

Éthique publique

La protection des lanceurs d'alerte

Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Éthique publique

**La protection
des lanceurs d'alerte**

**Perspectives et enjeux
aux niveaux local et régional**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

| Édition anglaise :

| *The protection of whistleblowers*

| *Challenges and opportunities for local and regional government*

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

| Conseil de l'Europe, juin 2019

| Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
Introduction	10
Alerte et gouvernance locale et régionale	15
La protection juridique des lanceurs d’alerte en Europe	21
Défis et perspectives pour la protection locale et régionale des lanceurs d’alerte	62
RÉSOLUTION 444 (2019)	70
RECOMMANDATION 435 (2019)	79

Avant-propos

La corruption, sous ses multiples formes, est un problème persistant partout en Europe : manipulation des marchés publics, conflit d'intérêts, détournement de ressources administratives à des fins privées ou dans l'intérêt d'un responsable politique, etc. Bien que les collectivités locales et régionales jouissent d'une plus grande confiance que d'autres niveaux de gouvernance, elles ne sont pas à l'abri.

Les lanceurs d'alerte ont souvent accès à des informations qu'ils sont les seuls à pouvoir détecter et constituent, de ce fait, une valeur ajoutée unique par rapport aux nombreux mécanismes institutionnels de contrôle. Dans le rapport adopté, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle la nécessité d'adopter une législation nationale concernant les lanceurs d'alerte et, surtout, de veiller à sa mise en œuvre à l'échelon local et régional. Les politiques relatives aux lanceurs d'alerte doivent non seulement garantir leur protection juridique, mais aussi proposer des voies de signalement interne et anonyme.

Le Congrès encourage également la mise en place d'institutions indépendantes spécifiques, telles que les médiateurs locaux et régionaux, chargées de superviser et de traiter la divulgation d'informations.

Les différents titres de la collection « Ethique publique » s’inscrivent dans le cadre de la feuille de route du Congrès sur les activités de prévention de la corruption et de promotion de l’éthique publique aux niveaux local et régional. L’objectif est d’apporter un ensemble de réponses et d’outils pratiques face aux défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales.

La protection des lanceurs d'alerte

Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Exposé des motifs

CG36(2019)14final

3 avril 2019

Rapporteure : Josan MEIJERS, Pays-Bas (R, SOC)

Résumé

De plus en plus, la divulgation d'informations dans l'intérêt général devient une garantie essentielle de la démocratie et la gouvernance locales et régionales. Les lanceurs d'alerte peuvent assurer des contrôles urgents et indispensables de la gouvernance locale et régionale. Bien que les pays soient de plus en plus nombreux à adopter une législation sur la protection des lanceurs d'alerte, celle-ci demeure encore insuffisamment développée à l'échelon local et régional.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des questions relatives aux lanceurs d'alerte, notamment sur la protection juridique dont ils bénéficient dans les États membres, les normes fournies par les organisations internationales, mais aussi les défis et perspectives pour la protection locale et régionale des lanceurs d'alerte.

Dans sa résolution, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à établir et diffuser une politique relative aux lanceurs d'alerte, comportant des voies de signalement interne et anonyme appropriées, et à veiller à l'existence d'institutions indépendantes spécifiques chargées de superviser et de traiter la divulgation d'informations.

Dans sa recommandation, il demande que les législations nationales assurent la protection des lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional et propose la création, à l'échelon national, d'organes chargés de contrôler la mise en œuvre et l'efficacité de la législation relative aux lanceurs d'alerte.

Introduction

Le présent rapport décrit l'état actuel de la protection des lanceurs d'alerte en Europe. Il présente les cadres juridiques nationaux tout en mettant en lumière les récentes avancées du Conseil de l'Europe en matière de protection juridique, les évolutions au sein de l'Union européenne et divers autres règles et principes transnationaux pertinents. Il propose une analyse des perspectives et enjeux en matière de protection des lanceurs d'alerte au niveau des collectivités locales et régionales et de la façon dont celles-ci peuvent répondre aux alertes et assurer la protection des lanceurs d'alerte à leur niveau de gouvernance.

C'est aux niveaux local et régional que les citoyens sont tout particulièrement susceptibles de divulguer des informations d'intérêt public et de contribuer à la défense des intérêts de la population. Plusieurs raisons importantes font des collectivités locales et régionales un lieu essentiel pour les signalements. Tout d'abord, sur de nombreux enjeux de société majeurs tels que le logement, l'emploi, l'éducation et la santé, les pouvoirs locaux sont au plus près des citoyens s'agissant de la prestation des services publics. La confiance dont elles jouissent est supérieure à celle dont bénéficient les autorités

nationales¹. Cette confiance repose sur leur crédibilité et sur leur capacité à produire des résultats et à gouverner de manière responsable et transparente.

Bien que les collectivités locales et régionales jouissent ainsi d'une plus grande confiance que d'autres niveaux de gouvernance, elles ne sont pas à l'abri de la corruption et les signalements des lanceurs d'alerte sont par conséquent également essentiels à ce niveau. Comme le montrent les rapports sur la lutte contre la corruption², celle-ci est devenue un problème répandu et persistant en Europe, représentant une menace majeure pour la gouvernance locale et régionale. Elle peut prendre bien des formes: manipulation des marchés publics, conflit d'intérêts, détournement de ressources administratives

-
1. 5 Voir Alina MUNGUI-PIPPIDI et al., *Public Integrity and Trust in Europe*, Centre européen de recherche sur la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État, Hertie School of Governance, Berlin 2015, page 12 (http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf). It is noteworthy that this study found that sub-national governance presents the greatest and most stable trust in all tiers of governance (including national level and that of the EU). Il convient de noter que cette étude a montré que la gouvernance infranationale bénéficie du taux de confiance le plus élevé et le plus stable parmi tous les niveaux de gouvernance (notamment le niveau national et celui de l'UE).
 2. Herwig VAN STAA, commission de la gouvernance, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, Rapport CG31(2016)06prov, 23 août 2016 (<http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>)

à des fins privées ou dans l'intérêt politique d'un responsable³, etc. Pour détecter et mettre au jour ces agissements, il est primordial que les personnes qui ont directement accès à de telles informations puissent les divulguer et signaler les irrégularités. Toutefois, sans la protection juridique nécessaire, le coût personnel est très élevé pour ceux qui font un signalement : représailles, plaintes, voire menaces de mort dans les pires des cas⁴.

Les lanceurs d'alerte assurent des contrôles urgents et nécessaires de la gouvernance locale et régionale. Ils ont un accès direct à des informations et peuvent avoir connaissance d'actes de leur organisation susceptibles de constituer une violation de la loi. C'est d'ailleurs ce qui donne aux lanceurs d'alerte une valeur ajoutée unique par rapport à de nombreux mécanismes institutionnels de contrôle. Les organes et les processus institutionnels de responsabilisation manquent souvent d'un accès rapide et suffisant aux informations, de réactivité et d'efficacité pour révéler les irrégularités d'une organisation et y apporter une réponse. C'est le cas en particulier si des régimes de protection des informations, comme le secret d'État, sont utilisés afin de dissimuler des informations embarrassantes ou compromettantes pour les autorités. Les lanceurs d'alerte viennent donc non seulement compléter les freins et contrepoids institutionnels mais ils présentent en outre un avantage *unique* pour veiller à la responsabilisation, lutter contre la corruption et protéger l'intérêt général.

3. Ibid.

4. Pour des exemples concrets à ce sujet, voir Mark WORTH, *Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives*, Initiative régionale anticorruption, 2015.

De plus, l'alerte est un élément positif pour accroître l'efficacité des organisations, car elle favorise l'apprentissage et le développement organisationnels grâce aux signalements des fautes commises. Les systèmes d'alerte sont un élément important de la gouvernance d'entreprise. Certaines sociétés, parmi lesquelles des multinationales opérant dans un contexte de corruption, ont mis en place de tels systèmes, notamment des numéros d'urgence et autres outils analogues permettant aux employés de faire des signalements⁵.

Peu d'études ou de rapports ont eu pour thème spécifique l'alerte aux niveaux local et régional. Les organisations régionales et internationales ont produit des rapports utiles, mais qui négligent souvent les règles et pratiques relatives à l'alerte aux niveaux local et régional de gouvernance⁶. Nous

5. Maira MARTINI, *Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multinational Companies*, *Transparency International*, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co; voir aussi: *Transparency International, Whistleblowing protection in Romania and Hungary*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf; voir aussi les Lignes directrices de la Chambre de commerce internationale – <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>

6. Voir plus bas, ou les nombreux rapports établis plus récemment, notamment au sein du Conseil de l'Europe, par le GRECO et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, mais également au sein de l'Union européenne, des résolutions du Parlement européen et des évaluations d'impact commandées par la Commission européenne. Il est à noter que *Transparency International* et d'autres organisations à but non lucratif se sont elles aussi attachées à établir des rapports en la matière.

ne comprenons pas encore pleinement ce qui se passe aux niveaux local et régional ni quels sont certains des enjeux et perspectives à ces niveaux de gouvernance. Le présent rapport a pour objet de contribuer à combler ces lacunes et de proposer des pistes sur ce qui peut être fait pour améliorer la situation des lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional.

Le rapport montre qu'il est plutôt rare de trouver des règles spécifiques concernant la protection des lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional. Bien que de plus en plus de pays adoptent une législation en la matière, la protection juridique est généralement insuffisamment développée, tout particulièrement aux niveaux local et régional. Pour les États qui sont également membres de l'Union européenne, cette protection juridique changerait en cas d'adoption du projet de directive sur la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union. Cette directive inclurait l'obligation de mettre en place un signalement et un suivi internes pour les collectivités régionales de plus de 10 000 habitants. Le rapport explique qu'une difficulté supplémentaire, aux niveaux local et régional, tient au fait que le fossé se creuse, concernant la protection accordée, entre le secteur public et le secteur privé, ce dernier restant en grande partie hors du champ d'application de la réglementation. Lorsqu'une protection est prévue au niveau national, il arrive parfois que les mesures et dispositions nécessaires à sa mise en œuvre ne soient pas prises aux niveaux local et régional, ce qui prive les lanceurs d'alerte de protection.

Quelques récents projets de loi sur la protection des lanceurs d'alerte restreignent plus qu'ils ne garantissent la divulgation d'informations d'intérêt public, à cause des procédures

relatives aux voies de signalement et des conditions à remplir pour bénéficier d'une protection en tant que lanceur d'alerte. Dans la pratique, face à cette absence de règles et/ou ces restrictions, des initiatives ont été prises pour mettre en place des plateformes et des numéros d'urgence permettant d'effectuer un signalement de façon sécurisée et confidentielle. Ces initiatives sont souvent lancées par des ONG et d'autres acteurs non étatiques en coopération avec les autorités locales. Le présent rapport montre par ailleurs que c'est avant tout aux fins de la lutte contre la corruption que diverses lois sur la protection des lanceurs d'alerte ont été promulguées. Aussi certains textes ont-ils un champ d'application matériel réduit en matière de signalement.

Le rapport s'articule autour des trois sections suivantes: la section 1 donne un aperçu des questions en matière d'alerte aux niveaux local et régional de gouvernance. La section 2 présente la protection juridique des lanceurs d'alerte en Europe, et plus particulièrement dans onze États membres du Conseil de l'Europe. On y trouve également une description des règles et principes prescrits par les organisations internationales. La section 3 est consacrée aux défis et perspectives pour la protection locale et régionale des lanceurs d'alerte.

ALERTE ET GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE

D'importants efforts ont été déployés au cours de la dernière décennie en vue de renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Davantage de lois ont été promulguées au niveau national, la protection existante a été étendue et des rapports et recommandations ont été publiés en la matière à l'échelon international, notamment au Conseil de l'Europe avec le

rapport de 2009 sur «La protection des lanceurs d'alerte»⁷, une série de rapports d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)⁸ et le rapport de 2015 du Rapporteur spécial de l'ONU à l'Assemblée générale sur la protection des sources d'information et des lanceurs d'alerte⁹. La Commission européenne a aussi proposé une directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne¹⁰, actuellement devant le Parlement européen. Ainsi, la valeur et l'importance de l'alerte sont aujourd'hui largement reconnues au moyen de divers instruments juridiques et politiques.

Si le présent rapport porte principalement sur la question de l'existence ou non d'une protection juridique des lanceurs d'alerte et sur l'impact de cette protection sur le signalement éventuel, il importe toutefois de noter que d'autres facteurs, dont certains sont spécifiques à la gouvernance locale et régionale, interviennent et sont susceptibles de déterminer si une information sera révélée dans l'intérêt général et de

7. Pieter OMTZIGT, commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La protection des « donneurs d'alerte », Rapport, Doc. 12006, 29 septembre 2009 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=12302&lang=FR>).

8. Voir par exemple le Septième Rapport général d'activités du GRECO, 2006 (<https://rm.coe.int/16806cb8c6>).

9. Rapporteur spécial de l'ONU à l'Assemblée générale sur la protection des sources d'information et des lanceurs d'alerte, 2015 (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10. Voir la proposition de Directive et les autres mesures proposées par la Commission européenne (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400).

quelle manière elle le sera. Garantir la protection juridique des lanceurs d’alerte est une première étape parmi la multitude de facteurs déterminant si un signalement sera effectué, si les autorités compétentes y donneront suite et quelles seront les conséquences pour le lanceur d’alerte. Par exemple, la culture sociétale et l’acceptation de l’alerte – laquelle n’est alors plus considérée comme un phénomène négatif – constituent l’un de ces facteurs importants, à la fois pour inciter les personnes à signaler d’éventuels actes répréhensibles et, en cas de signalement, pour éviter toute répercussion négative pour le lanceur d’alerte, que ce soit sur son lieu de travail ou plus généralement dans la collectivité.

La recherche consacrée spécifiquement à la protection des lanceurs d’alerte aux niveaux local et régional est très limitée et les études en la matière peu nombreuses. Cela étant quelques contributions importantes et récentes ont expliqué les aspects structurels des collectivités locales et leur impact sur la protection des lanceurs d’alerte. Grâce à des enquêtes et à d’autres méthodes de collecte de données, on en sait davantage sur les incidences que la gestion et l’organisation de la gouvernance locale et régionale ont sur les lanceurs d’alerte ainsi que sur les voies de signalement.

Le niveau de centralisation ou de séparation entre les collectivités territoriales et le gouvernement central est un facteur qui joue un rôle important pour l’alerte aux niveaux local et régional. Plus précisément, comme l’ont montré de récentes études sur la Norvège, les voies de signalement peuvent être déterminées par le degré de séparation entre l’administration et les responsables politiques locaux. En l’occurrence, suite à des révisions de la loi norvégienne de 1992 sur les collectivités

locales, il existe désormais dans les collectivités locales norvégiennes une séparation entre le personnel administratif et le personnel politique. Ces révisions ont été motivées par la volonté de renforcer la transparence et de clarifier les sphères de responsabilité. Il est ressorti de l'analyse de la façon dont les responsables politiques traitent l'alerte dans 20 municipalités de Norvège que la possibilité de lancer une alerte et la façon de le faire dépendaient de la séparation entre les sphères politique et administrative¹¹. Si ces constatations sont importantes et devraient être prises en considération pour d'autres collectivités locales, il convient toutefois de noter que chaque pays présente des spécificités, qui sont aussi déterminantes pour la manière dont des règles similaires peuvent être mises en œuvre.

En outre, les caractéristiques organisationnelles de la gouvernance locale et régionale sont un élément clé de la décision de révéler ou non des informations dans l'intérêt général. Par exemple, au Royaume-Uni, les collectivités locales figurent parmi les six premiers secteurs dans lesquels des alertes sont lancées, d'après une étude portant sur l'expérience de 1 000 lanceurs d'alerte¹². Par ailleurs, les personnes occupant des postes différents au sein d'une organisation ont tendance à emprunter des voies différentes pour tenter d'attirer l'attention

11. Marit SKIVENES & Sissel C. TRYGSTAD, *Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities*, Scandinavian Political Studies Vol. 39, No. 3, 2016.

12. Public Concern at Work et Université de Greenwich, *Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 whistleblowers*, 2013.

sur certaines situations. Les personnes occupant des fonctions administratives sont par exemple plus susceptibles que les autres de soulever un problème auprès des cadres supérieurs.¹³ Il est toutefois ressorti de cette même étude que plus le lanceur d'alerte est haut placé, plus il est susceptible d'être licencié.

C'est particulièrement le cas lorsque le lanceur d'alerte occupe les échelons supérieurs de la hiérarchie organisationnelle. Lorsqu'il n'est pas immédiatement licencié, le lanceur d'alerte est quand même davantage susceptible que d'autres de faire l'objet de harcèlement ou de voir ses ressources bloquées¹⁴. Au Royaume-Uni, d'autres données inquiétantes suggèrent que dans 69 % des cas d'alertes lancées au sein d'une collectivité locale, la situation du lanceur d'alerte s'est détériorée après la première tentative de signalement d'irrégularités. Après la deuxième tentative, la situation a empiré dans 75 % des cas, et les lanceurs d'alerte démissionnent la plupart du temps après la troisième tentative, plus que dans d'autres secteurs¹⁵. Dans les collectivités territoriales, davantage de personnes ont indiqué que rien n'avait été fait pour régler le problème qu'elles avaient soulevé et il est plus fréquent dans ce secteur que les gens ne s'attendent guère à une enquête de qualité durant le processus d'alerte. Parmi les répondants, 75 % ont indiqué que rien n'avait été fait après leur première tentative de signalement et 79 % que rien n'avait été fait la deuxième fois où ils ont tenté de soulever un problème et de signaler des irrégularités.

13. Ibid, page 16.

14. Ibid, page 22.

15. Ibid, page 28.

Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants que le Royaume-Uni est l'un des pays qui a le plus d'expérience en matière de législation sur la protection des lanceurs d'alerte et que de nombreuses ONG sont actives dans ce domaine. Il n'est toutefois pas possible de savoir s'il existe plus généralement d'autres pratiques aux niveaux local et régional, ni par conséquent d'affirmer que ces données sont représentatives de la façon dont les alertes sont lancées à ces niveaux de pouvoir dans d'autres pays. C'est ainsi qu'en Norvège, plus de la moitié des employés qui constatent des irrégularités les signalent, habituellement d'abord à leur supérieur immédiat¹⁶. Pour ce qui est de l'efficacité de l'alerte, 50 à 71 % des répondants ont signalé que le problème avait été entièrement réglé ou corrigé. Des études portant sur un échantillon de l'ensemble de la population active norvégienne indiquent que plus de huit employés sur dix ayant lancé une alerte ont déclaré que s'il le fallait, ils le referaient¹⁷. C'est par conséquent l'association de facteurs organisationnels, juridiques et structurels qui importe lorsque l'on se pose la question de l'efficacité de l'alerte et celle de savoir dans quelle mesure l'alerte aura des retombées négatives pour la personne qui la lance. Des études empiriques plus approfondies seront nécessaires pour rassembler des données sur la pratique, afin de pouvoir établir le profil des pays sous cet angle.

16. Marit SKIVENES et Sissel C. TRYGSTAD, *Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 – n° 3, page 271.

17. MATTHIESSEN et al. 2008; TRYGSTAD 2010; STAKSRUD et al. 2014

Un autre aspect important de la gouvernance locale et régionale concerne la façon dont les lanceurs d'alerte font un signalement. Ils ont besoin de moyens de signalement sûrs, tout particulièrement dans des administrations de plus petite taille. À cet égard, selon un récent Rapport aux Nations sur la fraude et les infractions au travail, établi par l'Association of Certified Fraud Examiners, plus de la moitié de ceux qui révèlent leurs soupçons le font par e-mail et 14 % des informations sont divulguées anonymement. Ce point est particulièrement important car, toujours selon ce rapport, en Europe occidentale aussi bien qu'en Europe orientale la révélation d'informations par des employés reste la principale façon de déceler une fraude, dans le secteur public comme dans le privé¹⁸. En conclusion, le rapport souligne que limiter ou restreindre la validité des signalements anonymes risque d'éliminer la possibilité d'être informé d'un problème par des personnes qui, au moins aux premiers stades du signalement, ne souhaitent pas faire connaître leur identité de crainte de subir des représailles ou autres retombées négatives.

LA PROTECTION JURIDIQUE DES LANCEURS D'ALERTE EN EUROPE

2.1. Cadres juridiques nationaux

Il est ressorti d'une étude effectuée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2009 que seuls six pays disposaient de règles spécifiques en matière de protection

18. Association of Certified Fraud Examiners (2016) *Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study*, page 24 (<http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>).

des lanceurs d’alerte: la Belgique, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie et le Royaume-Uni¹⁹. Aujourd’hui, presque dix ans plus tard, ce nombre est passé à 15.

Aux fins du présent rapport, quasiment tous les États membres du Conseil de l’Europe ont été examinés afin d’évaluer les règles et réglementations applicables en matière de protection des lanceurs d’alerte²⁰. L’accent a été mis sur la gouvernance territoriale, sur l’existence ou non de mesures à ce niveau de pouvoir et, si oui, sur leur nature. Plus de la moitié des pays examinés disposent d’un certain type de protection juridique des lanceurs d’alerte. Celle-ci est prévue dans le cadre de textes législatifs qui lui sont consacrés mais aussi dans le droit du travail, le droit administratif ou la législation anticorruption.

En Europe, l’importance de l’alerte est de plus en plus reconnue et de nombreux débats législatifs ont pour objet le renforcement de la protection des lanceurs d’alerte. La Suède a ainsi étendu en janvier 2017, la protection des lanceurs d’alerte au secteur privé et, en novembre de la même année, l’Italie a adopté une loi en la matière applicable aux employés

19. Paul STEPHESON & Michael LEVI, La protection des donneurs d’alerte: rapport d’étude sur la faisabilité d’un instrument juridique sur la protection des employés qui révèlent des informations dans l’intérêt général, rapport demandé par le Secrétaire Général du Conseil de l’Europe, CDCJ(2012)9FIN, 20 décembre 2012, page 12.

20. En raison de ressources plus limitées, les pays ci-après n’ont pas été inclus dans cette analyse: Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Lichtenstein, Monaco, Saint-Marin.

du secteur public et aux entrepreneurs qui fournissent des biens ou des services pour le compte de l'administration publique. Des débats sur l'adoption de lois consacrées à la protection des lanceurs d'alerte sont en cours en Pologne et en Grèce.

Toutefois, cette multiplication des textes de loi sur la protection des lanceurs d'alerte ne signifie pas en elle-même que ceux-ci sont totalement protégés, du fait des limites du champ d'application des textes et du type de protection qu'ils garantissent. Premièrement, la protection est toujours octroyée de façon fragmentée selon s'il s'agit du secteur public ou du secteur privé, ce dernier restant souvent en dehors du champ d'application de la réglementation. Deuxièmement, la divulgation d'informations est protégée dans de nombreux pays uniquement s'il s'agit de corruption ou d'abus de pouvoir, ce qui exclut du champ d'application de la protection un vaste éventail de problèmes. Ce dernier point suscite en outre des préoccupations en matière de sécurité juridique et d'atteintes à la liberté d'expression.

Dans bien des pays, les lois sur la protection des lanceurs d'alerte sont adoptées dans le cadre de travaux législatifs visant à renforcer les instruments étatiques de lutte contre la corruption. De nombreux textes de loi portent spécifiquement sur le signalement de la corruption ou, par exemple, prévoient que le signalement sera fait à des autorités de lutte contre la corruption. Dans certains pays, la protection se limite spécifiquement aux signalements effectués dans le cadre de la lutte contre la corruption. C'est ainsi qu'en Autriche la toute première disposition juridique expressément conçue pour protéger les lanceurs d'alerte a été adoptée en janvier 2012 et

introduite dans le droit de la fonction publique pour protéger les agents publics qui révèlent des infractions à leurs supérieurs ou au Bureau fédéral de lutte contre la corruption. Cette mesure a été adoptée suite aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe²¹.

Suite à son évaluation des mesures générales de lutte contre la corruption qui s'appliquent aux administrations et aux agents publics, le GRECO a recommandé à plus de la moitié de ses membres, aussi bien « les anciennes démocraties que les nouvelles », d'adopter un mécanisme permettant de protéger des retombées négatives les lanceurs d'alerte qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption²².

Seule une poignée d'États membres du Conseil de l'Europe ont prévu une protection spécifique pour les lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional. Très peu de pays abordent précisément ce sujet dans leur législation et seuls certains d'entre eux ont mis en place des dispositifs permettant aux lanceurs d'alerte de signaler des irrégularités, comme des numéros d'urgence; il s'agit notamment de la Belgique, de la Bulgarie, du Danemark, de l'Italie, de l'Espagne, de la Suisse et du

21. Voir *Blueprint for Free Speech, Change of Direction*, Document d'information, La protection des lanceurs d'alerte en Autriche (<https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

22. Christophe SPECKBACHER, *The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work*, 20 mars 2009 (<http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

Royaume-Uni²³. Il est fréquent que ces voies de signalement soient avant tout créées ou gérées par des ONG actives dans ce domaine plutôt que par des collectivités territoriales. D'un point de vue juridique, les voies de signalement aux niveaux local et régional ne sont donc pas réglementées ou non assorties de règles de protection précises.

2.2. Principales caractéristiques des différents cadres nationaux

Conformément aux principes et à l'exposé des motifs du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, les éléments ci-après sont particulièrement pertinents pour déterminer si les règles en vigueur offrent la protection nécessaire: (i) la définition du lanceur d'alerte/de l'alerte, (ii) le champ d'application matériel de la loi et (iii) son champ d'application personnel, (iv) le cadre normatif, (v) les voies envisagées de signalement et de divulgation d'informations, (vi) l'existence ou non d'une garantie de confidentialité pour le lanceur d'alerte, (vii) les mesures prévues pour donner suite au signalement ou à la divulgation d'informations, et (viii) les protections contre les représailles et autres risques sur le lieu de travail. La présente sous-section a pour objet d'examiner de façon plus approfondie la législation de divers pays afin de mieux comprendre les textes applicables ainsi que la diversité des cadres juridiques qui s'appliquent aux lanceurs d'alerte. Les pays choisis illustrent

23. Voir Transparency International Italie, *Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers, Council Votes Protection and Promotion of Whistleblowing in the public interest*, 19 juin 2013 (https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%2).

la diversité des modalités de protection des lanceurs d’alerte, lorsqu’elles existent, mais aussi le cadre plus large dans lequel s’inscrit cette législation. Les principaux éléments de la protection et les problèmes spécifiques à chaque pays sont décrits ci-après.

2.2.1. Albanie

En juin 2016, l’Albanie a adopté une loi sur les alertes et la protection des lanceurs d’alerte²⁴. C’est la première initiative globale visant à fournir une protection aux lanceurs d’alerte dans les secteurs privé et public. Il était prévu que la loi soit mise en œuvre en deux étapes: d’abord dans le secteur public, à partir du 1^{er} octobre 2016, puis dans le secteur privé, à partir du 1^{er} juillet 2017.

La définition qu’elle donne de l’alerte et du lanceur d’alerte est conforme aux meilleures pratiques internationales. Toutefois, la définition de l’alerte se concentre principalement sur le signalement de faits de corruption et ne s’étend pas à d’autres types d’irrégularités. Par conséquent, tandis que le champ d’application personnel de la loi est étendu, puisqu’il inclut les personnes travaillant dans les secteurs public et privé, y compris celles qui ne sont plus actives, son champ d’application matériel est limité puisqu’il ne concerne que la corruption. En termes de signalement, la loi prévoit la mise en place de voies de divulgation internes et externes. Les établissements privés de plus de 100 employés et les établissements publics de plus de 80 employés sont obligés de mettre en place des unités internes de signalement. Celles-ci sont également chargées

24. Voir le texte original de loi, en albanais: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

d'enquêter sur les éléments qui leur sont signalés. Les lanceurs d'alerte peuvent s'adresser directement à la « Haute Inspection des déclarations et vérifications de patrimoine et des conflits d'intérêts ». Le signalement concerne en particulier les cas dans lesquels l'établissement privé ou public omet de lancer une enquête, dans lesquels il y a des doutes quant à son impartialité ou une crainte que des preuves soient détruites.

La protection des lanceurs d'alerte en Albanie a été instaurée dans le contexte d'autres initiatives juridiques de lutte contre la corruption. De fait, la loi sur la protection des lanceurs d'alerte vise à remédier à certaines des lacunes recensées dans le cadre de l'application de la loi sur la coopération du public à la lutte contre la corruption. Cette dernière régleme le signalement et l'enregistrement des pratiques de corruption en encourageant le public à y participer et en protégeant les personnes qui révèlent des pratiques de corruption au sein des pouvoirs publics.

La loi sur la protection des lanceurs d'alerte ayant été adoptée plus récemment, les données sur son application sont insuffisantes, particulièrement aux niveaux local et régional. Cela étant, d'après l'expérience locale de l'application de la loi anticorruption, qui prévoit également le signalement de la corruption et des irrégularités, la mise en œuvre du signalement est plutôt insatisfaisante. Il convient de noter que les collectivités locales n'ont pas adopté la majeure partie des mesures de lutte contre la corruption dérivées du cadre législatif et qu'elles n'ont pas les capacités professionnelles requises pour exercer leur autorité et faire appliquer la loi²⁵.

25. Institut pour la démocratie et la médiation, *Challenges of local government units in the fight against corruption: An Assessment of the Anti-Corruption System in 20 municipalities of Albania* (http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

Par ailleurs, la mise en œuvre des lois et l'adoption des textes réglementaires nécessaires à l'échelon territorial posent problème en Albanie, comme l'indiquent les rapports d'activité de la Commission européenne²⁶. Cela suscite donc des interrogations quant à la mise en œuvre de la protection des lanceurs d'alerte, bien qu'en l'occurrence ce texte législatif ne prévoient aucune mesure d'exécution additionnelle. Le contexte sociétal dans lequel interviennent les lanceurs d'alerte en Albanie est tout aussi préoccupant pour l'application de la loi. En effet, le soutien social envers l'alerte est généralement faible et cette pratique n'est encore ni habituelle ni normalisée. Une étude menée pour les Balkans occidentaux, qui portait notamment sur l'Albanie, a montré que sur plus de 7 000 personnes interrogées dans toute la région, seul un tiers d'entre elles considéraient qu'il était acceptable de lancer une alerte, et une personne sur six estimait qu'il y avait lieu de punir les lanceurs d'alerte pour leurs actions²⁷. Ces attitudes au sein de la société envers les alertes sont liées à la faiblesse du contrôle du pouvoir judiciaire et, globalement, au faible niveau de confiance envers

26. Voir Commission européenne, Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement, Documents principaux – Albanie (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79)

27. Conseil de la coopération régionale, *Public Attitudes to Whistleblowing in Southeast Europe – Data Analysis of Opinion Survey About Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers*, Report, 12 April 2017 (<http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

les institutions publiques, notamment dans des affaires très médiatisées de lutte contre la corruption, et envers le fait que les sanctions nécessaires seront imposées²⁸.

	<p>Loi spécifique :</p> <p>Loi n° 60/2006 sur les alertes et la protection des lanceurs d’alerte</p>
<p>Lois prévoyant une protection des lanceurs d’alerte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Autre législation applicable²⁹: ▶ Loi sur la coopération du public à la lutte contre la corruption. ▶ Code du travail : modifié en 2008 pour assurer la protection des employés qui signalent des faits de corruption contre des sanctions non justifiées. ▶ Loi sur la fonction publique : elle donne aux fonctionnaires le droit de désobéir à un ordre illégal mais ne prévoit pas de protection contre les représailles en cas de désobéissance. ▶ Loi sur la prévention des conflits d’intérêts : elle autorise quiconque à révéler des informations aux régulateurs publics ou par des voies externes comme les médias. ▶ Code de procédure administrative : il autorise toute personne à déposer une réclamation contre tout acte administratif, et il donne aux agents publics le droit de demander la révocation ou l’amendement d’un acte.

28. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., *Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice*, 15 novembre 2013 (http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

29. Arjan DYRMISHI, Elira HRONI, Egest GJOKUTAJ, Institut pour la démocratie et la médiation, *Whistleblowers protection in Albania: An Assessment of the legislation and practice*, novembre 2013 (http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-mentor_2013_anglisht.pdf).

2.2.2. Belgique

La protection juridique des lanceurs d'alerte est entrée en vigueur en Belgique, au niveau fédéral, le 4 avril 2014³⁰. La Belgique est le premier pays où la protection régionale des lanceurs d'alerte a existé avant qu'une loi au niveau national ne soit adoptée. Il existait des dispositions sur les lanceurs d'alerte depuis 2004 dans l'administration flamande, où le défenseur des droits fournit une voie de communication externe et une protection à ceux qui ne sont pas en mesure de faire leur signalement sur leur propre lieu de travail. Le Parlement flamand a renforcé ces dispositions par décret en 2012³¹. La procédure de protection des lanceurs d'alerte est en outre inscrite dans le décret relatif au défenseur des droits, datant de 1998 et récemment reconduit en 2014³².

30. Voir le texte original de la loi (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

31. Voir le texte original de la loi (http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). Voir aussi, Commission européenne, Rapport anticorruption de l'UE de 2014 sur la Belgique (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

32. Kristien VERBRAEKEN, *The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection*, Organisation de coopération et de développement économiques, 16 mars 2016 (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

Les employés disposent de plusieurs voies de signalement et ils peuvent s'adresser à différentes personnes de contact autorisées pour signaler des irrégularités, tels que leur supérieur, l'« Audit Vlaanderen » (le service d'audit interne des pouvoirs publics flamands) et le « Spreekbuis ». Ce dernier est un point de contact central mis en place par les autorités flamandes mais agissant en toute indépendance. Son l'action est axée sur l'intégrité et sur le bien-être des employés. Le « Spreekbuis » est géré par des professionnels et des spécialistes formés à cet effet, qui savent comment traiter les appels et messages souvent chargés d'émotion qu'ils reçoivent³³. Outre le « Spreekbuis », le centre d'appels 1700 permet au public de signaler des actes aux autorités flamandes. En 2017, le 1700 a reçu 1 042 708 appels, e-mails et messages instantanés³⁴.

2.2.3. République tchèque

En République tchèque, la protection des lanceurs d'alerte est considérée comme un important instrument du programme général de lutte contre la corruption. Elle s'appuie sur la politique anticorruption du gouvernement et sur le plan d'action de 2015, deux documents stratégiques substantiels. La législation ne prévoit toutefois qu'une protection partielle car les initiatives visant à adopter une loi spécifique ont échoué. Au cours de la période 2007-2010, le ministère de l'Intérieur avait entrepris, en coopération avec Transparency International République tchèque, de mettre en place une protection des lanceurs d'alerte. Néanmoins, il a été rapporté que :

33. Ibid, page 134.

34. Ibid, page 137.

« La difficulté de distinguer la nature spécifique des conseils requis pour une ligne de signalement/d’alerte et les services juridiques généraux au sens des règles des marchés publics ont conduit à l’abandon pur et simple du service »³⁵.

En 2014, la Commission gouvernementale de lutte contre la corruption a été créée afin d’assurer une coordination et de jouer un rôle consultatif en la matière. Des propositions spécifiques de législation et d’échanges de vues ont été présentées depuis 2013 et un nouveau projet est en cours d’élaboration depuis 2015³⁶. Il n’existe pourtant encore aucune loi spécifiquement consacrée à la protection des lanceurs d’alerte. Au sein du secteur public, la loi de 2014 sur la fonction publique protège les employés qui signalent des irrégularités. Le texte d’application, qui est entré en vigueur en 2015, impose à chaque ministère de prévoir des boîtes fermées dans lesquelles les fonctionnaires qui le souhaitent peuvent signaler des irrégularités³⁷.

Outre la loi sur la fonction publique, le Code du travail, le Code de procédure administrative et le Code pénal contiennent des dispositions fournissant au moins une protection partielle aux lanceurs d’alerte. La loi sur la fonction publique prévoit la protection juridique et l’anonymat des fonctionnaires qui signalent des cas de corruption ou des actes illicites commis

35. Anna MYERS & Petr LEYER, *Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic*, 2015, page 30.

36. Ibid.

37. Décret n° 145/2015 Coll., sur les mesures relatives au signalement de soupçons de comportement illégal dans un service public.

par leurs collègues. Les fonctionnaires sont toutefois astreints à un « devoir de silence » et la façon dont celle-ci s'accorde avec la protection des lanceurs d'alerte n'est pas claire. C'est entre autres pour cette raison que, dans la pratique, très peu de fonctionnaires ont signalé des actes illicites³⁸. Ou, comme l'a montré une étude récemment effectuée en République tchèque et dans quatre autres pays – Pologne, Slovaquie, Hongrie et Estonie – lorsqu'un signalement est fait, le faible niveau de soutien institutionnel pousse les lanceurs d'alerte à chercher d'autres moyens de révéler des conduites préjudiciables, contraires à la déontologie ou illégales³⁹.

Il n'existe, que ce soit à l'échelon national ou aux niveaux local et régional, aucune institution chargée de répondre aux préoccupations des lanceurs d'alerte. Des échanges de vues sur la création d'une institution, similaire à celle qui existe aux Pays-Bas, et des débats sur la protection des lanceurs d'alerte ont eu lieu, mais les dernières recherches montrent qu'une telle institution n'a toujours pas été mise en place. Pour remédier à cette carence, Transparency International

38. Frank BOLD, *Briefing on Implementation of Civil Service Act*, République tchèque, 1^{er} octobre 2015, page 6 (http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf)

39. Voir Anna MYERS & Petr LEYER, *Concept Paper: Possible functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic* (<https://rm.coe.int/16806d11e5>). Voir aussi FRANKOVA, L & L. PETROKOVA (2014) *About Us With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries*. OŽIVENÍ: République tchèque.

République tchèque a créé en 2005 le Centre d'assistance juridique et d'action citoyenne, qui a pour mission d'offrir une assistance juridique gratuite aux lanceurs d'alerte mais aussi aux témoins de pratiques de corruption.

2.2.4. Estonie

L'Estonie ne dispose pas de système institutionnalisé de protection des lanceurs d'alerte. Elle a néanmoins ratifié des instruments internationaux qui imposent d'offrir une certaine forme de protection aux personnes effectuant un signalement, tels que la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption. Elle est également partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption et à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

En 2013 l'Estonie a adopté une loi sur la lutte contre la corruption, prévoyant la protection des employés du secteur public en cas de signalement de faits de corruption⁴⁰. La loi a créé le devoir, pour les employés du secteur public, de signaler les faits de corruption et les comportements contraires à la déontologie ou illégaux, et elle a mis en place une série de mesures disciplinaires en cas de non-respect de cette obligation⁴¹. Il semble toutefois que ce soit la seule protection qui existe et qu'elle ne s'applique pas au secteur privé. Il est toutefois indiqué que les agents publics qui signalent des problèmes

40. *Blueprint for Free Speech*, Lois de protection des lanceurs d'alerte (<https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

41. Voir *Transparency International* Estonie, Rapport par pays, Rapport d'évaluation de la protection des lanceurs d'alerte en Estonie, 2009 (http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

concernant le secteur privé en bénéficiant⁴². Bien que la loi sur les contrats de travail interdise le licenciement abusif, il n'est pas certain que cette protection soit applicable aux lanceurs d'alerte.

De récentes recherches ont aussi porté sur la pratique du signalement en Estonie. Une étude comprenant 40 entretiens avec des lanceurs d'alerte a donné des résultats inquiétants. Il en est ressorti qu'environ 80 % des signalements ont donné lieu à une enquête et que 30 % uniquement de ces enquêtes ont été menées à terme ou ont entraîné certaines formes de mesures disciplinaires⁴³. Il est également intéressant de noter que tous les lanceurs d'alerte interrogés ont souhaité rester anonymes car ils craignaient vivement des retombées négatives si leur identité venait à être connue. Leurs craintes étaient justifiées car le grand public en Estonie a une image négative de l'alerte et la plupart des gens pensent que les problèmes doivent être réglés au sein d'une organisation ou d'une institution⁴⁴. En fait, ce n'est pas seulement une question de perception ou de pression sociales: les chiffres disponibles indiquent qu'un lanceur d'alerte sur cinq perd son

42. *Blueprint for Free Speech, A Change of Direction*, Document d'information, La protection des lanceurs d'alerte en Estonie (<https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

43. Lenka FRANKOVÁ, *About Us With Us, Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries*, 2016 (https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

44. *Ibid*, page 15.

travail, ce qui est plutôt alarmant⁴⁵. Dans une affaire qui s'est produite à l'échelon local, dans la ville de Narva, la révélation de la mauvaise gestion de biens municipaux et des marchés publics s'est soldée par le licenciement des trois lanceurs d'alerte concernés. Un service entier de la municipalité a été dissous à la suite du signalement.

2.2.5. France

Depuis fin 2016 la France dispose d'une nouvelle loi pour assurer la protection des lanceurs d'alerte: la loi Sapin II⁴⁶. Celle-ci n'est pas entièrement consacrée à la protection des lanceurs d'alerte mais elle contient des dispositions sur le type de signalement et de questions auxquels s'applique la protection. Notons que la loi a été adoptée en réponse aux critiques que la France a essuyées sur la scène internationale pour son attitude perçue comme « non-interventionniste » à l'égard de la répression des actes de corruption⁴⁷. Notons également que lorsque les premiers débats ont eu lieu en France sur la protection des lanceurs d'alerte, en 2005, bon nombre de syndicats considéraient que la protection était « exogène » et que ce système d'inspiration américaine, lié à la loi

45. Ibid, page 19.

46. Voir le texte original de la loi en français, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

47. Voir Susrut A. CARPENTER, Patrick HANNON, George A. STAMBULIDIS, *New French Anti-Corruption Law: Companies Doing Business in France Must Beware*, 22 novembre 2016 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>).

Sarbanes Oxley (*Sarbanes Oxley Act*, SOX, 2002), portait préjudice aux syndicats et avantageait les investisseurs⁴⁸.

Avant la loi Sapin II, les dispositions en matière de protection des lanceurs d'alerte étaient dispersées dans différents textes. La loi prévoyait une protection des lanceurs d'alerte en cas de discrimination, harcèlement, corruption, risque grave pour la santé publique ou l'environnement et affaires pénales⁴⁹. Aussi la loi Sapin II avait-elle pour objet de normaliser le cadre légal jusqu'alors fragmenté de la protection des différents types de révélation dans l'intérêt général. Cela étant, la loi Sapin II n'a pas une portée générale et les critiques persistent quant au fait qu'elle ne s'étend pas à la révélation d'informations à caractère médical, touchant au secret des relations entre un avocat et son client ou concernant le renseignement/la sécurité nationale. La protection du secret des questions de sécurité est pointée du doigt comme une grave lacune de la loi, notamment parce que le texte interdit les représailles contre les lanceurs d'alerte⁵⁰ alors qu'il prévoit d'éventuelles

48. Nicole-Marie MEYER, Christophe SPECKBACHER, Katharina WEGHMANN et Marc LE MENESTREL, *Towards effective protection for whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe Recommendation on the Protection of whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of whistleblowers?* La Revue des droits de l'homme, octobre 2016.

49. Sophie PÉLICIER-LOEVENRUCK, *Decrypting the New Whistleblower Law in France*, 24 mai 2017 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

50. Voir la note 49 ci-dessus.

poursuites pénales en cas de révélation de secrets nationaux. La loi Sapin II ne dissipe donc pas la confusion au sujet des retombées d'une alerte ni de la protection dont peuvent bénéficier les lanceurs d'alerte.

En termes de champ d'application de la protection, la loi Sapin II étend la protection des lanceurs d'alerte à toute personne qui, de manière « désintéressée » et de bonne foi, signale une violation de la loi à ses employeurs ou aux autorités judiciaires ou administratives compétentes. Les voies de signalement ont aussi été critiquées par les experts car la loi crée l'obligation de s'adresser en premier lieu à un supérieur hiérarchique direct ou indirect et, si aucune mesure n'est prise suite au signalement (ou en cas de danger grave et imminent, ou en présence d'un risque de dommages irréversibles), le signalement peut être fait à l'autorité judiciaire ou administrative ou au représentant d'un ordre professionnel, et en dernier ressort il peut être fait à la presse.

Fait important, l'identité du lanceur d'alerte restera confidentielle, d'autant plus que la loi prévoit que la divulgation de l'identité de ce dernier sans son consentement est passible d'une peine de prison allant jusqu'à deux ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à 30 000 EUR. Ce niveau de protection de la confidentialité du lanceur d'alerte se justifie compte tenu du fait que pour qu'une personne puisse bénéficier d'une protection, elle doit tout d'abord signaler les irrégularités ou la violation à son supérieur. Contrairement à d'autres lois sur la protection des lanceurs d'alerte, la loi Sapin II prévoit une peine allant jusqu'à un an de prison et une amende allant jusqu'à 15 000 EUR en cas de représailles

contre le lanceur d'alerte ou de tentatives d'empêcher des personnes de faire un signalement.

Outre le secteur public, la loi Sapin II prévoit une protection dans le secteur privé et exige des sociétés qu'elles définissent des règles internes sur l'alerte. Plus précisément, les sociétés de plus de 500 employés dont le chiffre d'affaires est d'au moins 100 millions EUR doivent mettre en œuvre des mesures et procédures de conformité. Le décret n° 2017-564 d'avril 2017 donne davantage de précisions sur la mise en œuvre de la loi. Il indique que les employeurs doivent déterminer quel est l'instrument juridique approprié pour faire un signalement mais il n'oblige pas à mettre en place un numéro d'urgence ou aucun autre dispositif électronique de signalement.

2.2.6. Allemagne

Il n'existe pas en Allemagne de loi générale instaurant une protection des lanceurs d'alerte dans tous les secteurs. En 2013, les projets de protection ont été rejetés car le gouvernement a jugé suffisantes les règles fragmentées en vigueur. Il n'y a eu depuis lors aucun débat législatif concernant une éventuelle loi spécifique sur la protection des lanceurs d'alerte, bien que la société civile reste active et tente de faire adopter une législation sur cette question.

La Loi fondamentale allemande contient plusieurs séries de dispositions garantissant la liberté de conscience, d'information et d'expression, le droit de pétition, qui recouvre le droit de déposer une requête ou une plainte auprès d'un organisme public, ainsi que le droit de signaler des infractions. Le cadre juridique fondamental allemand définit donc les

paramètres permettant de fournir une protection générale en cas de signalement.

Le droit dérivé contient également quelques dispositions en matière de protection. En juillet 2016, la nouvelle législation concernant l'Autorité fédérale du contrôle financier a été promulguée pour protéger les lanceurs d'alerte. Une personne peut fournir via un portail en ligne des informations sur des violations des règles dont l'Autorité assure le contrôle. Il est à noter que ces informations peuvent être communiquées anonymement mais que si ce n'est pas le cas l'Autorité fédérale du contrôle financier est obligée de protéger l'identité du lanceur d'alerte. La personne qui fait un signalement auprès de l'Autorité financière n'est pas protégée contre les représailles, le licenciement ou le harcèlement. La protection réside avant tout dans le secret de l'identité du lanceur d'alerte afin qu'il ne puisse pas être la cible des retombées négatives du signalement.

Cette législation était devenue nécessaire suite à plusieurs affaires dans lesquelles des sociétés et autorités allemandes se sont vu imposer des amendes après un signalement dont le suivi n'avait pas été assuré. C'est le cas de la Deutsche Bank, qui aurait accepté de verser une amende de 52,6 millions EUR à la commission des opérations de bourse des États-Unis (*Securities and Exchange Commission, SEC*) pour mettre un terme à des poursuites à la suite d'un signalement par trois anciens employés du fait. L'institution avait trompé les investisseurs en gonflant la valeur de son portefeuille d'instruments dérivés durant la crise financière. Dans une autre affaire, en 2013, Gary DeDilectis a poursuivi la Deutsche Bank en justice aux États-Unis après avoir été licencié pour

avoir révélé que la banque avait surfacturé ses clients sans les prévenir⁵¹.

La loi sur la protection de l'emploi est un autre texte prévoyant une certaine forme de protection. Elle ne concerne pas spécifiquement les lanceurs d'alerte mais régit le licenciement abusif⁵². Par ailleurs, conformément à la loi sur les agents publics, ceux-ci sont spécifiquement protégés lorsqu'ils font un signalement mais seulement s'il s'agit de questions de corruption⁵³.

En Allemagne, la jurisprudence est une source essentielle du droit en matière de protection des lanceurs d'alerte bien qu'elle n'ait pas toujours été cohérente. Dans une décision de 2001, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé qu'un licenciement enfreignait le droit fondamental à la liberté d'action générale et le principe de l'État de droit lorsqu'une personne était licenciée pour avoir comparu en tant que témoin du ministère public et qu'elle n'avait donc rien fait d'autre que de remplir ses obligations civiques⁵⁴. Par ailleurs, la Cour a jugé qu'il y aurait également violation de la loi si un lanceur

51. Ben KNIGHT, *Deutsche Welle, Germany sets up banking whistleblower portal*, 4 janvier 2017 (<http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

52. Texte intégral (en allemand) : <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

53. Rapport sur la situation juridique en Allemagne (en allemand, <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

54. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 – 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

d'alerte était licencié pour avoir fait une déclaration volontaire aux services répressifs, du moins s'il agissait de bonne foi, présumant qu'une infraction avait été commise, par exemple par son employeur⁵⁵. Les experts ont toutefois relevé que dans des jugements ultérieurs, en 2003 et 2006, la Cour fédérale du travail avait jugé qu'un employé devait d'abord effectuer un signalement en interne et que, s'il omettait de le faire, son licenciement serait alors légal sauf dans le cas exceptionnel où régler la situation en interne aurait constitué un abus. Cela étant, cette dernière condition est vague et ne procure donc aucune sécurité juridique au lanceur d'alerte. Il appartient donc au juge de déterminer, au cas par cas, si et dans quelles conditions on peut considérer qu'un signalement effectué en externe est valable.

2.2.7. Hongrie

La Hongrie dispose d'une protection légale spécifique des lanceurs d'alerte, qui a été promulguée en 2014⁵⁶. La législation interdit les représailles contre les lanceurs d'alerte dans les secteurs privé et public lorsque la révélation concerne des comportements contraires à la déontologie ou illégaux impliquant des fonds ou des biens publics. Il est important de noter que cette législation s'applique aux autorités publiques centrales et locales et qu'elle prévoit la mise en place d'un système électronique d'alerte géré par le Commissaire aux droits

55. Guido STRACK, *Whistleblowing in Germany*; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

56. *Blueprint for Free Speech*, La protection des lanceurs d'alerte en Hongrie (<https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

fondamentaux⁵⁷. S'agissant du secteur privé, les personnes morales peuvent – mais elles n'y sont pas obligées – créer un système interne d'alerte. Toutefois, si une société décide de le faire, le système d'alerte doit être conforme aux exigences de la loi. Aucune donnée ne permet de déterminer si les entreprises de Hongrie mettent en place ce système ni, lorsque c'est le cas, s'il est conforme à la loi.

S'agissant de la procédure de signalement, chaque employé peut déposer un avis dans le système sous son propre nom ou anonymement, mais l'employeur peut décider d'ignorer les signalements anonymes⁵⁸. L'employé qui fait un signalement doit expressément déclarer qu'il agit de bonne foi. L'employé qui a effectué le signalement doit obligatoirement être tenu informé des résultats de l'enquête et des mesures prises pour corriger les irrégularités qu'il a révélées.

Toutefois, dans la pratique, on peut s'interroger sur l'efficacité de la loi du fait des attitudes sociétales envers l'alerte. Une étude de Transparency International Hongrie a montré que 70 % des Hongrois ne signaleraient pas des faits de corruption car la majorité d'entre eux estiment que rien ne serait fait et qu'au contraire il puisse y avoir des représailles⁵⁹.

57. Zoltan HEGYMEGI-BARAKONYI, *New whistleblowing legislation in Hungary*, 9 juin 2014 (<https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

58. Tamás BALÁZS, *Whistleblowing – legal situation in Hungary* (<http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

59. *Transparency International Hongrie, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse*, 8 juillet 2013 (<https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupt-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

2.2.8. Pays-Bas

Des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte sont en vigueur depuis 2009 dans le secteur public. En l'absence de loi portant sur le secteur privé, les syndicats, en coopération avec les employeurs, ont établi en coopération un Code de déontologie destiné à guider la conduite des employeurs et des employés⁶⁰. De plus, en octobre 2012, le *Adviespunt Klokkenuiders* (centre consultatif pour les lanceurs d'alerte) a été créé pour fournir des avis juridiques indépendants et faire office de *think tank* politique, ce qui a fait l'objet d'un décret temporaire.

Le *Adviespunt Klokkenuiders* a été évalué à la mi-2014 et des modifications juridiques ont été apportées pour créer la *Huis voor Klokkenuiders* (Maison des lanceurs d'alerte), qui a maintenant un cadre juridique permanent. Celle-ci a trois fonctions principales : fournir des avis, mener des enquêtes et conduire des recherches⁶¹. Les Pays-Bas offrent un excellent exemple d'un pays qui s'emploie activement à soutenir les lanceurs d'alerte, non seulement en créant des instruments juridiques mais aussi en mettant en place des organes spécialisés qui ont la capacité et l'expertise nécessaires pour traiter les alertes de façon sérieuse. Toutefois, dans la pratique, cette Maison des lanceurs d'alerte est largement restée inactive et elle n'a pas joué un rôle majeur dans la protection et le soutien qu'elle était censée apporter.

60. *Stichting Van de Arbeid* (2010) *Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*. Publication n° 1/10, 3 mars 2010, Pays-Bas (traduction actualisée en août 2012). Voir : http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx

61. Pour plus de détails, voir : <https://huisvoorklokkenuiders.nl/>

Un autre aspect important du système de signalement des Pays-Bas est le fait qu'il encourage la confidentialité. Lorsqu'une personne s'adresse à la Maison des lanceurs d'alerte, elle n'enfreint pas son devoir de loyauté envers son employeur, quoique des exceptions s'appliquent s'il s'agit de questions de sécurité nationale et s'il existe une obligation de secret professionnel⁶². Il ressort par exemple de rapports de 2015 que 85 % des signalements ont eu des conséquences négatives pour les lanceurs d'alerte⁶³.

2.2.9. Norvège

La Norvège protège activement les lanceurs d'alerte, ses pratiques en matière d'alerte étant parmi les plus avancées et le suivi des signalements très efficace⁶⁴. En 2004, des amendements ont été apportés à la Constitution norvégienne pour renforcer le droit à la liberté d'expression, notamment le droit de parler librement à l'administration. Toute restriction légitime de cette liberté doit être prescrite par la loi et justifiée.

62. Anna MYERS & Petr LEYER, *Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic*, 2015, page 19.

63. Centre de conseil et d'orientation, Rapport annuel 'Honouring Courage' 2015 (https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

64. Marit SKIVENES, Sissel TRYGSTAD, *Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements*, *Economic and Industrial Democracy* Vol. 38, numéro 1, pp. 119 – 143, 2015; SKIVENES, M, TRYGSTAD, SC (2010) *When whistleblowing works: The Norwegian case*. *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

Dans le droit dérivé, l'article 2 de la loi relative à l'environnement de travail (2005, amendée en 2015)⁶⁵ protège les lanceurs d'alerte des représailles dans les secteurs public et privé et prévoit une indemnisation. Depuis mars 2017, la protection des lanceurs d'alerte a été renforcée par la loi relative à l'environnement de travail, qui s'applique désormais aux travailleurs contractuels⁶⁶. Par ailleurs, les entreprises qui emploient au moins dix personnes sont obligées de préparer une notification. Cette loi prévoit en outre des règles de confidentialité étendues afin qu'il soit possible d'alerter les pouvoirs publics de façon plus sûre. Certains experts relèvent toutefois quelques lacunes dans la protection des lanceurs d'alerte en Norvège, comme le fait que la loi ne donne pas de définition de « l'alerte » et qu'elle n'indique pas quelles sont les voies de signalement externes. Cela étant, des études empiriques ont montré que la Norvège assure généralement aux lanceurs d'alerte un environnement sûr et que ceux-ci feraient de nouveau un signalement à l'avenir s'il le fallait.

2.2.10. Pologne

Le soutien en faveur de la protection des lanceurs d'alerte s'accroît en Pologne et une étude menée en 2016 auprès des syndicats et des employeurs, dans le secteur privé et dans le secteur public, a montré que les mécanismes de signalement

65. *Blueprint for Free Speech*, La protection des lanceurs d'alerte en Norvège (<https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

66. Pieter WIJNEN, *Strengthening protection of whistleblowers*, 31 mars 2017 (<http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

étaient perçus de manière positive, comme des outils efficaces pour la gestion interne des risques⁶⁷. En Pologne, des débats sont en cours sur la législation en matière de protection des lanceurs d’alerte et un projet a été présenté en novembre 2017 par le ministre des Services spéciaux. Le chapitre 9 de ce projet de loi traite des règles et procédures de protection des lanceurs d’alerte et il définit, ce qui est une première en Pologne, ce qu’est un lanceur d’alerte, à savoir : toute personne signalant de façon crédible une ou plusieurs infractions présumées.

Néanmoins, les ONG actives dans ce domaine considèrent que ce projet de loi est hautement contestable : il limite le statut de lanceur d’alerte aux seules personnes qui signalent des faits de corruption présumés aux services répressifs ; qui plus est, ce statut est accordé arbitrairement par un procureur. Le lanceur d’alerte ne bénéficiera donc d’aucune protection si le procureur décide de ne pas lui accorder ce statut, décision contre laquelle aucun droit de recours n’est prévu. Le projet de loi a en outre un champ d’application matériel très restreint car il n’accorde pas de protection aux personnes qui pourraient révéler des faits n’entrant pas dans la catégorie des crimes.

Les experts ont également fait observer que le projet de loi « sape la confiance du public et qu’il pourrait être détourné par les services répressifs pour placer des employeurs sous surveillance en violation des principes de coexistence sociale et

67. G. MAKOWSKI & M. WASZAK, *The Act on whistleblower protection : The need for and the prospects of its introduction in Poland*, Fondation Stefan Batory : Varsovie, 2016, page 4.

de liberté d'entreprendre»⁶⁸. De nombreuses organisations ont critiqué le texte proposé. Transparency International a relevé que le projet de loi limitait considérablement la protection des lanceurs d'alerte aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé⁶⁹. Le *Whistleblower International Network* (WIN) a écrit directement au gouvernement polonais pour lui faire observer que les dispositions de ce texte ne répondaient pas aux normes internationales les plus élevées, notamment la Résolution et la Recommandation de l'APCE de 2015 sur l'amélioration de la protection des donneurs d'alerte, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (30 avril 2014) sur la protection des lanceurs d'alerte.

2.2.11. Suisse

La Suisse ne fournit pas de protection spécifique aux lanceurs d'alerte⁷⁰ et elle est considérée comme un « terrain instable »

68. Observatoire des citoyens, *Main Challenges Regarding the Draft Law on 'Transparency' in the Public Life*, 30 octobre 2017 (http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

69. Secrétariat de *Transparency International*, *Proposed 'Transparency' Legislation in Poland must be rethought and revised*, 3 novembre 2017 (https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

70. Rapport de l'OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 16 mars 2016, page 185 (<http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

pour ces derniers⁷¹ puisqu'elle abrite de nombreuses multinationales. Un projet datant de 2013 est en débat mais il n'avait toujours pas été voté en novembre 2017⁷².

Depuis 2011, l'article 22a(5) de la « loi sur le personnel de la Confédération »⁷³ protège le personnel de l'administration fédérale de tout désavantage professionnel en cas de signalement d'irrégularités, et l'article 34c prévoit quant à lui une indemnisation en cas de licenciement. La loi sur le personnel de la Confédération ne s'applique pas aux collectivités territoriales. Les cantons et les communes sont chargés de mettre en place leurs propres systèmes d'alerte. Depuis 2003, le personnel de l'administration fédérale peut signaler des soupçons d'irrégularité, notamment en matière de corruption, à un organe indépendant: le Contrôle fédéral des finances (CDF). Le CDF est l'organe suprême de surveillance financière de la Suisse, et bien qu'il soit officiellement rattaché au Département fédéral des finances, c'est un organe indépendant, uniquement tenu par la Constitution et la loi.

