de lignes directrices au niveau des entreprises et des industries permettant de faire remonter les soupçons de pratiques répréhensibles. »

Source : Sticking van de Arbeid (Fondation du travail), Déclaration sur le traitement des soupçons de pratiques répréhensibles dans les entreprises (*Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*), version actualisée 3 mars 2010, publication n° 1/10 (traduction mise à jour en août 2012) (en anglais uniquement).

Afin de faciliter au mieux les alertes dans l'intérêt général, les États membres devraient considérer l'opportunité des réformes suivantes :

- amender ou abroger les lois ou règles qui créent des obstacles inutiles aux alertes dans l'intérêt général ;
- renforcer les pouvoirs et le mandat des autorités et organes réglementaires compétents pour permettre :
 - que les personnes puissent légalement s'adresser directement à eux ;
 - que des dispositifs clairs et solides (y compris par la formation du personnel) pour recevoir et traiter les signalements des lanceurs d'alerte soient établies ;

- que les informations communiquées fassent l'objet d'une enquête adéquate;
- que l'identité et les données concernant toute personne communiquant des informations soient sécurisées;
- que des mesures puissent être prises (ou demandées) pour protéger un lanceur d'alerte ou toute autre personne affectée par la divulgation d'informations (par exemple en protégeant la confidentialité de tiers et les droits d'un accusé);
- fournir des services de conseils indépendants et confidentiels, gratuitement ou pour une somme modique;
- établir un organe indépendant de contrôle des alertes ou faire en sorte que ce contrôle soit prévu dans le cadre des missions d'un organe indépendant de contrôle existant;
- mettre en place une protection juridique couvrant tous les secteurs en obligeant les sociétés et organisations à rendre des comptes lorsqu'elles ne protègent pas les lanceurs d'alerte ou à mettre en œuvre de solides dispositifs d'alerte internes.

ÉTAPE 4 – ÉVALUATION

Les États membres qui mènent d'entrée de jeu une vaste consultation sont dans une position solide pour évaluer l'efficacité des mesures qu'ils mettent en œuvre. Ceux qui contribuent à concevoir et à appliquer des dispositifs pratiques sont plus à même de faire en sorte que celles-ci fonctionnent convenablement et de contribuer à leur contrôle au fil du temps. Si certaines juridictions comme le Canada ou le Japon ont prévu des obligations d'évaluer l'efficacité de leurs lois en matière d'alerte, la manière dont ce contrôle est assuré est toute aussi importante que le moment où elle est assurée.

Les autorités compétentes et organes indépendants de contrôle seront l'une des sources essentielles d'informations concernant l'efficacité du cadre de protection des lanceurs d'alerte. L'obligation pour les autorités compétentes de rendre compte publiquement de leurs activités sera aussi très utile pour évaluer l'efficacité de toutes les mesures juridiques mises en place. Ces mesures, ainsi que les indicateurs plus généraux énumérés au paragraphe ci-après, devraient aider les États membres à se faire une idée plus complète de la manière dont fonctionne le système et d'éventuelles améliorations ou changements à y apporter.

Les autorités compétentes et les organes réglementaires indépendants devraient prévoir dans leur dispositif de compte-rendu annuel d'activités des informations sur les alertes, qui devraient être rendues publiques et susceptibles d'être examinées, voire questionnées en détail, lors d'auditions devant le Parlement.² Ces informations devraient inclure notamment mais pas uniquement :

- le nombre et le type de préoccupations émanant des lanceurs d'alerte ;
- le nombre et le type de mesures de répression qui ont été déclenchées par les lanceurs d'alerte ou appuyées par ces derniers ;

2. Source : The Whistleblowing Commission, Rapport sur l'efficacité des dispositifs applicables aux alertes sur le lieu de travail au Royaume-Uni (*Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*), Public Concern at Work (2013) (en anglais uniquement).

- le nombre et le type de mesures prises pour protéger les lanceurs d’alerte, y compris les mesures prises à l’encontre d’organisations qui n’ont pas assuré cette protection ;
- le nombre de plaintes déposées par des lanceurs d’alerte et qui se sont traduites par une action en justice ;
- le nombre d’organisations qui ne sont pas parvenues à mettre en place des dispositifs efficaces en matière d’alerte, et les détails du type de mesures prises en conséquence.

D’autres informations permettant d’apprécier l’efficacité des mesures prises peuvent être obtenues :

- grâce à des enquêtes transsectorielles auprès de dirigeants ou d’autres personnes désignées pour recevoir et traiter des signalements, ainsi qu’auprès d’autres parties prenantes pertinentes qui se prévalent de ces signalements ;
- par des sondages publics sur les comportements à l’égard des alertes et sur la question de savoir si, de manière générale, les gens acceptent de faire état de leurs préoccupations au travail ;
- par des études universitaires ou indépendantes de recherche sur les alertes en relation avec le travail – au niveau national et dans d’autres juridictions.

BIBLIOGRAPHIE SUCCINCTE

- Conseil de l’Europe, Recommandation CM/Rec(2014)7 relative à la protection des lanceurs d’alerte et son exposé des motifs (2014).
- Conseil de l’Europe, Recommandation 1916 (2010) de l’Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d’alerte » (2010).
- Conseil de l’Europe, Résolution 1729 (2010) de l’Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d’alerte » (2010).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Plan d’action anticorruption du G20 - Protection des lanceurs d’alerte, Étude sur les cadres de protection des lanceurs d’alerte, Recueil de bonnes pratiques et principes directeurs pour la législation (en anglais uniquement).
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Convention des Nations Unies contre la corruption - Manuel sur les bonnes pratiques en matière de protection des lanceurs d’alerte (*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*) (2015) (en anglais uniquement).
- Whistleblowing International Network (WIN)
WIN a été fondé par un certain nombre d’organisations indépendantes de premier plan de la société civile œuvrant en matière d’alerte, notamment Public Concern at Work au Royaume-Uni, le réseau des lanceurs d’alerte en Allemagne (*Whistleblower Netzwerk*), le projet *Government Accountability Project* aux États-Unis, le *Open Democracy Advice Centre* en Afrique du Sud et la *Federal Accountability Initiative for Reform* au Canada. Le site internet est régulièrement mis à jour avec les dernières orientations, des instruments juridiques internationaux et nationaux, des brèves et des articles.
- Government Accountability Project (GAP), *International Best Practices for Whistleblower Policies* (2013) (en anglais uniquement).

- British Standards Institute (BSI), *Whistleblowing Arrangements Code of Practice* (PAS 1998:2008) (en anglais uniquement).
- Stichting van de Arbeid (Fondation du travail), Déclaration sur le traitement des soupçons de pratiques répréhensibles dans les entreprises (*Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*), version actualisée 3 mars 2010, publication n° 1/10 (traduction mise à jour en août 2012) (en anglais uniquement).
- The Whistleblowing Commission, Rapport sur l'efficacité des dispositifs applicables aux alertes sur le lieu de travail au Royaume-Uni (*Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*), Public Concern at Work (2013) (en anglais uniquement).
- Open Society Foundations, Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information («Principes de Tshwane») (2013).

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.

Un cadre pour faire en sorte que les lanceurs d'alerte soient protégés par la loi et qu'une suite effective soit donnée à leurs signalements ou révélations d'informations d'intérêt général renforcera les sociétés démocratiques fondées sur les droits de l'homme et l'Etat de droit.

La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014, apporte aux Etats membres des conseils importants pour ce qui est de définir le contenu d'un tel cadre, et ce petit guide suggère quelques modalités pour sa mise en place, en s'appuyant sur les pratiques internationale existantes.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE