

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE



Rapport d'évaluation de la
recommandation CM/Rec(2014)7
du Comité des Ministres
aux états membres

Préparé par Anna Myers, consultante,
sous la supervision du Comité
européen de coopération juridique
(CDCJ)

Juin 2022

**ÉVALUATION DE LA
RECOMMANDATION CM/REC(2014)7 DU
COMITE DES MINISTRES AUX ETATS
MEMBRES SUR LA PROTECTION DES
LANCEURS D'ALERTE**

**préparé par Anna Myers,
consultante, sous la supervision du
Comité européen de coopération juridique (CDCJ)**

English edition:
*Protection of whistleblowers: evaluation
report on Recommendation CM/Rec(2014)7
of the Committee of Ministers
to Member States*

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont
de la responsabilité de son auteur et ne
reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots)
est autorisée, sauf à des fins commerciales,
à condition que l'intégrité du texte soit
préservée, que l'extrait ne soit pas utilisé
hors contexte, qu'il ne fournisse pas
d'informations incomplètes ou qu'il n'induisse
pas autrement le lecteur en erreur sur la
nature, la portée ou le contenu du texte. Le
texte source doit toujours être mentionné
comme suit : "© Conseil de l'Europe, 2022".

Toute autre demande concernant la
reproduction/traduction de tout ou partie du
document, doit être adressée à la Direction
de la Communication,
Conseil de l'Europe (F-67075
Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance concernant
ce document doit être adressée
à la Direction générale des
Droits de l'Homme
et de l'Etat de droit (DGI-CDCJ@coe.int).

Le rapport (CDCJ(2022)01) a été examiné et
adopté par le CDCJ à sa
98ème réunion plénière (juin 2022) lors de
laquelle le Comité a approuvé sa
publication.

Photos : © Shutterstock, © Conseil de
l'Europe, juin 2022

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	6
I. INTRODUCTION	7
II. RÉSUMÉ DES POINTS LES PLUS IMPORTANTS DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE	7
1) Aperçu général	7
2) Points essentiels des réponses au questionnaire	8
i. Mesures de protection des lanceurs d’alerte décrites par les États	8
ii. Impact de la Recommandation CM/Rec(2014)7	9
iii. Mesures visant à encourager les signalements ouverts et confidentiels	9
iv. Rôle de la société civile	10
v. Tendances	10
vi. Difficultés recensées en matière de protection des lanceurs d’alerte	11
vii. Suivi des mesures de protection des lanceurs d’alerte	11
III. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME	13
1) Critères permettant de bénéficier d’une protection au titre de l’article 10	14
2) Le droit des journalistes de protéger les lanceurs d’alerte et le point de savoir si une organisation non gouvernementale peut être considérée comme un lanceur d’alerte	19
3) Affaires en instance	21
IV. INSTRUMENTS JURIDIQUES PERTINENTS, MÉCANISMES ET OUTILS INSTITUTIONNELS	22
1) Instruments juridiques régionaux européens	22
i. Conseil de l’Europe	22
ii. Union européenne	26
2) Instruments internationaux, conseils et outils	28
i. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	29
ii. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)	30
iii. Organisation internationale de normalisation (ISO)	31
V. BONNES PRATIQUES	31
1) Sensibilisation du public et orientations générales	32
2) Formation obligatoire	32
3) Mise en commun des bonnes pratiques	32
4) Révision, consultations et réformes	33
5) Conseils et aide juridique indépendants pour les lanceurs d’alerte	33
6) Protection de la liberté d’expression et lanceurs d’alerte dans le domaine de la sécurité nationale	33

VI. POINTS À EXAMINER DE MANIÈRE PLUS APPROFONDIE	34
1) Champ d'application matériel : informations d'intérêt général	34
2) Champ d'application personnel : extension de la protection	35
3) Sécurité nationale et secret professionnel – défense de l'intérêt public et immunités	37
i. Informations sur la sécurité nationale	37
ii. Secret professionnel dans d'autres cas	38
4) Renversement de la charge de la preuve et connaissances spécialisées.....	39
5) Dispositifs institutionnels et normatifs efficaces – pratiques et exigences	40
6) Sanctions et mesures incitatives – manquement à l'obligation de protection, indemnisations et récompenses.....	41
7) Conseils et aide juridiques gratuits – accès et indépendance	44
8) Protection en cas de révélation publique d'informations	45
VII. CONCLUSION	46

ANNEXE I ÉTUDES DE CAS.....	48
ANNEXE II CRITÈRES D'ÉVALUATION BASÉS SUR LES PRINCIPES DU CONSEIL DE L'EUROPE	54

RÉSUMÉ

Le présent rapport se propose de dresser un état des lieux de la protection des lanceurs d'alerte dans les États membres du Conseil de l'Europe à la suite de l'adoption de la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 sur la protection des lanceurs d'alerte](#). Le rapport examine les réponses de 23 États qui ont répondu au questionnaire du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et met en évidence les domaines dans lesquels des progrès ont été réalisés et ceux où il reste du travail à accomplir. La majorité des États qui ont répondu au questionnaire ont mis en œuvre des dispositions spécifiques pour la protection des lanceurs d'alerte, de la création par la loi de systèmes centralisés de signalement, d'enquête et de protection à l'établissement de mesures spécifiques aux lanceurs d'alerte dans le contexte professionnel, prenant appui sur les cadres institutionnels, juridiques et normatifs existants. Quelques-uns continuent de se baser sur les dispositions de leurs systèmes de droit pénal qui couvrent implicitement les lanceurs d'alerte relevant de la définition de victimes ou témoins d'infractions.

Le rapport examine ensuite l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) en matière de protection des lanceurs d'alerte. Le rapport se penche sur un certain nombre de changements majeurs mis en œuvre par les responsables politiques depuis l'arrêt rendu dans l'affaire de référence *Guja c. Moldova*, que la Cour a commencé à reconnaître dans des affaires plus récentes. L'existence de motifs raisonnables de croire en la véracité de l'information est ainsi privilégiée par rapport à l'application d'un critère de bonne foi aux lanceurs d'alerte qui demandent à bénéficier d'une protection et de recours judiciaires. D'autres modifications sont apparues dans des instruments juridiques et multilatéraux plus récents comme la Directive de 2019 de l'UE et la Recommandation sur la lutte contre la corruption. Tandis que la première met l'accent sur un certain nombre de normes demandées aux employeurs et aux autorités compétentes lors de la mise en place de leurs dispositifs de protection des lanceurs d'alerte, ainsi que sur les sanctions applicables à quiconque tente d'entraver le signalement ou manque à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, la seconde propose d'envisager la mise en place d'incitations financières pour encourager les signalements d'actes de corruption.

Le rapport passe également brièvement en revue les travaux réalisés au niveau régional (Conseil de l'Europe et Union européenne) et au niveau international (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation des Nations unies (ONU) et Organisation internationale de normalisation (ISO), à la lumière des principes de la Recommandation CM/Rec(2014)7.

Le rapport conclut en présentant un certain nombre de questions sur lesquelles le CDCJ souhaiterait éventuellement approfondir afin de déterminer si il y a lieu d'initier une activité afin d'actualiser la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte et son exposé des motifs pour s'assurer que des orientations complètes et actualisées soient disponibles pour tous les États membres et leurs praticiens.

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa réunion plénière de novembre 2020, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a convenu d'évaluer l'efficacité de la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 sur la protection des lanceurs d'alerte](#) (ci-après « la Recommandation CM/Rec(2014)7 ») et notamment sa mise en œuvre dans les États membres. Cette décision s'aligne avec la réponse qui avait été faite par le Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire, jugeant qu'il était plus opportun pour le Conseil de l'Europe de « *continuer à œuvrer à la promotion et à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2014)7* » et de « *guider les États membres lorsqu'ils passent en revue la législation pertinente et les mécanismes institutionnels* » que de se lancer dans la préparation d'une convention¹.

2. Pour faciliter cette évaluation, le CDCJ a invité les États membres à répondre à un questionnaire d'évaluation le 12 mars 2021. Le présent rapport commence par présenter les grandes lignes des réponses au questionnaire (partie II), puis il examine la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (partie III) et les autres instruments de protection des lanceurs d'alerte qui s'appliquent aux États membres (partie IV). La partie V met en avant un certain nombre de bonnes pratiques dans les États membres et la partie VI traite de domaines et de questions que le CDCJ pourra examiner de manière plus approfondie à la lumière des évolutions récentes en Europe.

3. Il convient de noter qu'en 2019, l'Assemblée parlementaire a réitéré son invitation de 2015 au Comité des Ministres de lancer les préparatifs pour négocier un instrument juridique contraignant sous la forme d'une convention du Conseil de l'Europe². Le Comité des Ministres a réaffirmé l'importance de la Recommandation CM/Rec(2014)7. Bien que le présent rapport n'examine pas de façon détaillée la Recommandation de 2019 de l'Assemblée et le rapport qui l'accompagne, il recense un certain nombre de lacunes et de points pour examen par le CDCJ.

II. RÉSUMÉ DES POINTS LES PLUS IMPORTANTS DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

1) Aperçu général

4. Les paragraphes suivants font la synthèse des principales données issues des réponses au questionnaire. Vingt-trois³ États (48 %) y ont répondu.

¹ Réponse du Comité des Ministres à l'[Assemblée parlementaire concernant la Recommandation 2073 \(2015\)](#), § 4 et 5, document 13949, 25 janvier 2016.

² [Résolution 2060 \(2015\)](#) et [Recommandation 2073 \(2015\)](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte ».

³ Allemagne, Arménie, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Fédération de Russie (Etat membre au moment de la circulation du questionnaire), Serbie, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.

5. Une majorité des États ayant répondu au questionnaire en 2021 sont également membres de l'Union européenne et ont à ce titre l'obligation de transposer la Directive de l'UE sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après « la Directive de 2019 de l'UE ») adoptée en 2019⁴. Par conséquent, la protection des lanceurs d'alerte figurait déjà dans leurs priorités législatives lorsqu'ils ont répondu au questionnaire du CDCJ (voir annexe I), la date limite pour transposer la directive dans les systèmes juridiques nationaux ayant été fixée au 17 décembre 2021.

2) Points essentiels des réponses au questionnaire

6. Les points essentiels ont été regroupés par thématiques en fonction des principales questions soulevées dans les réponses. La présente synthèse n'examine pas de manière exhaustive les informations fournies mais donne une vue d'ensemble fiable des mesures de protection accessibles aux lanceurs d'alerte dans les États qui ont répondu au questionnaire et montre que bien que des progrès constants aient été faits depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7, il reste encore d'importantes actions à mener. Les mesures protectrices contenues dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 sont principalement de nature administrative ; indépendamment des mesures en vigueur en matière de lutte contre la corruption, les États doivent être conscients de l'importance de disposer de politiques organisationnelles robustes et de protections contre une responsabilité civile et pénale.

i. Mesures de protection des lanceurs d'alerte décrites par les États

7. Les 23 États qui ont répondu au questionnaire ont tous mentionné une forme de protection des lanceurs d'alerte dans leurs systèmes juridiques, bien que sept d'entre eux ont déclaré qu'ils ne disposaient pas encore d'une loi spécifique à cet effet (**République tchèque, Danemark, Finlande, Luxembourg, Monaco, Fédération de Russie et Pologne**) et l'un d'entre eux a précisé que le concept de « lanceur d'alerte » n'était pas officiellement reconnu (**Fédération de Russie**). Cela dit, 18 d'entre eux ont répondu que la Recommandation CM/Rec(2014)7 leur avait été très utile pour revoir leurs systèmes nationaux. La **République tchèque** a noté que la Recommandation CM/Rec(2014)7 constituait depuis 2015 la base des initiatives visant à élaborer et à adopter une loi globale de protection des lanceurs d'alerte, bien que sans succès jusqu'à présent. Trois États (**Serbie, Roumanie et Royaume-Uni**) ont affirmé que la Recommandation CM/Rec(2014)7 n'avait pas été directement utilisée pour leurs lois de protection des lanceurs d'alerte, celles-ci étant antérieures à son adoption. Ils ont cependant indiqué qu'un examen par le CDCJ des systèmes nationaux sur la base de la Recommandation CM/Rec(2014)7 serait très appréciable.

8. Dix États ont déclaré avoir mis en place de nouveaux systèmes et neuf se sont appuyés sur les systèmes existants, ou ont fait les deux. Sur les dix États ayant mis en place des nouveaux systèmes, l'un était une toute nouvelle institution (l'autorité chargée des lanceurs d'alerte⁵, créée aux **Pays-Bas** en 2016); un État (**Arménie**) a instauré de nouvelles

⁴ [Directive \(UE\) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.](#)

⁵ Pour plus d'informations sur le « [Huis voor klokkenluiders](#) » néerlandais.

voies de signalement (sous la forme d'une nouvelle plateforme de signalement gérée par le Bureau du procureur général, depuis 2018). Parmi les neuf États qui ont affirmé s'appuyer sur les systèmes existants, deux d'entre eux (**Fédération de Russie et Espagne**) ont mentionné des mesures ou dispositifs non spécifiques aux lanceurs d'alerte mais leur offrant tout de même une protection, principalement dans le cadre des lois relatives à la protection des victimes et des témoins dans les procédures pénales.

9. D'autres États, comme l'**Ukraine**, la **Géorgie** et la **République de Moldova**, ont donné de nouveaux pouvoirs à des institutions existantes afin qu'elles puissent également traiter les dossiers des lanceurs d'alerte. En **Ukraine**, par exemple, le Bureau national anticorruption (NACB) peut recevoir les signalements de faits présumés de corruption, qui peuvent se faire anonymement et en toute confidentialité. L'**Ukraine** a modifié plusieurs autres lois dont le droit du travail et les règles de procédure civile et pénale pour renforcer les mesures de protection, et un projet de loi visant à créer un portail unique sécurisé pour les lanceurs d'alerte est en cours d'examen devant le Parlement, pour assurer « l'uniformisation de la procédure d'examen des signalements pour corruption » et garantir aux lanceurs d'alerte une protection juridique par un accès sans restriction à un avocat dans le système d'aide juridique gratuite.

ii. Impact de la Recommandation CM/Rec(2014)7

10. Quatorze États ayant répondu au questionnaire ont mis en place une forme de protection des lanceurs d'alerte ou ont déjà revu ou modifié la législation existante⁶. Neuf États ont affirmé en particulier que la Recommandation CM/Rec(2014)7 les avait aidés à élaborer leur législation (**Belgique, Croatie, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Suède, Ukraine**) et deux États ont expliqué que plusieurs des mesures de protection qu'ils avaient mises en place étaient liées aux principes de la Recommandation CM/Rec(2014)7 ou y répondaient (**France et Royaume-Uni**). Deux États ont indiqué qu'ils s'étaient appuyés sur la Recommandation CM/Rec(2014)7 pour élaborer des propositions de loi non encore adoptées (**République tchèque et Monaco**) et deux (**Luxembourg et Pays-Bas**) ont souligné que la Directive européenne se fonde sur les principes de la Recommandation CM/Rec(2014)7. Sur les sept États ayant déclaré ne pas disposer ou ne pas encore avoir mis en place de lois spécifiques de protection des lanceurs d'alerte, quatre sont en train de le faire dans le cadre de leurs obligations de transposer la Directive de 2019 de l'UE.

iii. Mesures visant à encourager les signalements ouverts et confidentiels

11. Dix-neuf États ont répondu à la question de savoir comment leur cadre national favorise un environnement qui encourage à faire ouvertement tout signalement ou toute révélation d'informations, et peut éviter d'avoir à recourir à des signalements et révélations anonymes⁷. L'un d'entre eux (**Monaco**) a expliqué comment le projet de loi actuel permettra d'atteindre cet objectif. La majorité des réponses ont donné des précisions sur la manière dont

⁶ Arménie (limitée au secteur public), Belgique (limitée au secteur public fédéral), Croatie, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Roumanie, Serbie, Ukraine et Royaume-Uni.

⁷ Arménie, Belgique, Croatie, République tchèque, Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Monaco, Pays-Bas, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Espagne, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.

leur cadre offrait ou garantissait la confidentialité aux lanceurs d'alerte ; deux d'entre eux (**Espagne et Fédération de Russie**) ont présenté les mécanismes existants en matière pénale et les mesures de protection des témoins mises en œuvre au cours des enquêtes officielles ou des procès. Un Etat (**République tchèque**) s'est dit convaincu que le fait de donner aux lanceurs d'alerte la possibilité de faire des signalements anonymes aurait un impact positif sur la confiance du public, sans pour autant réduire la nécessité d'assurer la confidentialité et la protection de toute personne dont l'identité serait révélée. La **France** a proposé d'étendre le principe 18 relatif à la confidentialité, comme dans la loi française, pour que les personnes impliquées dans la révélation d'informations ne soient pas mises en cause avant que celle-ci ne soit étayée⁸ et pour qu'aucune information exposant le lanceur d'alerte à des représailles ne soit divulguée.

12. Certains États ayant répondu au questionnaire ont présenté les éléments de leurs systèmes qui renforcent la confiance dans le signalement d'actes répréhensibles et peuvent être considérés comme des pratiques intéressantes ou efficaces. Celles-ci incluent un vaste ensemble de protections garanties aux lanceurs d'alerte et à leurs familles (**Lituanie et Ukraine**), le renversement de la charge de la preuve sur l'employeur (**Géorgie, Lituanie, République de Moldova et Roumanie**), des campagnes de sensibilisation (**Lettonie, Géorgie et République de Moldova**), les services d'aide juridique (**Lituanie**), l'obligation faite aux juges de suivre une formation spéciale avant de pouvoir entendre des lanceurs d'alerte et la possibilité pour les plaignants d'obtenir rapidement et à un stade précoce l'exécution de mesures de protection temporaire fortes par voie d'injonction (**Serbie**).

iv. Rôle de la société civile

13. Un État seulement ayant répondu au questionnaire (**Serbie**) a évoqué en particulier l'importance de nouer le dialogue avec les organisations de la société civile qui, dans leur travail, mettent en place des pratiques exemplaires à l'échelle internationale dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte.

v. Tendances

14. Les États ont été interrogés sur toute évolution récente ou générale nécessitant une attention particulière. Sur les 15 Etats qui ont répondu⁹, cinq ont mentionné spécifiquement l'obligation de transposer la Directive de 2019 de l'UE. Comme indiqué plus haut, 14 des 22 Etats ayant répondu au questionnaire sont également membres de l'UE. L'un d'entre eux (**Finlande**) a indiqué avoir mis en place divers canaux de signalement dans différents secteurs au fil des ans, mais que ces derniers n'englobaient pas les protections prévues par la Directive de l'UE de 2019. Il a expliqué par ailleurs qu'il s'appuyait sur la Recommandation CM/Rec(2014)7 pour élaborer des propositions visant à satisfaire aux nouvelles exigences de l'UE.

15. Plusieurs États ont recensé les tendances grâce aux données fournies ou collectées par les autorités compétentes ou les tribunaux, ou grâce à des études menées pour évaluer

⁸ Le principe 10 relatif à la protection des personnes ayant subi un préjudice du fait de la révélation d'informations pourrait également s'appliquer ici.

⁹ Belgique, République tchèque, Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Serbie, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.

le degré de sensibilisation du personnel ou du public¹⁰. Les premiers résultats de travaux de recherche menés en **République de Moldova** et des rapports parlementaires aux **Pays-Bas** ont mis en évidence la nécessité de sensibiliser davantage les fonctionnaires à leur droit de faire des signalements et d'accroître leur confiance dans ce processus.

16. Tandis que plusieurs États ayant répondu au questionnaire ont évoqué un manque général de compréhension par le public du concept de « lanceur d'alerte » et de l'importance de la révélation d'informations en tant qu'acte de service public, d'autres ont indiqué que cette pratique était de plus en plus connue de l'opinion publique (notamment depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7) et avait connu un regain d'intérêt, surtout de la part des acteurs nationaux, avec l'adoption de la Directive de l'UE de 2019.

vi. Difficultés recensées en matière de protection des lanceurs d'alerte

17. Sept États ayant répondu au questionnaire ont indiqué que la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2014)7 ne posait pas de difficultés, ou du moins aucune dont ils aient eu connaissance¹¹. Quatre ont déclaré qu'ils ne pouvaient pas faire de commentaires, n'ayant pas encore mis en œuvre la législation¹². L'un d'entre eux (**Allemagne**) a déclaré que la Recommandation CM/Rec(2014)7 n'avait pas été mise en œuvre mais qu'il était en train d'élaborer une loi en réponse à la Directive de 2019 de l'UE et un autre (**Finlande**) a déclaré que la mise en place de nouveaux systèmes à la lumière de ces deux textes était un grand défi.

18. Parmi les trois États qui ont évoqué des difficultés particulières, deux (**Géorgie et Roumanie**) ont mentionné un manque de compréhension du terme « lanceur d'alerte » par le public et les connotations négatives qui y sont encore associées. Ce manque de compréhension a été cité pour expliquer pourquoi tant de signalements étaient faits en dehors du monde du travail et un État (**Lettonie**) a affirmé que la révélation d'informations était rare car peu de personnes savaient qu'elle pouvait être protégée.

vii. Suivi des mesures de protection des lanceurs d'alerte

19. La majorité des États ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'ils avaient accès à des informations sur les affaires et dix ont été en mesure de fournir des données et des exemples précis. Deux États ont décrit des affaires dont on peut considérer qu'elles concernaient des lanceurs d'alerte mais qui n'ont pas été reconnues comme telles par les tribunaux nationaux en l'absence de protection juridique de ces derniers dans les États concernés. L'une de ces affaires (**République tchèque**) concernait l'étendue des informations pouvant légitimement être divulguées dans l'intérêt général alors même qu'elles risquent de nuire à une société – par exemple, les informations relevant du secret des affaires ; l'autre État (**Fédération de Russie**) a cité une affaire pénale contre des fonctionnaires de l'État qui avaient détenu illégalement et enquêté sur un journaliste connu pour s'intéresser à la légalité des revenus de certains agents publics.

¹⁰ Par exemple, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Serbie et Royaume-Uni.

¹¹ Belgique, Croatie, France, Suède, Fédération de Russie, Ukraine et Royaume-Uni.

¹² Luxembourg, Monaco, Pologne et Espagne.

20. La **Suède** a noté que si seule une poignée d'affaires ont été entendues par les tribunaux, cela n'excluait pas les affaires au niveau organisationnel où la plus grande majorité des affaires sont traitées en Suède. Les **Pays-Bas** ont indiqué que la loi sur l'autorité chargée des lanceurs d'alerte (2016) avait fait l'objet d'une évaluation en 2020¹³ mais que des évaluations supplémentaires étaient encore nécessaires pour en mesurer totalement l'efficacité. Les chercheurs néerlandais ont indiqué qu'un renversement de la charge de la preuve contribuera probablement à l'amélioration de la protection juridique des lanceurs d'alerte exigée par la Directive de 2019 de l'UE.

21. Quatre Etats ayant répondu au questionnaire (**République de Moldova, Ukraine, Roumanie et Pays-Bas**) ont fourni des exemples qui témoignent de la diversité des questions faisant l'objet de signalements ou de révélations, ainsi que la manière dont les autorités nationales ont traité ces affaires et avec quels pouvoirs. Les études de cas plus détaillées présentées en **annexe I** montrent le fonctionnement actuel de différents modèles et donnent une vue d'ensemble intéressante des mesures prises en Europe. Il en ressort également que de nombreux gouvernements promeuvent essentiellement la révélation d'informations dans le cadre de la lutte contre la corruption plutôt que dans un cadre plus large, axé sur l'intérêt général. La **Roumanie** est le seul Etat qui disposait d'une législation avant l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7, législation qui n'a pas été modifiée depuis. Ces quatre modèles sont décrits brièvement dans les paragraphes suivants.

22. La **République de Moldova** comme l'**Ukraine** ont chargé leurs organes nationaux de lutte contre la corruption de recevoir et d'enquêter sur les signalements faits par les lanceurs d'alerte. Le **Bureau national de lutte contre la corruption en Ukraine** (NACB) est habilité à donner suite aux signalements et à protéger les personnes qui en sont à l'origine¹⁴. En **République de Moldova**, l'Avocat du peuple ou « bureau de l'Ombudsman » a pour mission distincte de protéger les lanceurs d'alerte et de recevoir et enquêter sur les plaintes pour représailles¹⁵, tandis que le centre national de lutte contre la corruption (NAC) gère un service d'assistance téléphonique, reçoit et enquête sur les signalements de faits de corruption et transmet les autres types de signalements aux autorités compétentes. Les études de cas dans l'**annexe I** montrent comment les autorités des divers États peuvent solliciter ou recommander des mesures administratives visant à protéger les lanceurs d'alerte, et quelques-unes des difficultés auxquelles elles sont confrontées dans l'accompagnement des lanceurs d'alerte devant les tribunaux.

23. La législation de la **République de Moldova** stipule que la bonne foi du lanceur d'alerte est présumée jusqu'à preuve du contraire et qu'il appartient à l'employeur de démontrer que toute mesure prise à l'encontre d'un employé est sans rapport avec le fait qu'il ait fait un signalement ou qu'il ait été impliqué de quelque manière que ce soit dans un signalement¹⁶. La loi **ukrainienne** dispose que s'il est fait état de mesures arbitraires à

¹³ Voir le [rapport d'évaluation](#).

¹⁴ [Loi de l'Ukraine portant amendement à la loi de prévention de la corruption, concernant les « détecteurs de corruption »](#) (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2019, n° 50, p. 356, modifiée en 2020).

¹⁵ Loi n° 122 du 12 juillet 2018 sur les lanceurs d'alerte.

¹⁶ Loi no. 122/2018, Article 18, paragraphe 5

l'encontre du lanceur d'alerte sur son lieu de travail, « *il incombe au défendeur de prouver que les décisions prises n'étaient pas motivées par les actes du plaignant ou de ses proches* »¹⁷.

24. Les exemples donnés par la **Roumanie** concernent le secteur public, auquel s'applique la loi roumaine relative aux lanceurs d'alerte¹⁸. Par rapport aux autres législations en vigueur en Europe, cette loi a pour particularité d'énoncer les principes qui régissent la protection des « signalements d'intérêt général »¹⁹ et séparément, les types de violations considérés comme des « signalements d'intérêt général ». Elle dresse également la liste, non hiérarchisée, de l'ensemble des entités auxquelles des signalements peuvent être faits, qui inclut les syndicats, les ONG et les médias²⁰. Les agents publics peuvent demander la présence des médias à tout entretien disciplinaire dont ils estiment qu'il fait suite à un « signalement d'intérêt général ».

25. Les **Pays-Bas** sont l'un des rares Etats à avoir mis en place une autorité distincte qui s'occupe des lanceurs d'alerte mais pas spécifiquement dans le domaine de la lutte contre la corruption. La *Huis voor Klokkenluiders* (autorité néerlandaise des lanceurs d'alerte)²¹ propose des conseils et une assistance gratuite aux lanceurs d'alerte et enquête sur les révélations d'informations faites par ces derniers, à leur demande (en l'absence d'autre autorité compétente). En réponse à une ou plusieurs demandes d'avis émanant des lanceurs d'alerte, l'Autorité peut également enquêter sur des plaintes pour représailles ou abus.

III. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

26. Cette partie examine brièvement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») relative aux lanceurs d'alerte et les questions connexes liées au droit à la liberté d'expression et au droit du public d'être informé, droits protégés par l'article 10.

¹⁷ Supra, note 14, troisième partie de l'article 81.

¹⁸ Loi n° 571/2004 du 14 décembre 2004 sur la protection des agents des autorités publiques, des institutions publiques et d'autres entités qui signalent des violations de la loi (ci-après « loi de la Roumanie sur les lanceurs d'alerte »).

¹⁹ Ces principes incluent le principe de légalité, la primauté de l'intérêt général, le devoir de signalement, l'absence de sanctions abusives à l'égard des personnes qui signalent des infractions (sanctions sévères pour des comportements répréhensibles sans lien avec le signalement), la bonne administration, la bonne conduite, l'adéquation (circonstances atténuantes) et la bonne foi de l'ensemble des parties.

²⁰ Supra, note 17, article 6. Ce sont : a) le supérieur hiérarchique ; b) le directeur de l'autorité concernée ; c) les commissions disciplinaires de l'autorité concernée ; d) les autorités judiciaires ; e) les autorités chargées d'identifier les conflits d'intérêt et incompatibilités ; f) les commissions parlementaires ; g) les médias ; h) les organisations professionnelles, syndicales ou patronales ; i) les organisations non gouvernementales.

²¹ La loi sur l'autorité chargée des lanceurs d'alerte ([Wet Huis voor Klokkenluiders](#)) (Wet HvK) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

1) Critères permettant de bénéficier d'une protection au titre de l'article 10

27. L'arrêt *Guja c. Moldova*²² rendu en Grande Chambre, constitue l'arrêt de référence de la Cour en la matière. Cet arrêt définit les éléments à prendre en compte pour déterminer si une ingérence dans les droits énoncés à l'article 10 est « nécessaire dans une société démocratique » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

28. Dans l'affaire *Fuentes Bobo c. Espagne*²³, la Cour a considéré que « l'article 10 s'impose non seulement dans les relations entre employeur et employé lorsque celles-ci obéissent au droit public mais peut également s'appliquer lorsque ces relations relèvent du droit privé » et que « [les États membres ont] l'obligation positive de protéger le droit à la liberté d'expression contre des atteintes provenant même de personnes privées ».

29. Les droits énoncés à l'article 10 peuvent faire l'objet de restrictions ; une ingérence dans le droit du lanceur d'alerte à la liberté d'expression peut être autorisée si elle est a) prévue par la loi ; b) si elle poursuit un but légitime ; et c) si elle est « nécessaire dans une société démocratique ». Ce dernier point est généralement le plus difficile à trancher.

30. Enfin, dans l'affaire *The Sunday Times c. Royaume-Uni (n°1)*, la Cour devait considérer « l'ingérence » incriminée correspondait à un « besoin social impérieux », si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi », si les motifs fournis par les autorités nationales pour la justifier étaient « pertinents et suffisants au regard de l'article 10 par. 2 (art. 10-2) »²⁴ Ce faisant, la Cour a dû s'assurer que les autorités nationales avaient appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents.

31. L'affaire *Guja c. Moldova* concernait la divulgation d'informations internes par un fonctionnaire. M. Guja dirigeait le service de presse du parquet général. En 2003, peu après que le Président de la République de Moldova a fait une déclaration dans laquelle il soulignait la nécessité de lutter contre la corruption et demandait aux représentants de la loi d'ignorer toute tentative de pression abusive d'agents publics, le requérant a adressé à un journal national deux lettres que le parquet général avait reçues. Aucun de ces deux documents ne comportait la mention « confidentiel ». Le premier était une note du vice-président du Parlement au procureur général, accompagnée de la lettre de quatre policiers qui, accusés de détention illégale et de mauvais traitements contre des détenus, avaient demandé à bénéficier d'une immunité de poursuites. La note se montrait critique envers le parquet général et rendait hommage aux policiers, précisant qu'ils appartenaient à l'une des « meilleures équipes » du ministère. Le vice-président concluait en demandant au procureur « d'intervenir personnellement dans cette affaire et de la résoudre dans le strict respect de la loi ». La seconde lettre adressée par un vice-ministre à un procureur général adjoint révélait que l'un des policiers avait déjà été condamné pour actes de violence sur des détenus mais avait par la suite été amnistié. Les lettres ont été publiées, accompagnées d'un article qui décrivait la campagne contre la corruption lancée par le Président et indiquait que l'abus de pouvoir était un problème largement répandu en République de Moldova. M. Guja a reconnu avoir

²² [Guja c. Moldova](#) [GC], n° 14277/04, CEDH 2008.

²³ [Fuentes Bobo c. Espagne](#), n° 39293/98, § 38, 29 février 2000.

²⁴ [The Sunday Times c. Royaume-Uni \(n° 1\)](#), 26 avril 1979, § 62, série A n° 30.

communiqué les lettres au journal et déclaré avoir agi en réaction aux déclarations du Président sur la lutte contre la corruption pour donner une image positive du parquet, ajoutant que les lettres n'étaient pas confidentielles. Il a été révoqué au motif qu'il n'avait pas consulté ses collègues et qu'il avait divulgué des documents secrets. Il a intenté une action en réintégration au civil mais a été débouté²⁵.

32. La Cour a rappelé que conformément à sa jurisprudence, l'article 10(2) ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine des questions d'intérêt général²⁶, que les exceptions aux principes généraux découlant de l'article 10(1) appellent une interprétation étroite et que le besoin de restreindre la liberté d'expression d'une personne doit se trouver établi de manière convaincante²⁷. La Cour a affirmé l'importance d'accorder une protection aux lanceurs d'alerte en raison de leur rôle essentiel dans une société démocratique, car ils appartiennent à une « *catégorie de personnes qui savent ce qui se passe sur leur lieu de travail et sont donc les mieux placées pour agir dans l'intérêt général en avertissant leur employeur ou l'opinion publique* »²⁸.

33. La Cour a défini six critères à remplir pour pouvoir bénéficier de la protection de l'article 10 de la Convention dans des affaires concernant des employés du secteur public, mais qui peuvent également s'appliquer aux relations de travail dans le secteur privé. Après avoir examiné l'affaire à la lumière de ces six critères, la Cour a jugé à l'unanimité que l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression de M. Guja, en particulier à son droit de communiquer des informations, n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

34. Les six critères sont énoncés ci-dessous et examinés dans les paragraphes suivants en tenant compte de quelques évolutions juridiques et politiques survenues depuis l'adoption de cet arrêt :

- 1 - l'intérêt public présenté par les informations divulguées
- 2 - le point de savoir si le requérant disposait ou non d'autres moyens pour procéder à la divulgation
- 3 - l'authenticité des informations divulguées
- 4 - la bonne foi du requérant
- 5 - le préjudice éventuel subi par l'autorité publique et la question de savoir si ce dernier l'emporte sur l'intérêt général à divulguer les informations
- 6 - la sévérité de la sanction imposée au requérant et ses conséquences.

35. En ce qui concerne l'intérêt public présenté par les informations divulguées, la Cour a noté que « *dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt de l'opinion publique pour une*

²⁵ Voir [note d'information n° 105 sur la jurisprudence de la Cour](#) (février 2008).

²⁶ Voir également [Sürek c. Turquie \(n° 1\)](#) [GC], n° 26682/95, § 61, CEDH 1999-IV.

²⁷ Voir [Hertel c. Suisse](#), 25 août 1998, § 46, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, [Steel et Morris c. Royaume-Uni](#), n° 68416/01, § 87, CEDH 2005-II et [Guja c. Moldova](#), op. cit., § 69.

²⁸ [Guja c. Moldova](#), note 22, § 72.

certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi »²⁹.

36. Dans une affaire de 2011, *Sosinowska c. Pologne*, la Cour a examiné dans quelle mesure les obligations professionnelles peuvent faire obstacle à la liberté d'expression. L'affaire concernait une spécialiste travaillant dans un hôpital polonais qui avait été licenciée pour avoir exprimé avec persistance des avis négatifs sur les qualifications d'un confrère en présence d'autres médecins, du personnel médical et même de patients au mépris du code de déontologie médicale. La Cour a conclu à une violation de l'article 10, considérant que Mme Sosinowska avait été pénalisée pour avoir exprimé des préoccupations au sujet de la qualité des soins médicaux administrés aux patients sur ordre de son supérieur et qu'elle avait porté un jugement critique, d'un point de vue médical, sur le traitement reçu de ce médecin. La Cour a conclu que l'information concernait des questions d'intérêt général et que l'ingérence n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique »³⁰.

37. Sur la question de savoir si le requérant disposait ou non d'autres moyens pour procéder à la divulgation, dans l'affaire *Guja*, la Cour a considéré en particulier le rôle des fonctionnaires et l'obligation de discrétion très stricte à laquelle ils sont tenus étant donné qu'ils ont accès à des renseignements dont le gouvernement, pour diverses raisons légitimes, peut avoir un intérêt à protéger la confidentialité ou le caractère secret. Pour apprécier la proportionnalité d'une restriction à la liberté d'expression, la Cour doit donc examiner si l'intéressé « *disposait d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation qu'il jugeait critiquable* ». En premier lieu, la personne concernée devrait alerter un supérieur ou une autre autorité compétente. « *La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement* »³¹.

38. Le principe 14 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 établit les trois grandes voies de signalement et de révélation d'informations d'intérêt général (interne, à une autorité compétente et au public), ajoutant que « *la situation individuelle de chaque cas déterminera la voie la plus appropriée* ». Bien que la Directive de l'UE n'établisse pas expressément de hiérarchie dans les voies de signalement, l'article 15 définit les conditions et la chronologie que les personnes doivent respecter pour pouvoir bénéficier d'une protection en cas de divulgation publique. Une protection automatique est prévue si la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe, mais qu'aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai imparti. Une personne qui fait une divulgation publique bénéficie également de la protection prévue si elle a des motifs raisonnables de croire que 1) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, comme lorsqu'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ; ou 2) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation.

²⁹ [Guja c. Moldova](#), note 22, § 74. Voir également [Fressoz et Roire c. France](#) [GC], n°29183/95, CEDH 1999-I, et [Radio Twist, a.s. c. Slovaquie](#), n°62202/00, CEDH 2006-XV.

³⁰ [Sosinowska c. Pologne](#), requête n° 40238/02, 18 octobre 2011, § 79 et 83, 18 octobre 2011.

³¹ [Guja c. Moldova](#), note 22, § 73.

39. Enfin, le deuxième alinéa de l'article 15 dispose que cet article ne s'applique pas aux cas dans lesquels les révélations publiques sont protégées en vertu de dispositions nationales spécifiques relatives à la liberté d'expression et d'information. Cela vaut par exemple pour la Suède où la Constitution protège le droit des fonctionnaires de communiquer des informations – même confidentielles – aux médias pour publication.

40. En ce qui concerne l'authenticité des informations, la Cour a affirmé que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et responsabilités, et que quiconque choisit de divulguer des informations doit vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit.

41. S'agissant de la bonne foi du requérant, identifiée comme l'un des éléments à prendre en considération, la Cour a affirmé par exemple qu'un « *acte motivé par un grief ou une animosité personnelle ou encore par la perspective d'un avantage personnel, notamment un gain pécuniaire, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé* »³².

42. La question de la « bonne foi » fait l'objet d'une grande attention depuis l'arrêt *Guja* et a été exclue de nombreux instruments juridiques importants car elle crée un obstacle injustifié à l'accès aux mesures de protection. Dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*³³, par exemple, la Cour a tenu compte de la Résolution 1729 (2010) de l'Assemblée parlementaire³⁴ et de la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte car ils avaient des « motifs raisonnables » de penser que l'information divulguée était vraie. Dans l'affaire *Soares c. Portugal*³⁵, la Cour a estimé que le fait de divulguer comme un fait des allégations qu'une personne sait être fondées sur une "simple" rumeur, sans prendre aucune mesure pour vérifier l'information, signifie que la conclusion selon laquelle cette personne n'a pas agi de bonne foi est justifiée. La Cour a distingué cette situation du cas où une personne peut démontrer qu'elle avait une croyance raisonnable dans la véracité des informations qu'elle a divulguées. En 2014, la « bonne foi » n'a pas été intégrée à la Recommandation CM/Rec(2014)7 qui a été rédigée de telle façon qu'elle « *exclut que la motivation du lanceur d'alerte pour avoir fait le signalement ou la révélation d'informations, ou sa bonne foi ce faisant, puisse présenter une pertinence au moment de décider s'il doit être protégé ou pas* »³⁶. De même, dans la Directive de 2019 de l'UE, les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue pour autant qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement³⁷.

43. Bien que les motivations d'un lanceur d'alerte puissent intéresser les procureurs ou les autorités compétentes pour des questions de crédibilité, du point de vue de l'ordre public, ce sont le contenu des informations révélées et l'accès à des informations supplémentaires qui importent. En 2013, le Royaume-Uni a retiré le critère de « bonne foi » des éléments à prendre en considération pour déterminer le droit à une protection au titre de la loi de 1998

³² [Guja c. Moldova](#), note 22, § 77.

³³ [Bucur et Toma c. Roumanie](#), n° 40238/02, § 107, 8 janvier 2013.

³⁴ [Résolution 1729 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d'alerte », § 6.2.4.

³⁵ [Soares c. Portugal](#), no 79972/12, § 46, 21 juin 2016.

³⁶ Voir Recommandation CM/Rec(2014)7 – [Exposé des motifs](#), paragraphe 85.

³⁷ Voir [Directive \(UE\) 2019/1937](#) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, article 6 (1) (a).

sur la révélation d'informations d'intérêt général. Cela dit, le tribunal peut réduire (d'un maximum de 25 %) les indemnités versées en cas de licenciement abusif s'il considère qu'un signalement n'a pas été fait de bonne foi et si cette mesure est juste et équitable dans les circonstances de l'espèce³⁸.

44. Le préjudice éventuellement subi par l'autorité publique du fait de la révélation et la question de savoir si ce dernier est supérieur à l'intérêt général ont été pris en compte dans toutes les affaires relatives aux lanceurs d'alerte examinées depuis, en particulier celles qui ont renforcé la protection des lanceurs d'alerte. On peut citer en exemple l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*³⁹ qui concernait les services de renseignements et l'affaire *Heinisch c. Allemagne*⁴⁰ impliquant une infirmière qui travaillait dans une entreprise semi-publique.

45. Dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie*, le premier requérant, Bucur, travaillait au sein du département de surveillance et d'enregistrement des communications téléphoniques d'une unité militaire des services roumains de renseignements (RIS). Dans le cadre de son activité, il constata plusieurs irrégularités et notamment la mise sur écoute d'un nombre important de journalistes, d'hommes politiques et d'hommes d'affaires, surtout après des affaires retentissantes ayant bénéficié d'une large couverture médiatique. Le requérant affirmait avoir fait part de ces irrégularités à ses collègues et au chef du département, qui lui aurait adressé un blâme. Les personnes en question s'étant désintéressées du problème, le requérant prit contact avec un député (membre de la commission parlementaire de contrôle du RIS) qui lui a indiqué que le meilleur moyen de dévoiler au public les irrégularités observées était de tenir une conférence de presse. Le député estimait que l'évocation de ces irrégularités devant la commission dont il était membre n'aurait eu aucune suite, compte tenu des liens entre le président de la commission et le directeur du RIS. Le 13 mai 1996, le requérant tint une conférence de presse qui fit les gros titres dans les médias locaux et internationaux. Il justifia ses actes par la volonté de faire respecter les lois roumaines, et en premier lieu la Constitution. En juillet, des poursuites pénales furent ouvertes contre lui. Il lui était notamment reproché d'avoir recueilli et transmis des informations à caractère secret dans l'exercice de ses fonctions. Il fut condamné en 1998 à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis⁴¹.

46. La Cour a souligné que les informations révélant des abus commis par des fonctionnaires de haut rang et touchant aux fondements démocratiques de l'État présentaient un intérêt important pour l'opinion publique. Le requérant ne disposant d'aucun autre moyen effectif de révéler les informations, et ces dernières étant exactes, la Cour a conclu que les poursuites à l'encontre de M. Bucur n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique.

47. Dans l'affaire *Heinisch c. Allemagne*, la requérante était employée comme infirmière en gériatrie dans un foyer pour personnes âgées géré par une société ayant pour principal actionnaire le *Land* de Berlin. Après qu'elle et ses collègues se sont adressés à plusieurs reprises à leur employeur pour signaler un manque de personnel et des insuffisances dans

³⁸ Voir partie 2 de la loi de 2013 sur les entreprises et la réforme de la réglementation, chapitre 24, articles 17 et 18 relatifs à la protection des personnes qui révèlent des informations.

³⁹ [Bucur et Toma c. Roumanie](#), n° 40238/02, 8 janvier 2013.

⁴⁰ [Heinisch c. Allemagne](#), n° 28274/08, CEDH 2011 (extraits).

⁴¹ Voir [note d'information n° 159 sur la jurisprudence de la Cour](#) (janvier 2013).

les processus de soins, et à la suite d'une inspection ayant relevé de graves carences dans l'administration des soins, l'avocat de l'intéressée écrivit à l'employeur pour l'inviter à lui indiquer ce qu'il comptait faire pour éviter la mise en cause de sa responsabilité pénale. La société rejeta les accusations et l'avocat porta plainte contre elle auprès du parquet (qui mit fin à l'enquête préliminaire peu après l'avoir ouverte). Après qu'Heinisch se soit vu notifier un licenciement en raison de ses absences répétées pour maladie, ses collègues et un syndicat distribuèrent un tract qualifiant son licenciement de « mesure disciplinaire tactique destinée à museler les salariés » et faisant état de son dépôt de plainte contre la société. Cette dernière, qui ignorait jusque-là l'existence de la plainte, soupçonna l'intéressée d'être à l'origine du tract et la licencia sans préavis. Estimant que la plainte déposée par l'intéressée constituait une « raison impérieuse » justifiant la rupture immédiate de la relation de travail, les juridictions internes déboutèrent la requérante du recours qu'elle avait formé contre son licenciement⁴².

48. La Cour a considéré que l'intérêt public qu'il y a à être informé des carences dans les soins institutionnels apportés à des personnes âgées par une société financée majoritairement par l'État revêtait une telle importance qu'il l'emportait sur la nécessité de protéger la réputation et les intérêts de celle-ci. L'affaire *Halet c. Luxembourg* (examinée dans la partie suivante) est l'une des premières affaires portées devant la Cour impliquant une entreprise privée et pose un certain nombre de questions importantes sur les intérêts en jeu lorsque l'on examine si le préjudice causé à un employeur est supérieur à l'intérêt public attaché à la révélation d'informations.

49. La **sévérité et les conséquences de la sanction imposée** ont été prises en considération dans les affaires précitées et plus récemment dans l'affaire *Catalan c. Roumanie*⁴³ qui concernait le licenciement d'un fonctionnaire pour « violation de son devoir de réserve » après la publication d'un article lié au domaine de ses recherches au Conseil national d'étude des archives de la Securitate (CNSAS) (ancienne police secrète de l'ère communiste), pour lequel il travaillait⁴⁴. La Cour a conclu à l'unanimité que cette affaire ne concernait pas le droit d'un journaliste de protéger ses sources ou un lanceur d'alerte préoccupé par les activités de son employeur. Elle a considéré que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression était « prévue par la loi » et légitime au regard du but poursuivi par le CNAS d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles et de protéger les droits d'autrui. Enfin, la Cour a considéré que bien que constituant une mesure très rigoureuse, la sanction de licenciement n'était pas disproportionnée, notamment car le requérant avait pu réintégrer ensuite la fonction publique.

2) Le droit des journalistes de protéger les lanceurs d'alerte et le point de savoir si une organisation non gouvernementale peut être considérée comme un lanceur d'alerte

50. Parmi les autres affaires importantes traitant de l'écosystème des lanceurs d'alerte, de la liberté d'expression et du droit du public d'être informé figurent celles relatives au droit d'un journaliste de protéger ses sources (lanceurs d'alerte) au titre de l'article 10 et la question de

⁴² Voir [note d'information n° 143 sur la jurisprudence de la Cour](#) (juillet 2011).

⁴³ *Catalan c. Roumanie*, n° 13003/04, 9 janvier 2018.

⁴⁴ Voir [note d'information 214 sur la jurisprudence de la Cour](#) (janvier 2018).

savoir si une entité juridique, telle qu'une organisation non gouvernementale peut être considérée comme un lanceur d'alerte. Deux exemples sont présentés ci-après.

51. Dans l'affaire *Tillack c. Belgique*⁴⁵, Hans-Martin Tillack, un journaliste travaillant pour *Der Spiegel*, a publié des articles sur des irrégularités présumées à Eurostat et au sein de l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF), apparemment basés sur des informations provenant de sources internes à cet office. L'enquête interne de l'OLAF n'a pas permis d'identifier l'agent à l'origine des fuites et l'OLAF a déposé une plainte pour corruption auprès des autorités belges.

52. La Cour a conclu que la Belgique avait agi en violation de l'article 10 en raison des perquisitions et saisies effectuées par la police belge au domicile et au bureau du journaliste. Elle a noté que l'allégation de corruption avancée par l'OLAF reposait sur de « simples rumeurs », ce qui a ensuite valu au bureau des critiques du Médiateur européen. La Cour a souligné que le droit des journalistes de taire leurs sources n'était pas un « *simple privilège qui leur serait accordé ou retiré* » mais l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse. Elle a affirmé que le pouvoir d'appréciation national se heurte à l'intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté de la presse. Le rapport de 2009 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe affirme que « *cet arrêt devrait inciter les législateurs de toute l'Europe à réfléchir à l'importance des médias en tant que porte-paroles des "donneurs d'alerte"* »⁴⁶.

53. L'arrêt de la Grande Chambre de la Cour dans l'affaire *Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine*⁴⁷ concernait la condamnation pour diffamation prononcée au civil contre quatre organisations non gouvernementales (ONG) qui avaient transmis aux plus hautes autorités les inquiétudes des employés de la radio publique multiethnique de Brčko. La lettre privée qu'elles avaient envoyée faisait part de leurs préoccupations au sujet de la procédure de nomination d'un nouveau directeur et alléguait qu'une responsable des programmes de la station de radio, pressentie pour le poste, s'était livrée à des actes irrespectueux à l'égard des musulmans et des Bosniaques. La lettre a ensuite été publiée dans trois quotidiens.

54. La Cour a considéré, par onze voix contre six, qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 10, faisant reposer sa décision sur le paragraphe 2 relatif à la réputation d'autrui et après avoir examiné l'authenticité des informations communiquées. La Cour a jugé qu'elle pouvait se dispenser de se pencher sur le type de problématiques qui jouent un rôle central dans sa jurisprudence relative aux lanceurs d'alerte car les requérantes n'étaient pas liées à la radio publique par un lien de subordination dans le cadre d'une relation de travail (qui les aurait tenues à l'égard de celle-ci à un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion). La Cour a estimé, à l'instar des autorités internes, que pour statuer sur la responsabilité des requérantes relativement à l'accusation de diffamation, il y avait lieu de se fonder uniquement sur leur correspondance privée avec les autorités locales et de faire abstraction de la

⁴⁵ [Tillack c. Belgique](#), n° 20477/05, 27 novembre 2007.

⁴⁶ [Rapport](#) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d'alerte », § 34, document 12006, 14 septembre 2009.

⁴⁷ [Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine](#), n° 17224/11, 13 octobre 2015.

publication de cette lettre dans les médias, car il n'avait pas été prouvé que les requérantes étaient à l'origine de cette publication.

55. La Cour a considéré que lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse. Dans le domaine de la liberté de la presse, en raison des devoirs et responsabilités inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique. Les mêmes considérations s'appliquent à une ONG jouant un rôle de chien de garde social. La Cour a conclu que les requérantes ne disposaient pas d'une base factuelle suffisante pour étayer les allégations litigieuses et que l'ingérence était proportionnée au but légitime de protéger la responsable des programmes.

56. Cela dit, pour les six juges qui ont conclu à une violation de l'article 10 dans une opinion dissidente, les ONG avaient fait « quasiment office de donneuses d'alerte ». De l'avis de ces juges, le fait de signaler le comportement a priori répréhensible aux autorités dans une lettre privée appelait « *l'application d'une approche plus subjective et plus indulgente que dans des situations factuelles totalement différentes* » et qu'il était injustifié d'apprécier la véracité de propos tenus dans une lettre privée avec la même rigueur que s'ils avaient été exprimés dans un article de presse publié par les requérantes. De leur point de vue, il y avait « *dans cette affaire un élément important connexe au droit pour les citoyens d'informer les autorités publiques des irrégularités commises par les responsables publics (ou les candidats à ces fonctions), un élément qui se rattache à la notion de prééminence du droit et appelait une décision à l'aune de celle-ci* »⁴⁸.

3) Affaires en instance

57. L'affaire *Halet c. Luxembourg*⁴⁹ a été renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour qui l'examinera lors d'une audience en février 2022. L'affaire concerne la condamnation au pénal de l'un des lanceurs d'alerte du scandale dit des « Luxleaks ». Le requérant était employé par la multinationale PricewaterhouseCoopers (« PwC ») et avait remis seize documents de la société à un journaliste d'investigation. Ce dernier avait déjà diffusé un documentaire reposant sur les révélations d'Antoine Deltour, ancien auditeur à PwC. Les documents du requérant ont été utilisés dans une deuxième émission sur les sociétés multinationales et le paiement des impôts et ont également été publiés en ligne par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ). Le requérant, Antoine Deltour et le journaliste ont tous trois été poursuivis. Deltour a été condamné mais sa condamnation a ensuite été annulée et le journaliste, poursuivi pour complicité de violation du secret professionnel et du secret des affaires, a été acquitté.

58. Il n'a pas été contesté devant les juridictions internes et la Cour de Strasbourg que les documents présentaient un intérêt général ou qu'ils avaient contribué à un débat public sur la

⁴⁸ Voir [Opinion dissidente commune aux juges Sajó, Karakaş, Motoc et Mits](#) dans l'affaire *Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine*.

⁴⁹ [Halet c. Luxembourg](#), n° 21884/18, 11 mai 2021.

transparence et l'équité du système fiscal au niveau national et international. La Cour a estimé comme les juridictions nationales que le cinquième critère de la jurisprudence *Guja* n'était pas rempli car les divulgations du requérant ne constituaient pas une « *information essentielle, nouvelle et inconnue jusqu'alors* » et présentaient un intérêt inférieur au dommage subi par PwC, résultant de l'atteinte à sa réputation.

59. Deux des huit juges ont exprimé une opinion dissidente, affirmant que les éléments sur lesquels les juridictions nationales se sont fondées en appréciant le cinquième critère allaient « *à l'encontre des notions fondamentales du débat de politique générale dans une société démocratique* ». Les juridictions nationales ont reconnu que les documents divulgués avaient favorisé un débat public au Luxembourg et en Europe sur l'imposition des sociétés multinationales. Contrairement aux juridictions internes, les juges qui ont exprimé une opinion dissidente ne considéraient pas que la question déterminante était de savoir à quel point cette divulgation avait répondu à l'intérêt général, mais que la Cour devait « *évaluer le poids d'un éventuel préjudice causé à l'employeur par la divulgation litigieuse et déterminer si ce préjudice est supérieur à l'intérêt du public à obtenir cette divulgation* »⁵⁰. Il doit y avoir des raisons impérieuses, fondées sur un préjudice concret et substantiel porté aux intérêts privés en cause, afin d'établir que ceux-ci l'emportaient clairement sur les avantages de la divulgation.

60. Les juges ont fait remarquer que dans l'arrêt *Guja*, la Cour a considéré qu'une libre discussion des problèmes d'intérêt public était essentielle en démocratie et qu'il fallait se garder de décourager les citoyens de se prononcer sur de tels problèmes. Enfin, ils ont désapprouvé le fait que les juridictions nationales se soient appuyées sur la supposée absence d'information « *essentielle, nouvelle et inconnue jusqu'alors* » dans les révélations du requérant et ont mis en avant la position générale de la Cour selon laquelle le fait qu'un débat public sur une certaine question soit en cours plaide en faveur de « *nouvelles divulgations d'informations alimentant ce débat* »⁵¹, renvoyant notamment à l'arrêt *Dammann c. Suisse*⁵².

IV. INSTRUMENTS JURIDIQUES PERTINENTS, MÉCANISMES ET OUTILS INSTITUTIONNELS

1) Instruments juridiques régionaux européens

61. Cette partie présente brièvement les travaux menés par le Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour promouvoir et renforcer la protection des lanceurs d'alerte en Europe.

i. Conseil de l'Europe

62. Ces vingt dernières années, le Conseil de l'Europe a pris l'initiative d'examiner le rôle des lanceurs d'alerte dans les sociétés démocratiques en Europe et à élaborer des principes

⁵⁰ Ibid., voir [Opinion dissidente commune aux juges Lemmens et Pavli](#), § 6.

⁵¹ Ibid., voir [Opinion dissidente commune aux juges Lemmens et Pavli](#), § 13.

⁵² [Dammann c. Suisse](#), n° 77551/01, § 54, 25 avril 2006.

pour la divulgation sécurisée d'informations d'intérêt général, en commençant par ses efforts pour prévenir la corruption⁵³ en tant que question d'état de droit, puis en tant que question touchant aux droits de l'homme et à la gouvernance démocratique. Les travaux de l'Assemblée parlementaire ont conduit le Comité des Ministres à adopter la Recommandation CM/Rec(2014)7 et l'Assemblée continue d'inviter instamment le Comité des Ministres à envisager l'élaboration d'une convention pour combler les lacunes restantes dans les mesures de protection en Europe et éviter tout nouveau clivage juridique entre les États membres et non membres de l'UE, résultant de l'adoption de la Directive de l'UE.

63. D'autres organes du Conseil de l'Europe se servent également de la Recommandation CM/Rec(2014)7 dans leurs travaux. C'est le cas par exemple du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui a publié en 2019 un rapport approfondi sur la protection des lanceurs d'alerte dans les collectivités locales et régionales⁵⁴. Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) l'a également citée dans ses lignes directrices sur l'éthique publique, adoptées par le Comité des Ministres en 2020⁵⁵, ainsi que, plus récemment, dans la Recommandation CM/Rec(2022)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional⁵⁶. De même, le Groupe de suivi de la Convention contre le dopage (T-DO) a adopté une recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la lutte contre le dopage dans le sport à sa réunion plénière de décembre 2021⁵⁷. Il est intéressant de noter que cette dernière concerne « *tous les sportifs ainsi que toutes les personnes impliquées dans le sport (les entraîneurs, les collaborateurs, les responsables, les tiers, les proches), indépendamment de l'existence d'une relation contractuelle avec une organisation sportive ou de la nature de celle-ci* » (mise en exergue)⁵⁸.

Comité des Ministres

64. En 2014, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte, qui énonce 22 principes destinés à aider les États membres du Conseil de l'Europe à élaborer un cadre juridique, normatif et institutionnel pour la protection des lanceurs d'alerte. Bien que les États membres soient censés posséder une bonne connaissance des principes contenus dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 et son exposé des motifs, le CDCJ a publié en 2016 un guide pour faciliter la mise en œuvre de la Recommandation par les États membres⁵⁹.

⁵³ [Convention civile sur la corruption](#) (STE n° 174), article 9.

⁵⁴ CG36(2019)14final « [La protection des lanceurs d'alerte : perspectives et enjeux aux niveaux local et régional. Exposé des motifs](#) ».

⁵⁵ CM(2020)27-addfinal « [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique](#) » (adoptées le 11 mars 2020).

⁵⁶ [Recommandation CM/Rec\(2022\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional.](#)

⁵⁷ T-DO(2021)28 – « [Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la lutte contre le dopage dans le sport](#) » (11 janvier 2022).

⁵⁸ Ibid. Voir partie II. Définitions et champ d'application de la Recommandation.

⁵⁹ [Protection des lanceurs d'alerte : petit guide pour la mise en œuvre d'un cadre national.](#)

Assemblée parlementaire

65. En 2010, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a considéré que le fait de donner l'alerte était un acte « généreux et positif » de la part de personnes courageuses qui « préfèrent agir contre les abus dont elles sont témoins plutôt que d'opter pour la facilité en restant silencieuses »⁶⁰. La grande majorité des États membres ne disposant pas, à ce moment-là, de lois pour protéger les lanceurs d'alerte, l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres d'élaborer un ensemble de lignes directrices en se fondant sur les principes énoncés dans la Résolution 1729 (2010). L'Assemblée a également invité le Comité des Ministres à envisager la rédaction d'une convention-cadre sur la protection des lanceurs d'alerte⁶¹. L'Assemblée est restée saisie de la question, considérant que « *les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente* » et que leur « *protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constitue un véritable "marqueur" démocratique* »⁶².

66. D'emblée, l'Assemblée a appelé à la mise en place de lois globales couvrant l'ensemble des travailleurs des secteurs public et privé, y compris les membres des forces armées et des services spéciaux⁶³, et a recommandé de protéger « *tous les avertissements de bonne foi à l'encontre de divers types d'actes illicites, y compris toutes les violations graves des droits de l'homme, qui affectent [...] tout autre intérêt légitime des individus en tant que sujets de l'administration publique ou contribuables, ou en tant qu'actionnaires [...] ou clients de sociétés privées* » (mise en exergue)⁶⁴.

67. L'Assemblée a réexaminé la question de la protection des donneurs d'alerte des forces armées et de sécurité nationale en 2015 « *compte tenu des révélations concernant la surveillance massive et les intrusions dans la vie privée auxquelles l'Agence nationale de la sécurité (NSA) des États-Unis et d'autres services de renseignement ont procédé* »⁶⁵ puis à nouveau en 2019. En 2019, l'Assemblée a invité tous les États membres, y compris les membres de l'UE, à veiller à ce que « *les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale bénéficient d'une législation spécifique permettant de mieux encadrer les poursuites pénales pour violation du secret d'État en articulation avec une exception de défense d'intérêt public ; et que les juges qui doivent trancher la question de savoir si l'intérêt public justifie l'alerte ont eux-mêmes accès à toutes les informations pertinentes* » (mise en exergue)⁶⁶.