En termes de voies de signalement, un lanceur d'alerte peut s'adresser aux autorités chargées des poursuites judiciaires, à ses supérieurs ou au CDF. La loi n'édicte pas d'ordre précis

71. The Economist, *Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing*, 5 décembre 2015 (<https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

72. Andreas D. LÄNZLINGER & Roman HUBER, *Whistleblowing in Switzerland*, 3 août 2017 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

73. Texte intégral de la loi (en allemand, http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

dans lequel le signalement doit être fait, aussi les membres du personnel peuvent-ils opter librement pour l'une ou l'autre de ces différentes voies. Il est intéressant de noter que du point de vue de la gouvernance régionale, le système d'alerte en Suisse est considéré comme étant décentralisé. Divers cantons disposent d'organes internes pour le signalement, qui, selon des experts anticorruption, sont des plus utiles. Il n'est donc pas jugé nécessaire pour la protection des lanceurs d'alerte en Suisse de créer un organe à l'échelon central.

2.2.12. Caractéristiques communes et lacunes des lois nationales analysées

Dans la plupart des pays considérés, l'élaboration de lois sur la protection des lanceurs d'alerte découle de préoccupations liées à la corruption et des appels de la communauté internationale, notamment du GRECO, à l'adoption de mesures permettant de remédier à ce problème. L'objectif est de protéger la révélation d'informations pour lutter contre la corruption; le champ d'application de la protection est d'ailleurs souvent expressément restreint à la corruption. Le caractère composite de l'alerte, tout particulièrement le fait qu'elle est une manifestation concrète de la liberté d'expression, comme l'a admis la jurisprudence de la CEDH, est souvent absent des textes. Aussi est-il préoccupant que les textes en vigueur restreignent la possibilité pour une personne de bénéficier des protections entourant la liberté d'expression lorsqu'elle signale des soupçons d'irrégularités.

Du point de vue juridique, il n'existe pas, dans l'ensemble, de protection renforcée aux niveaux local et régional dans les pays considérés. En outre, les pays ne se sont pas activement

employés à ce que les règles complémentaires requises soient adoptées à l'échelon territorial lorsqu'il existe une protection à l'échelon national. Les mesures indispensables à l'exécution des règles nationales font souvent défaut, de sorte qu'on peut s'interroger sur l'efficacité de ces règles à l'échelon territorial.

Les divers textes examinés ne définissent pas tous les termes clés que sont « l'alerte » et « le lanceur d'alerte ». Pour ce qui est du champ d'application personnel de la protection, la plupart des lois le limitent aux employés du secteur public, et pour ce qui est du champ d'application matériel, les textes sont principalement – sinon uniquement – axés sur la corruption. Les voies de signalement ne sont pas non plus claires dans l'ensemble des lois examinées et certaines exigent que le signalement soit d'abord fait en interne avant d'être fait en externe. Par ailleurs, les textes ne sont pas clairs sur la question de savoir si la confidentialité est garantie. Les signalements anonymes ne sont généralement pas encouragés et il est même parfois possible de refuser de donner suite à une révélation anonyme. Dans certains cas, comme en Hongrie, les lanceurs d'alerte doivent déclarer que le signalement est fait de bonne foi⁷⁴.

2.3. Conseil de l'Europe : règles, principes et jurisprudence

Le Conseil de l'Europe a développé un certain nombre d'instruments juridiques en matière de signalement et de

74. DóraPETRÁNYI&MartonDOMOKOS, *Hungary New Whistleblowing Law*, 18 novembre 2013 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

protection des lanceurs d'alerte, à la fois dans le domaine de la lutte contre la corruption et dans celui des droits de l'homme. La présente section propose une analyse juridique des sources les plus importantes du Conseil de l'Europe afin de déterminer le niveau de protection et les exigences en matière de signalement. Elle fait la synthèse de diverses sources, telles que des conventions, la jurisprudence et des rapports.

Les deux principaux instruments juridiquement contraignants offrant un certain niveau de protection en matière de signalement et imposant aux États de prendre des mesures pour protéger ceux qui divulguent des informations dans l'intérêt général sont la Convention civile sur la corruption et la Convention pénale sur la corruption. L'article 9 de la Convention civile sur la corruption dispose que «Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables». Si la Convention pénale sur la corruption ne porte pas formellement sur l'alerte, son article 22 impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée aux personnes qui fournissent des informations concernant des infractions pénales comme la corruption active ou passive dans les secteurs public et privé, le trafic d'influence, le blanchiment de fonds et les infractions comptables. Bien que les deux conventions ne constituent pas une protection solide et complète pour les lanceurs d'alerte, elles incitent les pays à prendre des mesures visant au renforcement de leur protection.

Parmi les instruments de lutte contre la corruption qui contiennent des éléments en matière de protection des lanceurs d'alerte figure la Recommandation (2000)¹⁰ du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics. Ce texte encourage les pays à adopter des codes de conduite et son article 12 évoque le signalement d'ordres hiérarchiques illégaux, d'infractions au code ou d'activités criminelles concernant le service public.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) joue un rôle très important dans l'évaluation et l'examen du respect, par les États membres, des textes juridiques essentiels du Conseil de l'Europe. Parmi les instruments sur lesquels il s'appuie figurent la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et la Recommandation Rec(2003)⁴ du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le rapport d'évaluation du GRECO pour la période 2000-2010 contient une analyse du respect par ses membres des dispositions en matière de protection des lanceurs d'alerte.

Dans ce rapport, le GRECO notait qu'il ne suffisait pas que les lois nationales disposent que les agents ne peuvent pas faire l'objet de sanctions disciplinaires ou de licenciements pour avoir effectué un signalement : il faut au contraire que les pays s'attachent à déterminer quels sont les types de représailles plus subtils et qu'ils veillent à ce que les agents n'y soient pas exposés. Par ailleurs, conformément aux normes internationales les plus élevées, le rapport insiste sur la nécessité que les procédures de signalement que les agents doivent respecter

soient sûres et claires. Un autre point très important dans le rapport du GRECO concerne la nécessité de la confidentialité et de l'anonymat du signalement et la différenciation entre les deux. Le rapport souligne que prévoir uniquement la possibilité de faire un signalement à caractère confidentiel ne suffit pas à protéger pleinement les lanceurs d'alerte vis-à-vis des représailles. C'est tout particulièrement le cas lorsque l'identité d'un agent peut être déduite du type d'information révélée: il est alors crucial d'offrir la possibilité de faire un signalement anonyme. Cet aspect du signalement est important pour les lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional, où il peut être plus facile de deviner l'identité de la personne qui a révélé des informations.

En outre, en 2009 et 2015, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a pris des initiatives d'envergure pour évaluer et améliorer la protection des lanceurs d'alerte en Europe⁷⁵. Il ressort du rapport de 2009 que le concept d'alerte était alors peu connu, qu'il n'existait pas de définition commune du terme « lanceur d'alerte », et que la notion telle qu'elle existait en anglais n'avait pas d'équivalent dans certains pays, comme l'Estonie, la Pologne et la Turquie. La Roumanie était alors le seul pays à avoir adopté une loi qui en donnait une définition précise⁷⁶.

75. Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La protection des « donneurs d'alerte », 2009, APCE Doc. 12006. Rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Améliorer la protection des donneurs d'alerte, 2015, APCE, Doc. 13791.

76. Ibid, Rapport, 2009, paragraphe 26.

Outre les conventions et les rapports, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est une source d'information très importante pour examiner l'évolution de la loi et les protections qu'elle offre. Contrairement à la plupart des instruments juridiques dans ce domaine, la jurisprudence n'aborde pas la question de l'alerte sous l'angle du type d'information dévoilée mais privilégie avant tout le fait que l'alerte est une manifestation concrète de la liberté d'expression telle qu'elle que définie dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En outre, contrairement aux rapports et résolutions, la jurisprudence est une source de droit à caractère obligatoire et contraignant. Il s'ensuit que toute décision de la Cour est particulièrement importante pour la protection des lanceurs d'alerte.

En février 2008, la Grande Chambre de la Cour s'est prononcée dans l'affaire n° 14277/04, *Guja c. Moldova*. La Cour a jugé que le signalement par un agent public ou un employé du secteur public de conduites ou d'agissements irréguliers sur le lieu de travail devait être protégé dans certaines circonstances. Elle a déclaré que les sanctions prises contre un lanceur d'alerte risquaient d'avoir pour effet de dissuader d'autres agents de faire un signalement. Cette affaire est importante car la Cour a pour la première fois expressément énoncé certains critères permettant de déterminer s'il y a eu violation de la liberté d'expression, à savoir :

- a. l'importance de l'information divulguée eu égard à l'intérêt public général ;
- b. l'authenticité de l'information divulguée ;

- c. le préjudice éventuellement subi par l'autorité du fait de la divulgation en question ;
- d. les motifs de l'employé qui a effectué le signalement ;
- e. la question de savoir si, compte tenu de l'obligation de discrétion d'un employé vis-à-vis de son employeur, l'information a été rendue publique en dernier ressort, après divulgation auprès d'un supérieur ou d'un autre organe compétent ;
- f. la gravité de la sanction imposée.

Depuis l'arrêt *Guja c. Moldova* de 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à se prononcer dans une série d'affaires touchant à la question de l'alerte⁷⁷, entre autres dans l'affaire *Heinisch c. Allemagne*, où elle a appliqué les critères qu'elle avait établis auparavant et jugé que le signalement externe se justifie lorsque les plaintes internes ont été inefficaces⁷⁸.

77. Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : 19 février 2009, n° 4063/04, Marchenko c. Ukraine ; 26 février 2009, n° 29492/05, Kudeshkina c. Russie ; 21 juillet 2011, n° 28274/08, Heinisch c. Allemagne ; 18 octobre 2011, n° 10247/09, Sosinowska c. Pologne ; 8 janvier 2013, n° 40238/02, Bucur et Toma c. Roumanie ; 21 octobre 2014, n° 73571/10, Matúz c. Hongrie ; 22 octobre 2009, n° 69519/01, Pasko c. Russie.

78. Voir paragraphes 71 à 92.

2.4. Règles et principes internationaux et de l'Union européenne

À l'échelon international, la Convention des Nations Unies contre la corruption est l'instrument juridique qui prévoit une protection pour les lanceurs d'alerte. L'article 33 de ce texte dispose que chaque État Partie envisagerait d'incorporer dans son système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant des infractions.

Différentes initiatives ont été menées au cours de l'année passée dans l'Union européenne en ce qui concerne l'éventuelle adoption d'une législation spécifique de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte. En mai 2016, les Verts/ALE du Parlement européen ont présenté un projet de directive sur la protection des lanceurs d'alerte, basé sur l'article 153 du TFUE, visant à inclure la protection des salariés du secteur public et de ceux du secteur privé⁷⁹. En juin 2016, la directive de l'UE sur la protection des secrets d'affaires est entrée en vigueur. Elle instaure l'alerte en tant qu'exception au régime

79. Voir Vigjilencia ABAZI & Alberto ALEMANNI, *Legal Elements of the Proposal, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union*, 4 mai 2016 (https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

juridique de la protection du secret des affaires⁸⁰. La Commission européenne, dans son Programme de travail 2017⁸¹, a indiqué qu'un texte législatif sur la protection des lanceurs d'alerte pourrait être proposé après examen des questions juridiques liées aux compétences de l'UE dans ce domaine. En mars 2017, la Commission a ouvert un processus de consultation publique en vue de l'adoption d'un éventuel texte législatif sur la protection des lanceurs d'alerte⁸².

En avril 2018, la Commission européenne a proposé une directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union⁸³, qui énonce des normes minimales d'harmonisation de la protection des lanceurs d'alerte dans certains domaines de compétence de l'UE. La proposition, dans son exposé des motifs, souligne le rôle important des lanceurs d'alerte pour le signalement au niveau local, en particulier pour signaler « les aides [d'État] octroyées illégalement et en signalant les cas d'utilisation abusive de l'aide [d'État]

80. Voir article 5 de la directive de l'UE sur la protection des secrets d'affaires (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

81. Programme de travail de la Commission pour 2017, Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend, COM(2016) 710 final, 26 novembre 2016, page 12 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_fr.pdf).

82. Consultation publique sur la protection des lanceurs d'alerte, 3 août 2017 (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

83. Voir la proposition de directive et les autres mesures proposées par la Commission européenne (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400).

aux niveaux national, régional et local»⁸⁴. De plus, l'exposé des motifs souligne qu'il est important de garantir le respect des règles de passation des marchés publics, indiquant que « l'obligation de mettre en place des canaux de signalement internes devrait s'appliquer à toutes les entités juridiques publiques, tout en étant proportionnée à leur taille »⁸⁵.

Il est à noter, concernant le champ d'application de la proposition de directive et des obligations de mettre en place des procédures internes pour le signalement et le suivi des signalements, que l'article 4(6) prévoit une telle obligation pour l'administration de l'État, l'administration et les services régionaux ainsi que les municipalités comptant plus de 10 000 habitants. Si la proposition de directive est adoptée sans amendement de cette disposition lors du processus législatif, il y aura une obligation contraignante pour tous les États membres de l'UE, qui sont également membres du Conseil de l'Europe, d'établir des canaux et des procédures internes pour le signalement et le suivi des signalements aux niveaux local et régional. Cette directive, si elle est adoptée, constituera donc la plus forte obligation directe en vigueur imposant aux collectivités locales et régionales de garantir l'existence de canaux internes pour les lanceurs d'alerte. Elle offre ainsi un potentiel considérable pour garantir leur

84. Commission européenne, exposé des motifs, page 4 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

85. Commission européenne, exposé des motifs, page 13 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

protection à ces niveaux de gouvernance. Du point de vue de son champ d'application matériel, la directive s'applique aux domaines juridiques relevant des compétences de l'Union européenne, et plus précisément aux domaines suivants : la passation de marchés publics ; les services financiers, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; la sécurité des produits ; la sécurité des transports ; la protection de l'environnement ; la sécurité nucléaire ; la sécurité de l'alimentation humaine et animale ; la santé et le bien-être des animaux ; la santé publique ; la protection des consommateurs ; la protection de la vie privée et des données à caractère personnel ; la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. Comme le montre cette énumération, bon nombre des domaines couverts par la proposition de directive correspondent à des domaines d'intérêt direct et à des prérogatives des collectivités locales et régionales.

S'agissant de la protection au niveau de l'UE, et en particulier de ses fonctionnaires, la version révisée du Statut des fonctionnaires de l'UE (2014) prévoit une protection pour les lanceurs d'alerte et oblige les institutions de l'UE à adopter des règles à ce sujet, mais sans préciser de délai. Au niveau de l'UE, il existe toute une mosaïque de normes pour la protection des lanceurs d'alerte, conséquence directe du fait que chaque institution de l'UE peut adopter ses propres règles. Par exemple, tandis que le règlement de la Commission mentionne uniquement les lanceurs d'alerte « internes » et traite la protection des lanceurs d'alerte externes comme une question de droit national, le règlement de la Cour des comptes européenne s'applique aux lanceurs d'alerte internes et aux « opérateurs économiques participant aux procédures de passation de

marchés, ainsi qu'aux prestataires et à leur personnel». Les règles qu'appliquent les institutions de l'UE en matière de protection des lanceurs d'alerte ne sont donc pas unifiées.

DÉFIS ET PERSPECTIVES POUR LA PROTECTION LOCALE ET RÉGIONALE DES LANCEURS D'ALERTE

Diverses difficultés importantes subsistent concernant la protection des lanceurs d'alerte et les canaux de signalement. Par exemple, les risques de représailles et l'application effective des lois dans la pratique sont fréquemment évoqués. Dans le même temps, les personnes accusées de manquements peuvent tirer parti de l'inquiétude légitime du public concernant la manipulation de l'opinion publique dans les médias au moyen de « fake news » pour contester la véracité des faits qui leur sont reprochés. Dans cette partie du rapport, l'accent est mis sur les difficultés spécifiquement liées à la protection aux niveaux local et régional, afin de déterminer quelles mesures peuvent et doivent être prises à ces niveaux de gouvernance. Si certaines de ces difficultés ne se limitent pas nécessairement aux échelons local et régional, c'est cependant peut-être à ce niveau qu'elles peuvent avoir les conséquences les plus graves ou qu'il peut être le plus urgent de les résoudre, afin de favoriser l'adoption d'un cadre juridique global et de pratiques garantissant un signalement et une protection efficaces pour les personnes qui signalent des problèmes dans l'intérêt général.

Signalement interne: d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le lanceur d'alerte doit s'être efforcé de faire d'abord le signalement en interne, au sein de la structure où il est en poste et où a lieu l'irrégularité

suspectée. Pour que cet individu puisse bénéficier d'une protection, il doit démontrer qu'il a effectué le signalement en interne avant de rendre l'information publique. La Cour a en effet jugé qu'il s'agissait de l'un des critères requis pour pouvoir prétendre à une protection. En outre, dans la pratique, on constate que les lanceurs d'alerte font principalement des signalements internes. Il ressort d'une étude menée sur plus d'un millier de cas par *Public Concern at Work*, en collaboration avec l'université de Greenwich, que la vaste majorité des lanceurs d'alerte signalent le problème à leur employeur et, bien qu'il est possible qu'ils le fassent une seconde fois si aucune suite n'a été donnée⁸⁶. Cependant, il pourrait être particulièrement difficile d'imposer l'obligation *légale* de faire un signalement interne à l'échelon local, où les administrations peuvent être de plus petite taille. Si celles-ci ne comptent que quelques services, il serait difficile pour un lanceur d'alerte de faire d'abord un signalement interne puis, si aucune mesure n'est prise pour répondre au problème, de continuer à collaborer avec ses collègues et à travailler dans un tel environnement. Aussi faudrait-il envisager de désigner des institutions externes aux administrations locales auprès desquelles les signalements pourraient être faits.

Signalement anonyme: il est particulièrement approprié d'offrir la possibilité de faire un signalement anonyme aux

86. *Public Concern at Work and the University of Greenwich* (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. *Public Concern at Work*: Londres, R.-U. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

niveaux local et régional. À l’instar des problèmes liés au signalement interne, même dans les cas où les lanceurs d’alerte ne s’exposent pas à de graves répercussions, il peut être plus difficile de signaler une suspicion d’irrégularité dans une structure de travail de plus petite taille. Il peut être dissuasif pour une personne souhaitant faire un signalement de devoir dévoiler son identité, même lorsqu’elle peut se prévaloir de la protection de la confidentialité, et ce en raison des lourdes conséquences qu’elle pourrait subir : licenciement, représailles ou hostilité dans l’environnement de travail. Par souci de clarté, il faut distinguer confidentialité (l’identité du lanceur d’alerte est connue des autorités auprès desquelles il fait le signalement) et anonymat (son identité est totalement inconnue). Cela étant, il peut être difficile d’offrir aux lanceurs d’alerte la possibilité de faire un signalement anonyme aux niveaux local et régional, du fait que de nombreux textes de loi nationaux ne prévoient pas de protection en cas de signalement anonyme. Lorsque ce n’est pas possible, il pourrait être envisagé d’offrir une « protection préventive », comme le prévoit par exemple la législation de la Bosnie-Herzégovine, et d’offrir une protection à la personne qui est exposée à des représailles⁸⁷.

Renforcer la confiance : des procédures de signalement clairement définies renforcent la confiance au sein de

87. *Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Southeast Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives*, Initiative régionale contre la corruption, 2015, page 13. Voir aussi, *Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina*, Centre for Responsible Democracy–Luna, mars 2014.

l'environnement de travail et favorisent la confiance envers la gouvernance territoriale dans son ensemble. La méfiance à l'égard des voies de signalement et le manque de fiabilité de ces dernières sont souvent cités parmi les raisons pour lesquelles les gens ne font aucun signalement même s'ils ont des soupçons ou des informations au sujet d'une irrégularité. Des travaux de recherche ont par exemple récemment montré qu'en Albanie et en Macédoine du Nord, les gens n'ont aucune confiance à l'égard des voies de signalement officielles. Pour atténuer ces craintes, les administrations locales et régionales pourraient s'efforcer de prendre des mesures et des initiatives locales afin de renforcer les perspectives de sécurité du signalement.

Mesures locales: dans de nombreux États membres, il existe une multitude de lois, ce qui crée fréquemment un flou juridique quant aux dispositions applicables. Il se peut par exemple qu'une loi donne aux agents publics la possibilité de désobéir à un ordre illégal mais sans leur fournir de protection contre les représailles auxquelles ils s'exposent⁸⁸. L'une des mesures importantes que les pouvoirs locaux et régionaux pourraient prendre pour améliorer la clarté et la cohérence et pour préciser quelles protections pourraient être invoquées dans ce contexte consisterait à revoir les lois applicables aux niveaux local et régional.

Une autre solution serait de prendre davantage de mesures directes à l'échelon local. Les pouvoirs locaux et régionaux n'ont peut-être pas la possibilité de modifier et de réviser des lois nationales, mais elles peuvent prendre des initiatives

88. Ibid.

proactives pour garantir la possibilité de faire un signalement. Par exemple, on peut encourager les signalements en mettant en place des numéros d'urgence locaux. Aerodrom, l'une des municipalités de Skopje, en Macédoine du Nord, a établi un système d'intégrité qui prévoit notamment de sensibiliser les gens au signalement, et elle a mis en place un numéro d'urgence ainsi qu'un portail internet permettant de signaler les comportements répréhensibles⁸⁹. À Sofia, en Bulgarie, un projet local (cofinancé par la Commission européenne) a été lancé en matière d'alerte pour dénoncer la corruption dans l'administration municipale⁹⁰. De même, à Barcelone, les autorités espagnoles, en collaboration avec des ONG actives dans ce domaine, ont créé une plateforme d'alerte permettant de faire des signalements anonymes. Cette plateforme, appelée « boîte aux lettres anticorruption », permet non seulement à des employés, mais également à tout citoyen, de signaler des cas de corruption tout en protégeant leur identité grâce à des dispositifs technologiques sophistiqués empêchant de remonter jusqu'à la personne qui a fait le signalement. Dans l'ensemble, s'ils préservent l'anonymat, les dispositifs tels que ces numéros d'urgence et les plateformes de signalement peuvent devenir de précieux outils aux niveaux local et régional pour renforcer les mesures d'incitation en faveur du signalement, les lanceurs d'alerte potentiels ayant une moins grande crainte d'éventuelles répercussions négatives sur le

89. Ibid, page 35.

90. RiskMonitor, *RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality*, 12 juin 2013 (<http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

plan juridique et social. Ceci est d'autant plus vrai dans les pays dont les autorités ne bénéficient généralement pas d'un niveau de confiance élevé quant à la fiabilité du traitement donné aux irrégularités qui leur ont été signalées.

Champ d'application de la protection : de plus en plus, les collectivités locales et régionales ont recours à des partenariats public-privé. Par conséquent, dans les pays qui n'étendent pas le régime de protection au secteur privé, comme la Roumanie, si le signalement est effectué par des employés de l'entreprise privée, ceux-ci ne bénéficient pas toujours d'une protection. Les collectivités locales et régionales ne peuvent pas apporter une solution juridique à ce problème en modifiant la loi, mais elles ont compétence pour prendre des mesures et initiatives locales et créer des numéros d'urgence ou autres dispositifs de signalement. Ces mesures ne permettront toutefois pas de remédier au fait qu'il existe une différence de traitement entre le secteur public et le secteur privé, ce qui pourrait créer un environnement globalement peu susceptible d'encourager les signalements.

Protection sur le lieu de travail : les collectivités locales et régionales disposent, dans le champ de leurs compétences, de nombreuses prérogatives leur permettant de favoriser un environnement professionnel dans lequel les agents sont encouragés à signaler les irrégularités et font confiance aux mécanismes de protection. Sur le lieu de travail, les principales difficultés consistent notamment à connaître les règles applicables et à avoir une vision parfaitement claire des procédures. Les collectivités locales et régionales peuvent améliorer le signalement en donnant des orientations claires sur les limites spécifiques qui s'appliquent aux informations

pouvant être révélées dans l'intérêt général. Par exemple, elles doivent se doter de directives plus détaillées au sujet du secret professionnel et plus globalement des informations confidentielles liées à sécurité de l'État protégées par des régimes spécifiques. Bien que les informations confidentielles touchant à la sécurité de l'État ne soient peut-être pas un enjeu à ces niveaux de gouvernance, des directives sur les informations protégées dans le pays en question doivent être fournies. Une autre manière de renforcer la protection des lanceurs d'alerte sur le lieu de travail consiste à réaffirmer et officialiser l'interdiction de « museler » ou d'entraver, par quelque moyen que ce soit, le droit ou la faculté de rapporter ou de divulguer des informations dans l'intérêt général.