68. Comme indiqué, en 2019, l'Assemblée a adopté la Résolution 2300 (2019) et la Recommandation 2162 (2019) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en

⁶⁰ [Rapport](#) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d'alerte », document 12006, 14 septembre 2009.

⁶¹ [Recommandation 1916 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d'alerte », § 2.

⁶² [Rapport](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », § 1, document 14958, 30 août 2019.

⁶³ [Résolution 1729 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des « donneurs d'alerte », § 6.1.2.

⁶⁴ Ibid, § 6.1.1.

⁶⁵ [Résolution 2060 \(2015\)](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des donneurs d'alerte », § 10.1.3.

⁶⁶ [Résolution 2300 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », § 12.2.

Europe »⁶⁷. Le rapport correspondant examine les dispositions de la Directive de 2019 de l'UE et leur impact sur le renforcement des mesures de protection dans les États membres du Conseil de l'Europe dans et en dehors de l'UE.

69. Dans sa Résolution de 2019 et le rapport qui l'accompagne⁶⁸, l'Assemblée affirme que le règlement de certaines incohérences et lacunes les plus manifestes dans les mesures de protection prévues en Europe, permettrait de rassurer et d'encourager des lanceurs d'alerte potentiels tout en favorisant une vraie culture de transparence et de responsabilité démocratique. L'Assemblée a considéré qu'une convention éviterait un nouveau « clivage juridique » entre les États membres du Conseil de l'Europe et les 27 États membres de l'UE tenus de se conformer à la nouvelle directive de 2019 de l'UE.

70. Dans sa réponse, le Comité des Ministres a considéré que « *la négociation d'un instrument contraignant, telle une convention, représenterait un processus long et au résultat incertain compte tenu de la complexité du sujet et de la diversité des solutions adoptées par les États membres pour protéger les lanceurs d'alerte* », ajoutant qu'il était « *plus opportun, à ce stade, d'encourager les États à mettre pleinement en œuvre les recommandations qui ont été adoptées par le Comité des Ministres ou d'autres organes tels que le GRECO [...]* »⁶⁹.

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

71. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), accord partiel élargi du Conseil de l'Europe chargé du suivi de la lutte contre la corruption, a commencé à examiner la protection des lanceurs d'alerte en 2003 dans le cycle d'évaluation consacré à l'administration publique. Le GRECO continue de formuler des recommandations visant à renforcer les mécanismes de signalement et les mesures de protection dans les thèmes de ses cycles d'évaluation, en faisant de la Recommandation CM/Rec(2014)7 l'un de ses textes de référence. Dans son cinquième cycle d'évaluation⁷⁰ axé sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, le GRECO a par exemple recommandé à l'Allemagne de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Office fédéral de la police judiciaire et de la police fédérale, au-delà de la simple protection de leur identité⁷¹.

72. Le GRECO a consacré une partie de son rapport d'activités de 2006 à la question de la protection des lanceurs d'alerte⁷². À ce moment-là, seuls quatre États membres du GRECO disposaient de lois spécifiques sur les lanceurs d'alerte (Norvège, Roumanie, Royaume-Uni et États-Unis). Le GRECO mentionne la protection des lanceurs d'alerte dans chacun de ses

⁶⁷ [Résolution 2300 \(2019\)](#) et [Recommandation 2162 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe ».

⁶⁸ [Rapport](#) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », document 14958, 30 août 2019.

⁶⁹ Comité des Ministres, [Réponse à la Recommandation 2162 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire, § 8, document 15099, 29 avril 2020.

⁷⁰ [Cinquième cycle d'évaluation du GRECO](#).

⁷¹ Cinquième cycle d'évaluation du GRECO – [Rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), § 165, adopté le 29 octobre 2020.

⁷² GRECO (2007)1E Final, [Septième rapport général d'activités du GRECO \(2006\)](#), adopté par le GRECO lors de sa 32^e réunion plénière (Strasbourg, 19-23 mars 2007).

rapports généraux d'activités depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7. Dans son rapport de 2020, il a noté que la majorité des Etats évalués se sont vu recommander de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police. Ce rapport souligne également combien il importe que tous les États membres renforcent leurs cadres législatifs et « l'urgence » de mettre en œuvre la législation applicable conformément à la Recommandation CM/Rec(2014)7⁷³.

ii. Union européenne

73. Jusqu'à l'adoption de la Directive de 2019 de l'UE⁷⁴, l'Union européenne et la Commission européenne s'appuyaient largement sur les travaux du Conseil de l'Europe. Les Etats candidats à l'adhésion à l'UE, par exemple, étaient encouragés à protéger les lanceurs d'alerte pour prouver leur respect des droits de l'homme et démontrer leur engagement à lutter contre la corruption et le crime organisé. Bien que l'on ignore encore quel sera l'impact de la Directive de l'UE sur les États membres du Conseil de l'Europe, l'approche adoptée dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 consistant à inscrire les mesures de protection dans un cadre fondé sur les droits de l'homme et l'intérêt général reste tout à fait pertinente.

74. La Directive de 2019 de l'UE indique clairement que la protection des lanceurs d'alerte fait partie du droit à la liberté d'expression et que la directive s'inspire des travaux du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour)⁷⁵. La Directive se limite à la protection des personnes qui signalent des violations relevant de son champ d'application, c'est-à-dire les violations du droit de l'Union. Cela dit, elle couvre divers domaines du droit de l'UE dont la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, les intérêts financiers de l'UE, le blanchiment de capitaux, la protection des données, etc.

75. Lorsqu'elle a proposé le projet de Directive, la Commission de l'UE a encouragé en particulier les États membres de l'UE à appliquer les principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour relative au droit à la liberté d'expression, affirmant que « *ces instruments et les principes établis dans la proposition de directive peuvent servir de cadre commun pour les États membres qui ont l'intention de garantir, d'une façon globalement cohérente, la protection efficace des lanceurs d'alerte aussi au-delà des domaines visés par la proposition* »⁷⁶ (mise en exergue).

76. Comme indiqué précédemment, le rapport de 2019 de l'Assemblée parlementaire fournit une bonne analyse de la Directive dans son rapport avec les travaux menés par le Conseil de l'Europe⁷⁷. Le but de la directive est de fixer des normes minimales qui améliorent la protection des lanceurs d'alerte dans l'UE, conservent les protections renforcées qui

⁷³ GRECO (2021)1-fin, [Vingt-et-unième rapport général d'activités du GRECO \(2020\)](#), adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021), p. 13.

⁷⁴ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4.

⁷⁵ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, § 31 (considérants).

⁷⁶ COM(2018)214 final – [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen : Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE](#), p. 9.

⁷⁷ [Rapport](#) de l'Assemblée parlementaire pour « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », document 14958, 30 août 2019.

existent déjà et encouragent les États membres à aller au-delà. La directive impose aux employeurs et aux organes externes compétents des obligations et des responsabilités en matière de prise en charge des lanceurs d'alerte et de traitement des informations qu'ils révèlent. La Directive de l'UE prévoit divers canaux de signalement sans imposer un ordre de priorité strict entre les signalements internes ou externes aux autorités compétentes. Cela dit, la formulation de l'article 15 sur les divulgations publiques n'exclut pas la possibilité que certains États se montrent plus restrictifs dans leur interprétation du choix des canaux de signalement lors de la transposition de la directive (pour plus de précisions, voir ci-après).

77. La directive de 2019 de l'UE prévoit une immunité de poursuites pour diffamation et divulgation de secrets d'affaires (article 21 (7)) mais ne vise pas spécifiquement la protection des journalistes ou de leurs sources, sauf peut-être lorsqu'elle protège les « facilitateurs » des lanceurs d'alerte (article 4 (a)) et de façon plus directe, les personnes qui font des divulgations publiques aux médias (article 15). La Directive de 2019 de l'UE précise que ses dispositions n'affectent pas le pouvoir des États de protéger leurs intérêts nationaux ou leurs intérêts essentiels en matière de sécurité, cet aspect ne relevant pas de la compétence de l'UE. À ce jour, aucun des six⁷⁸ États membres de l'UE qui ont adopté une loi de « transposition » n'a étendu la protection aux personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale.

78. Des catégories de personnes très diverses, dont les travailleurs indépendants et les bénévoles, ainsi que les personnes dont la relation de travail a pris fin ou n'a pas encore commencé, peuvent bénéficier d'une protection. La protection est étendue aux « facilitateurs » (personnes physiques qui aident l'auteur du signalement), aux tiers (collègues et proches) ainsi qu'aux personnes morales (par exemple fournisseurs ou sous-traitants avec lesquels l'auteur du signalement est en lien dans un contexte professionnel). La Directive établit une liste (non exhaustive) de quinze formes de représailles qu'il conviendrait d'interdire, allant du licenciement abusif au refus de promotion ou à la suspension de formation en passant par le non-renouvellement d'un contrat temporaire et l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical⁷⁹. Elle définit également des règles claires pour protéger la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte et les lanceurs d'alerte qui ont fait des signalements anonymes mais sont identifiés par la suite.

79. Les personnes qui font des signalements ou une divulgation conformément à la directive n'encourent aucune responsabilité et ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations (sauf exceptions liées à la sécurité nationale, aux informations classifiées et au secret professionnel) pour autant qu'elles aient eu « des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation [...] était nécessaire pour révéler une violation [...] ». La Directive prévoit par ailleurs des immunités de poursuites pénales ou civiles pour les signalements ou divulgations qu'elle protège. Il est important de noter que les États membres de l'UE sont tenus de fournir l'accès à des conseils et à des informations gratuits, indépendants et complets sur leurs droits et leurs recours, et qu'ils sont

⁷⁸ Au 15 février 2022, Chypre, le Danemark, la France, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal et la Suède ont adopté des lois pour transposer la Directive de 2019 de l'UE dans leurs cadres juridiques nationaux. Voir [EU Whistleblowing Monitor](#) pour les données les plus récentes.

⁷⁹ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, article 19.

encouragés à envisager d'accorder une aide financière et un soutien psychologique aux lanceurs d'alerte⁸⁰.

80. La Directive de 2019 de l'UE dispose également que dans toute procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice, et sous réserve que l'auteur de signalement établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. Il incombe alors à l'employeur de prouver que la mesure préjudiciable était « fondée sur des motifs dûment justifiés »⁸¹. Cette formulation a changé par rapport à celle qui avait été proposée initialement par la Commission de l'UE et validée par le Parlement européen ; elle sera examinée de manière plus approfondie dans la partie VI.

81. La Directive de l'UE prévoit également des sanctions à l'égard des personnes physiques ou morales qui tentent d'entraver le signalement, qui exercent des représailles contre les auteurs de signalement et qui divulguent l'identité du lanceur d'alerte sans son consentement exprès. Cette approche marque une évolution vers une séparation entre l'exigence que les employeurs rendent compte de la manière dont ils traitent les affaires relatives aux lanceurs d'alerte et la sanction de ceux qui manquent à leur obligation de les protéger.

82. En mars 2022, la Commission européenne a mis en place un [outil de dénonciation](#) pour faciliter le signalement d'éventuelles violations des sanctions de l'UE. Il s'agit d'une plateforme en ligne sécurisée, que les lanceurs d'alerte du monde entier pourront utiliser pour signaler anonymement des violations passées, actuelles ou prévues des sanctions de l'UE.

83. Le rapport de 2019 de l'Assemblée parlementaire recense deux points qui nécessitent une attention particulière compte tenu de la Directive de l'UE : ce sont

- a) la protection des personnes morales (en particulier les organisations non gouvernementales) qui lancent l'alerte sur des pratiques illégales ou jouent le rôle de « facilitatrices d'alerte » à l'instar des journalistes qui bénéficient de la protection de leurs sources ; et
- b) la protection des personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale, ce qui inclut des orientations spécifiques encadrant les poursuites pénales pour violation du secret d'État et l'accès à une exception de défense d'intérêt public⁸².

2) Instruments internationaux, conseils et outils

84. Plusieurs organisations internationales ont élaboré des instruments ou des lignes directrices pour encourager les États à développer leurs mécanismes de protection des lanceurs d'alerte. Cela dit, l'accent mis sur la corruption ou d'autres formes de criminalité peut quelquefois gommer la distinction entre les mesures qui visent à protéger les victimes dans

⁸⁰ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, article 20.

⁸¹ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, article 21(5).