Suivi donné au signalement : il est indispensable que les procédures de communication et de suivi post-signalement soient claires si l'on veut que l'alerte aboutisse et soit efficace aux niveaux local et régional. Si cela est également vrai au niveau national, l'absence d'un tel suivi peut avoir un réel impact dissuasif au niveau local, du fait qu'elle engendre la conviction que les problèmes signalés ne sont pas résolus de bonne foi. Les collectivités locales et régionales peuvent même contribuer à la protection des lanceurs d'alerte à l'échelon national en indiquant clairement dans le suivi d'un signalement les raisons pour lesquelles une enquête aura lieu ou non et si elles offrent au lanceur d'alerte la possibilité de réagir, permettant ainsi de corriger une faute ou un risque présumé pour l'intérêt général.

Cadre local ou mondial : le cadre dans lequel s'inscrit l'alerte est un défi considérable. De nombreuses questions touchant au domaine des affaires ordinaires ne sont pas limitées à

un impact local, mais ont au contraire des répercussions à une échelle bien plus large. Par exemple, la révélation et le signalement de problèmes d'ordre environnemental dans un pays peuvent avoir des conséquences dans les pays voisins. Aussi la coopération entre collectivités territoriales pourrait-elle permettre d'accroître l'efficacité du signalement et des mesures prises en conséquence.

Résolution 444 (2019)

**La protection
des lanceurs d'alerte**

**Perspectives et enjeux
aux niveaux local et régional**

Débatue et adoptée par le Congrès
le 3 avril 2019

1. Conscient de l'effet destructeur que la corruption peut avoir sur la confiance du public et sur la qualité et l'efficacité de la gouvernance, le Congrès a adopté, lors de sa 31^e session d'octobre 2016, une feuille de route rassemblant des activités de lutte contre la corruption, et décidé de préparer des rapports sur plusieurs thèmes, parmi lesquels la protection des lanceurs d'alerte.

2. Bien qu'il y ait eu récemment des avancées législatives importantes en matière de protection des lanceurs d'alerte, le champ d'application de la plupart de ces textes est limité au niveau national, de sorte que les collectivités locales et régionales ne disposent que de peu de mécanismes pour signaler les soupçons d'actions illégales.

3. Les lanceurs d'alerte ont un rôle unique à jouer dans la gouvernance locale et régionale. Au niveau infranational, le plus proche des citoyens, il est plus facile de détecter les violations présumées de la loi qu'au niveau national. Cela signifie aussi que les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées aux diverses formes de corruption. Elles sont en effet en charge de l'offre de services publics, qui repose de plus en plus sur des partenariats public-privé accompagnés d'un transfert de ressources publiques vers le secteur privé.

4. Les questions d'anonymat et de confidentialité peuvent poser des problèmes particuliers au niveau local. La petite taille de nombreuses collectivités locales limite le choix des voies de signalement qu'une personne pourrait utiliser pour faire connaître des soupçons d'actions illégales. Cependant, du fait de la portée limitée de la législation, qui souvent ne

reconnaît pas le signalement anonyme, les personnes en possession d'informations qui pourraient être jugées menaçantes ou nuisibles pour l'intérêt public choisissent souvent de ne pas les divulguer, craignant de potentielles conséquences personnelles négatives et d'éventuelles représailles sur leur lieu de travail.

5. Concernant la question de la confidentialité, les collectivités locales et régionales devraient envisager en dernier recours le signalement externe, qui peut réduire le risque que l'identité du lanceur d'alerte soit divulguée.

6. La protection des lanceurs d'alerte n'est pas uniquement une question de législation. Elle nécessite aussi un changement des attitudes sociales vis-à-vis de la divulgation d'informations, les personnes hésitant souvent à signaler des informations cruciales de crainte des conséquences négatives que ce signalement pourrait entraîner. Des actions doivent être menées pour sensibiliser le grand public au rôle important des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la corruption.

7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

- a. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;
- b. la résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

- c. la recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte;
8. appelle les autorités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
- a. établir et diffuser une politique relative aux lanceurs d'alerte respectant les 20 principes énoncés dans la recommandation CM/Rec(2014)7 susmentionnée;
 - b. garantir la mise en place de voies de signalement interne appropriées et la possibilité pour les employés de consulter en toute confidentialité des conseillers au sein de leur organisation;
 - c. veiller à l'existence d'institutions indépendantes spécifiques, telles que des médiateurs locaux et régionaux, chargées de superviser et de traiter la divulgation d'informations et de servir de lieu de signalement de dernier recours pour les agents locaux et régionaux ayant le sentiment de ne pas pouvoir évoquer leurs préoccupations en interne;
 - d. veiller à ce que les personnes qui souhaitent signaler des cas de manquements ou d'actes répréhensibles aient accès à des voies de signalement leur permettant de conserver l'anonymat ou leur offrant une possibilité de « protection préventive » contre les représailles;
 - e. fournir des informations :

- i. sur les circonstances dans lesquelles un soupçon d'acte répréhensible peut être signalé en interne et en externe;
 - ii. sur la protection juridique des lanceurs d'alerte;
- f. veiller à ce que des voies de signalement, comme des lignes téléphoniques d'information, existent aussi pour les personnes travaillant dans le secteur privé et participant à la prestation de services publics locaux et régionaux;
- g. veiller à ce que les personnes qui divulguent des informations d'intérêt public soient informées en temps utile des suites données à leur signalement;
- h. encourager les attitudes positives vis-à-vis des lanceurs d'alerte parmi les citoyens en diffusant les politiques relatives à l'alerte et en rendant publiques les suites données aux signalements;
- i. veiller à ce que les personnes qui envisagent de signaler des soupçons d'actes répréhensibles aient accès à des conseillers confidentiels et sans frais auprès d'organes externes tels que des ONG et des associations nationales;
- j. mettre en place des évaluations périodiques de l'efficacité des réglementations relatives à la protection des lanceurs d'alerte.
9. appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à :

- a. guider et assister les collectivités locales et régionales pour l'introduction et la mise en œuvre de politiques en matière d'alerte ;
- b. aider les collectivités locales et régionales pour la conception et la mise en œuvre de programmes de formation destinés aux responsables et aux employés, en vue de mieux faire connaître les règles et procédures en vigueur et le rôle de l'alerte dans la lutte contre la corruption ;
- c. se concerter avec les organes centraux de lutte contre la corruption pour garantir une harmonisation optimale des politiques en matière d'alerte.

Recommandation 435 (2019)

**La protection
des lanceurs d'alerte**

**Perspectives et enjeux
aux niveaux local et régional**

Débatue et adoptée par le Congrès
le 3 avril 2019

1. La protection efficace des lanceurs d'alerte est l'une des priorités que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est données dans sa feuille de route rassemblant des activités de lutte contre la corruption, adoptée lors de sa 31^e session (octobre 2016), convaincu que la corruption constitue une menace pour la bonne gouvernance aux niveaux local et régional et une atteinte aux valeurs démocratiques fondamentales.

2. Les lanceurs d'alerte ayant souvent accès à des informations qui parfois ne peuvent pas être détectées par d'autres mécanismes et institutions d'intégrité, ils constituent une valeur ajoutée unique pour les garde-fous institutionnels et peuvent apporter une contribution essentielle à la lutte contre la corruption, en favorisant davantage de transparence et de responsabilité au sein des collectivités locales et régionales.

3. Les collectivités locales et régionales, responsables de la prestation de services publics dans de nombreux domaines, peuvent être particulièrement exposées à la corruption, du fait que les protections sont souvent moins développées à ce niveau qu'au niveau national. La révélation d'activités qui desservent l'intérêt public, au moyen de signalements, est une arme importante dans la lutte contre la corruption à ce niveau, qui doit être soutenue par des politiques et des instruments juridiques appropriés.

4. Si de nombreux États membres se sont maintenant dotés d'une législation sur la protection des lanceurs d'alerte, celle-ci ne s'accompagne pas toujours de mesures efficaces pour le traitement des alertes ni de mesures adéquates pour protéger

les personnes qui décident de signaler des cas de manquements ou d'actes répréhensibles.

5. Dans le même temps, les personnes accusées de manquements peuvent tirer parti de l'inquiétude légitime du public concernant la manipulation de l'opinion publique dans les médias au moyen de « fake news » pour contester la véracité des faits qui leur sont reprochés.

6. Les attitudes du grand public concernant le signalement évoluent souvent plus lentement que la législation. La sensibilisation à la protection des lanceurs d'alerte peut conduire à une augmentation des cas de signalement et elle peut donc être un outil précieux dans la lutte contre la corruption.

7. Le Congrès, au vu des considérations ci-dessus et ayant à l'esprit :

a. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;

b. la résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

c. la recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;

8. invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, les régions à pouvoirs législatifs, à :

- a. veiller à ce que la législation nationale assure la protection des lanceurs d’alerte aux niveaux local et régional, et en particulier:
 - i. s’applique non seulement aux soupçons d’actes répréhensibles liés à la corruption mais aussi aux questions plus générales d’intérêt public, telles que les risques pour la santé publique ou l’environnement;
 - ii. inclue la possibilité de signalements anonymes ou accorde une « protection préventive » aux personnes exposées à des représailles;
 - iii. prévoit un suivi post-signalement des révélations d’intérêt public;
- b. créer au niveau national des organes chargés de surveiller la mise en œuvre et l’efficacité de la législation relative aux lanceurs d’alerte et d’assurer la formation professionnelle des agents publics;
- c. veiller à ce que la protection des lanceurs d’alerte s’étende aussi aux personnes qui ont déjà quitté leur emploi ainsi qu’à celles qui divulguent des informations dont elles ont eu connaissance lors d’un processus de recrutement et qui n’exercent pas encore leur emploi;
- d. étendre la protection des lanceurs d’alerte aux personnes qui travaillent dans le secteur privé et participent à la prestation de services publics locaux et régionaux, et encourager leurs employeurs à mettre en place des procédures de signalement interne;

- e. mener des campagnes nationales sur l'alerte afin de promouvoir sa valeur ajoutée unique dans la lutte contre la corruption, de sensibiliser à cette question et de combattre les attitudes sociales qui, dans certains pays, dissuadent les personnes de signaler des faits d'intérêt public;
- f. encourager les initiatives proposant de nouvelles voies de signalement et un soutien pour les lanceurs d'alerte;
- g. veiller à ce que les mesures prises à l'encontre des personnes qui propagent des informations mensongères ou des «fake news» n'aient pas pour effet indirect de dissuader les personnes qui souhaiteraient soulever des préoccupations légitimes, et à ce que ces mesures ne soient pas utilisées comme des moyens de représailles contre ces personnes;
- h. garantir l'accès à des informations et à un conseil confidentiel pour les personnes qui envisagent de divulguer des informations d'intérêt public;
- i. mettre en place des évaluations périodiques sur l'efficacité du cadre national de suivi de la mise en œuvre des réglementations relatives à la protection des lanceurs d'alerte;
- j. soutenir les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux dans leur action pour coordonner et harmoniser la protection des lanceurs d'alerte entre les collectivités qu'elles représentent.

La corruption, sous ses multiples formes, a un effet destructeur sur la confiance du public et sur la qualité de la gouvernance en Europe, y compris aux niveaux local et régional. Parce que les lanceurs d'alerte détiennent des informations qu'ils sont les seuls à pouvoir détecter, ils constituent une valeur ajoutée unique par rapport aux nombreux mécanismes institutionnels de contrôle.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté un rapport concernant les lanceurs d'alerte qui souligne la nécessité d'adopter une législation nationale pour garantir leur protection et de veiller à sa mise en œuvre à l'échelon local et régional. Cela passe notamment par la mise en place de voies de signalement interne et anonyme, ainsi que d'institutions indépendantes, telles que les médiateurs locaux et régionaux, chargées de superviser et de traiter la divulgation d'informations.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 648 élus représentant plus de 150 000 collectivités territoriales.