⁸² [Résolution 2300 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire pour « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », § 12.1 et 12.2.

les procédures judiciaires et celles qui visent à protéger les personnes susceptibles de fournir des informations permettant une mise en œuvre de la responsabilité institutionnelle sur un certain nombre de questions. Les paragraphes suivants décrivent brièvement les travaux menés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), ainsi que les récentes lignes directrices de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

i. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

85. En 2010, les leaders du G20 ont fait de la protection des lanceurs d'alerte l'un des domaines hautement prioritaires de leur programme global de lutte contre la corruption et ont publié un rapport de suivi du Groupe de travail anticorruption du G20 à l'appui du Recueil de bonnes pratiques et des Principes directeurs pour la législation sur la protection des lanceurs d'alerte préparés par l'OCDE⁸³. Depuis, des rapports et des orientations ont été publiés et un certain nombre d'activités ont été engagées pour favoriser l'alerte dans les secteurs public et privé et aborder des thèmes spécifiques comme la promotion de l'intégrité dans le monde des affaires, la réponse aux enjeux de la protection par-delà les frontières nationales et la lutte contre la corruption dans le sport.

86. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a inclus la protection des lanceurs d'alerte dans son programme de suivi. La Recommandation de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée en 2009 et révisée en 2021, inclut des dispositions importantes pour apporter une protection accrue aux personnes (« lanceurs d'alerte ») qui signalent des faits de corruption et met l'accent sur l'amélioration de la coopération internationale entre ces mécanismes⁸⁴. La Recommandation de l'OCDE mentionne les travaux du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, mais ne cite pas spécifiquement la Recommandation CM/Rec(2014)7. Elle établit toutefois une liste de vingt-quatre protections que les États membres de l'OCDE devraient assurer à toute personne physique, y compris aux agents publics, signalant des faits de corruption⁸⁵. Il convient de noter que la notion d'« auteurs de signalements » est ici aussi appliquée de manière plus large, en dehors d'un contexte professionnel.

87. Bien que les vingt-quatre mesures de protection recommandées méritent toutes d'être examinées, nous en relèverons deux en particulier :

- a) proposer une définition large de la notion de représailles à l'encontre des auteurs de signalements, ne se limitant pas aux actions de représailles sur le lieu de travail et pouvant également inclure celles pouvant aboutir à un préjudice de réputation, professionnel, financier, social, psychologique ou physique⁸⁶ ; et
- b) envisager la possibilité d'adopter des mesures incitant à effectuer des signalements éligibles à une protection⁸⁷.

⁸³ Voir [Plan d'action anticorruption du G20 - Protection des lanceurs d'alerte](#) (anglais uniquement).

⁸⁴ Voir la [Recommandation de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#), OCDE, 2021.

⁸⁵ Ibid, partie XXII. Protection des personnes auteurs de signalements.

⁸⁶ Ibid, partie XXII (vi).

⁸⁷ Ibid, partie XXII (xi).

88. En ce qui concerne les États membres du Conseil de l'Europe, deux États ayant répondu au questionnaire ont dit avoir inclus des rétributions financières dans leurs cadres de protection des lanceurs d'alerte : l'Ukraine, dans le cadre des amendements apportés en 2019 à la loi protégeant les personnes qui signalent des faits présumés de corruption ou des infractions liées à la corruption⁸⁸ et la Lituanie, qui définit dans la résolution du gouvernement pour la mise en œuvre de la loi de protection des lanceurs d'alerte entrée en vigueur en 2019 les situations dans lesquelles des sommes d'argent peuvent être versées aux personnes qui communiquent des « informations utiles » et met en place un système d'indemnisation de celles qui subissent un préjudice pour avoir lancé l'alerte⁸⁹.

89. Le versement de rétributions financières ou de primes aux personnes qui communiquent des informations utiles est à distinguer des réparations telles que la réintégration ou l'indemnisation du préjudice subi. Ce point sera examiné de manière plus approfondie à la partie VI.

ii. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

90. L'ONUDC a publié en 2015 un Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations⁹⁰ contenant des exemples de bonnes pratiques du monde entier, dont les travaux du Conseil de l'Europe, et un tableau présentant des critères d'évaluation basés sur la Recommandation CM/Rec(2014)7 (**voir annexe II**). Le Guide a été conçu pour accompagner la mise en œuvre des dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) de 2003, qui assure une protection contre d'éventuels actes de représailles à toute personne qui signale des faits de corruption, ainsi qu'à leurs proches et aux témoins, et prévoit des limites à la divulgation de leur identité. En utilisant l'expression « tous faits concernant les infractions », l'UNCAC élargit quelque peu le champ des informations pouvant bénéficier d'une protection⁹¹. Cela dit, cette Convention portant essentiellement sur les infractions de corruption, les États axent plus souvent leurs efforts sur la protection des témoins et les mesures que les services répressifs peuvent prendre que sur les mesures de protection administrative et la capacité institutionnelle mis en avant dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 ou le Guide de ressources de l'ONUDC. Il est intéressant de noter que la recommandation de 2021 de l'OCDE contre la corruption évoque des mesures de protection contre toute forme de représailles, y compris sur le lieu de travail, ce qui confirme l'importance d'établir une distinction entre la protection des témoins et l'action des services répressifs d'une part, et les mesures de protection des lanceurs d'alerte au sens plus large, d'autre part.

91. L'année de la publication du guide de l'ONUDC, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a publié

⁸⁸ Loi de l'Ukraine n° 1700-VII du 14.10.2014 sur la prévention de la corruption, modifiée par la loi de l'Ukraine n° 198-IX du 17 octobre 2019.

⁸⁹ La Loi n° XIII-804 sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée le 28 novembre 2017, est entrée en vigueur le 14 janvier 2019.

⁹⁰ Voir [Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations](#), ONUDC, 2015.

⁹¹ ONUDC, 2004, [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) (31 octobre 2003), articles 32 et 33.

un rapport sur la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte. Ce document a été le premier rapport majeur inscrivant expressément l'alerte dans le cadre international des droits de l'homme⁹². Le Rapporteur spécial, à l'instar de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandait de faire en sorte que les protections contre les représailles s'appliquent dans toutes les institutions publiques, y compris celles liées à la sécurité nationale.

iii. Organisation internationale de normalisation (ISO)

92. En 2021, à l'issue d'un vaste processus de consultation internationale et de rédaction, l'Organisation internationale de normalisation a adopté et publié les Lignes directrices ISO 37002 sur les systèmes de management des alertes⁹³. Ces Lignes directrices expliquent comment établir, mettre en œuvre, tenir à jour et améliorer un système de management des alertes qui encourage le personnel et d'autres à alerter l'organisation sur tout acte répréhensible potentiel tout en veillant à ce que l'organisation remplisse ses obligations juridiques et éthiques, qu'il existe ou non une loi de protection des lanceurs d'alerte. Elles complètent les principes et dispositions de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et de la Directive de 2019 de l'UE qui devraient régir la manière dont les organisations et les autorités compétentes traitent les alertes en détaillant un système de management complet. Les Lignes directrices ISO sont suffisamment génériques pour pouvoir s'appliquer aussi bien aux dispositifs des employeurs qu'à ceux des autorités recevant des signalements externes, et expliquent en détail comment bien gérer les alertes, suivre leur fonctionnement dans la pratique et en exploiter les résultats pour améliorer la pratique organisationnelle et donc l'action des pouvoirs publics.

93. Parmi les nombreux autres éléments énoncés dans les Lignes directrices ISO 37002, figure le principe selon lequel le système d'alerte ne se substitue pas à la responsabilité des managers sur leur lieu de travail, et que les dispositifs spécifiques doivent venir en complément des voies de signalement classiques, protégées, passant par les managers et superviseurs, ou celles qui s'appliquent à des fonctions spécifiques comme l'audit ou le contrôle de conformité.

V. BONNES PRATIQUES

94. Plusieurs bonnes pratiques recensées dans les réponses au questionnaire sont présentées tout au long de ce rapport, démontrant la ferme volonté de certains États de trouver une réponse aux difficultés rencontrées par les personnes qui signalent des actes répréhensibles. Bien que les lacunes restantes dans les pratiques institutionnelles et l'absence d'harmonisation des principes juridiques posent encore un problème aux lanceurs d'alerte, l'examen de différentes approches peut être très instructif pour les responsables politiques.

⁹² Voir [Rapport sur la protection des sources et les lanceurs d'alerte](#), Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 2015.

⁹³ Voir ISO 37002: 2021, [Systèmes de management des alertes - Lignes directrices](#), 2021.

1) Sensibilisation du public et orientations générales

95. Le **Royaume-Uni** a publié un ensemble d'orientations générales visant à faciliter le processus d'alerte, conformément au principe 1 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 :

- les orientations destinées aux lanceurs d'alerte⁹⁴ leur expliquent à qui s'adresser et comment faire des révélations en préservant leurs protections dans le domaine de l'emploi et leurs droits s'ils sont traités injustement
- les orientations pour les personnes désignées⁹⁵ (autorités compétentes) contiennent des informations sur leur rôle dans le processus d'alerte, sur la manière de se conformer aux exigences de la loi et sur les bonnes pratiques en dehors de la législation sur les lanceurs d'alerte ;
- les orientations destinées aux employeurs⁹⁶ contiennent des principes directeurs et un code de pratique qui énoncent leurs responsabilités et donnent des conseils sur la manière de mettre en œuvre une politique en matière d'alerte favorisant un environnement dans lequel les révélations d'informations d'intérêt général sont encouragées.

2) Formation obligatoire

96. La **Serbie** exige que les juges soient titulaires d'un certificat spécial pour pouvoir entendre une affaire impliquant des lanceurs d'alerte. Tous les juges de Serbie doivent donc avoir reçu une formation spécifique ; un juge a ainsi été dessaisi d'un dossier lorsqu'il a été établi qu'il n'avait pas suivi la formation requise. Les procureurs ont demandé à bénéficier d'une formation similaire par l'intermédiaire du ministère de la Justice.

3) Mise en commun des bonnes pratiques

97. Un bon exemple à cet égard est celui des **Pays-Bas** avec la création du Réseau NEIWA (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) à l'initiative de l'autorité néerlandaise chargée des lanceurs d'alerte. Le but de ce réseau, dont la réunion inaugurale s'est tenue en mai 2019, est d'établir des liens entre les organisations gouvernementales de divers Etats européens afin qu'elles puissent coopérer et échanger des connaissances dans le domaine des alertes et de l'intégrité⁹⁷. La communication sur les pratiques, les outils et les lois contribue grandement à la mise en place de systèmes qui engendrent de la confiance chez les citoyens. L'existence de normes strictes et cohérentes d'un Etat à l'autre est un enjeu dont l'importance devrait s'accroître car de plus en plus de lanceurs d'alerte soulèvent des questions qui transcendent les frontières ou nécessitent une protection dans plusieurs États.

⁹⁴ GOV.UK Guidance "[Whistleblowing for employees](#)" (sans date) et [Liste des personnes](#) auxquelles les lanceurs d'alerte peuvent communiquer des informations. Première publication le 1^{er} octobre 2014 et révision le 27 octobre 2021.

⁹⁵ GOV.UK "[Whistleblowing: guidance for prescribed persons](#)" Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Première publication le 20 mars 2015 et dernière mise à jour le 1^{er} avril 2017.

⁹⁶ GOV.UK "[Whistleblowing: guidance and code of practice for employers](#)", publié le 20 mars 2015.

⁹⁷ Voir [European Network of National Integrity and Whistleblowing Authorities \(NEIWA\)](#).

98. La **Lettonie** a expliqué avoir mené avec succès deux campagnes d'information du public sur la protection des lanceurs d'alerte depuis l'entrée en vigueur de sa loi en 2019 et a été invitée à présenter ce travail en **Lituanie**.

4) Révision, consultations et réformes

99. En réponse à un appel à témoignages suivi d'une consultation publique, le **Royaume-Uni** a introduit en 2017 une obligation pour les personnes désignées (autorités compétentes) de publier un rapport annuel⁹⁸ indiquant notamment le nombre de signalements reçus et les mesures prises. En 2018, le Royaume-Uni a élargi le champ d'application personnel des protections accordées aux lanceurs d'alerte en les étendant aux chercheurs d'emploi du NHS⁹⁹, afin qu'elles couvrent aussi les personnes dont la relation de travail n'a pas encore commencé, conformément au principe 4 de la Recommandation CM/Rec(2014)7.

100. Comme indiqué précédemment, les États membres de l'UE préparent la transposition de la Directive de 2019 de l'UE dans leurs systèmes nationaux. La **Lituanie** et la **Lettonie** ont indiqué avoir examiné les lois existantes et ont précisé les domaines qu'elles prévoient de réformer ou d'étendre. La **Lituanie** a déjà modifié son Code de procédure civile, par exemple, pour faire en sorte que l'identité des lanceurs d'alerte reste confidentielle et qu'ils ne soient appelés à témoigner devant un tribunal que lorsque leur témoignage est essentiel.

5) Conseils et aide juridique indépendants pour les lanceurs d'alerte

101. Tandis que de nombreux États membres ont chargé les autorités compétentes de recevoir les révélations des lanceurs d'alerte, d'autres (**Pays-Bas, République de Moldova, Ukraine**) expliquent que différentes autorités sont habilitées à enquêter sur les représailles, à formuler des recommandations à un employeur pour remédier à un traitement préjudiciable, et/ou à présenter des arguments au tribunal pour le compte du lanceur d'alerte. Tous trois ont mentionné l'importance d'assurer une aide juridique gratuite aux lanceurs d'alerte ; les **Pays-Bas** ont précisé que les lanceurs d'alerte pouvaient avoir accès à un soutien psychologique.

6) Protection de la liberté d'expression et lanceurs d'alerte dans le domaine de la sécurité nationale

102. La Constitution **suédoise** et la loi suédoise sur la liberté de la presse protègent le droit des fonctionnaires à la transparence et à la responsabilité. Cela signifie que, sous réserve de quelques exceptions limitées (par exemple, liées à des questions de sécurité nationale), un employeur du secteur public ne peut engager de procédure disciplinaire à l'égard d'un employé qui aurait communiqué des informations aux médias car il n'a pas le droit d'enquêter pour savoir si une personne est entrée en contact avec les médias. Quiconque agit intentionnellement en violation de cette interdiction est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement maximale d'un an. Cette disposition s'applique également aux employés des sociétés municipales et de certains organismes dont la liste est annexée à la loi suédoise

⁹⁸ Cette obligation a été introduite dans le cadre du [Règlement de 2017 sur les personnes désignées \(signalement ou révélation d'informations\)](#).

⁹⁹ Cette modification a été introduite dans le cadre du [Règlement de 2018 sur la loi relative aux droits en matière d'emploi \(recrutement NHS – révélations protégées\)](#).

sur les secrets officiels¹⁰⁰. Lorsque les divulgations publiques directes sont garanties par la loi, comme en Suède, les conditions prévues dans la Directive de 2019 de l'UE pour protéger ces dernières ne s'appliquent pas s'il existe des « *dispositions nationales établissant un système de protection relatif à la liberté d'expression et d'information* » (voir article 15 (2)). Toutes les révélations restent subordonnées aux droits énoncés à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

103. Ni le **Royaume-Uni** ni l'**Irlande** n'ont inclus de dispositions spécifiques concernant les révélations publiques dans leurs lois de protection des lanceurs d'alerte. En revanche, ils définissent les conditions de la protection de ceux qui font une « révélation dans d'autres cas »¹⁰¹ à des personnes ou à des entités qui ne figurent pas déjà dans la loi. Cela signifie que la liste des destinataires potentiels reste ouverte (que les informations soient révélées à un journaliste, par les médias sociaux, ou à une organisation non gouvernementale, par exemple).

104. L'**Irlande** a mis en place un canal protégé sous la forme d'un "destinataire de signalements" auquel peuvent s'adresser tous ceux qui souhaitent révéler des actes répréhensibles concernant la sécurité, la défense, les relations internationales ou le renseignement¹⁰². Cela n'empêche pas les personnes en question de s'adresser à leur employeur, à leur conseiller juridique ou syndical ou à un ministre, mais ce canal de signalement fournit un moyen supplémentaire, indépendant et sécurisé, de traiter ces questions. Le « destinataire de signalements » est un juge (ou un juge retraité) nommé par le *Taoiseach* (Parlement irlandais) pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

VI. POINTS À EXAMINER DE MANIÈRE PLUS APPROFONDIE

105. Cette partie recense quelques lacunes et incohérences dans les pratiques et protections juridiques, normatives et institutionnelles actuelles. Celles-ci sont analysées en vue de fournir au CDCJ une liste de domaines et de questions qu'il pourrait approfondir avec les États membres pour que la Recommandation CM/Rec(2014)7 et son exposé des motifs contribuent aussi efficacement que possible à la mise en œuvre de mesures robustes et cohérentes de protection des lanceurs d'alerte en Europe.

1) Champ d'application matériel : informations d'intérêt général

Proposition – examiner comment les États membres ont défini le champ des informations couvertes par leurs cadres de protection des lanceurs d'alerte et leur fournir plus de précisions sur les informations d'intérêt général qui devraient être couvertes et pourquoi, y compris les questions relatives aux droits de l'homme et à la protection de l'environnement.

¹⁰⁰ Suède (2009). [Loi sur l'accès du public à l'information et sur le secret](#).

¹⁰¹ Royaume-Uni (1998), [Loi sur la révélation d'informations d'intérêt général](#), ERA s. 43G ; Irlande (2014), [Loi sur les divulgations protégées](#) - article 10.

¹⁰² Irlande (2014), [Loi sur les divulgations protégées](#), Partie 4, cas particuliers, article 18.

106. Aux fins de la Recommandation CM/Rec(2014)7, l'expression « signalement ou révélation d'informations d'intérêt général » désigne tout signalement d'actions ou d'omissions constituant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ou toute révélation d'informations sur de tels faits. Cette définition doit être lue en parallèle avec le principe 2 qui affirme que bien qu'il appartienne aux États membres de déterminer ce que recouvre l'intérêt général, ils devraient pour le moins y inclure les violations de la loi et les atteintes aux droits de l'homme ainsi que les risques pour la santé et la sécurité publiques, et pour l'environnement.

107. Nombre des États qui ont répondu au questionnaire ont intégré une protection des lanceurs d'alerte dans leurs cadres de lutte contre la corruption ou ont donné le détail des mesures de protection mises en œuvre par les services répressifs ou les tribunaux et le système de justice pénale. La Recommandation CM/Rec(2014)7 défend une conception bien plus large des informations d'intérêt général.

108. Les affaires comme *Heinisch c. Allemagne* et *Sosinowska c. Pologne* montrent que les signalements relatifs aux négligences et à la mauvaise qualité de l'offre de soins dans le secteur médico-social sont considérés comme des questions présentant un intérêt public majeur. Par ailleurs, dans de nombreux États, la prestation de services publics est de plus en plus confiée au secteur privé, d'où l'importance de veiller à ce que la protection accordée aux lanceurs d'alerte couvre tous les secteurs et un vaste ensemble d'informations. Cela pose la question de savoir dans quelle mesure le préjudice de réputation peut ou devrait l'emporter sur l'intérêt général à recevoir les informations divulguées.

109. Enfin, comme nous l'avons déjà vu, la Directive de l'UE de 2019 couvre une grande partie du droit de l'UE mais reste limitée à la compétence de l'UE : elle n'inclut pas la sécurité nationale, par exemple. Pour autant, cela ne signifie pas que les États membres ne peuvent ou ne doivent pas prévoir des dispositions en ce sens. Tout en recommandant vivement une transposition horizontale de la Directive au niveau national (recouvrant le droit de l'UE et la législation nationale), la Commission européenne invite également les États membres de l'UE à se tourner vers la Recommandation CM/Rec(2014)7 et la jurisprudence de la Cour pour obtenir des orientations supplémentaires.

2) Champ d'application personnel : extension de la protection

Proposition – examiner avec les États membres les catégories de personnes qui peuvent ou devraient être protégées et les possibilités d'étendre la protection aux représentants syndicaux et aux entités juridiques indépendantes comme les organisations non gouvernementales qui signalent des actes répréhensibles pour le compte de lanceurs d'alerte ou de leur propre initiative.

110. Depuis l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour dans l'affaire *Guja c. Moldova*, les catégories de personnes considérées comme des « lanceurs d'alerte » ont été étendues à l'ensemble des travailleurs et non plus aux seuls employés, et englobent désormais ceux qui sont associés aux travailleurs. Cette tendance, qui a débuté après l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7, s'est développée avec la Directive de 2019 de l'UE pour répondre à la fois à la nature évolutive du travail et à l'importance de recevoir le plus d'informations possible sur les actes répréhensibles pour prévenir la corruption, maintenir

l'intégrité dans les institutions publiques et privées et protéger les droits de l'homme et les principes de la responsabilité démocratique. Dans le cadre des activités antidopage du Conseil de l'Europe, il est recommandé d'étendre la protection à toute personne impliquée dans le sport, indépendamment des relations contractuelles ou de travail.

111. La Directive de 2019 de l'UE indique clairement que les « personnes physiques » qui aident un auteur de signalement et les autres personnes « visées », par exemple celles qui risquent de faire l'objet de représailles car elles sont associées au signalement ou à la personne qui l'a fait, devraient également être protégées. Elle étend par ailleurs la protection aux entités juridiques avec lesquelles l'auteur de signalement est en lien dans un contexte professionnel, par exemple les fournisseurs ou les sous-traitants indépendants. Les syndicats ont exprimé leur inquiétude quant au fait que la Directive de l'UE ne soit pas suffisante pour les protéger lorsqu'ils soutiennent un lanceur d'alerte ou se font le porte-parole des préoccupations de l'un de leurs membres. La **France** a modifié sa loi « Sapin II » sur les lanceurs d'alerte en 2022 et a étendu la protection des « facilitateurs » (ceux qui aident les lanceurs d'alerte à faire un signalement) au-delà des « personnes physiques » comme requis par la Directive de l'UE de 2019, aux syndicats et aux organisations à but non lucratif¹⁰³.

112. La Cour a également examiné dans sa jurisprudence la protection des lanceurs d'alerte par rapport au droit des journalistes de protéger leurs sources et la question de savoir si la protection des lanceurs d'alerte devrait être étendue aux personnes morales comme les associations non gouvernementales qui agissent au nom des lanceurs d'alerte ou de leur propre initiative et subissent de ce fait des représailles.

113. La **Serbie** a mentionné l'importance de travailler avec les organisations de la société civile qui sont souvent expertes dans le domaine, car elles ont mis en place des services de conseil et de soutien aux lanceurs d'alerte. Nombre de ces organisations contribuent à des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public, prodiguent des conseils stratégiques en se fondant sur leurs travaux de recherche et fournissent des avis indépendants aux travailleurs de tous les secteurs, y compris les agents de la fonction publique¹⁰⁴. S'il est important que ces organisations continuent d'être indépendantes du gouvernement, elles restent souvent à la merci d'attaques pour leur travail de soutien aux lanceurs d'alerte.

114. Dans les conditions actuelles, le champ d'application de la législation sur les lanceurs d'alerte devrait également s'étendre aux personnes ne faisant pas partie des relations de travail traditionnelles, telles que les stagiaires, les étudiants, les bénévoles, les anciens employés, etc.

¹⁰³ Voir Lexis-Veille pour un [résumé](#) et le texte [adopté](#).

¹⁰⁴ Voir par exemple la [liste des organisations à but non lucratif](#) qui apportent des conseils juridiques et un soutien aux lanceurs d'alerte dans différents États membres du Conseil de l'Europe et travaillent souvent en étroite coopération avec les responsables politiques dans leurs États pour améliorer les mesures de protection en droit et dans la pratique. On peut citer par exemple la Maison des lanceurs d'alerte en France, Protect au Royaume-Uni, Transparency International Ireland, Oživení en République tchèque et Pištaljka en Serbie.

3) Sécurité nationale et secret professionnel – défense de l'intérêt public et immunités

Proposition – fournir aux États membres une analyse des limites des obligations liées à la sécurité nationale et au secret professionnel s'agissant de la protection des lanceurs d'alerte qui révèlent des informations d'intérêt général, et indiquer les moyens de défense ou immunités qui devraient être mis à disposition.

i. Informations sur la sécurité nationale

115. La Recommandation CM/Rec(2014)7 est destinée à être mise en œuvre au niveau national et définit l'ensemble des informations d'intérêt général qui devraient être couvertes. Le principe 5 concerne la mise en œuvre par les États membres de droits et d'obligations modifiés qui peuvent s'appliquer aux « *informations en lien avec la sécurité nationale, la défense, le renseignement, l'ordre public ou les relations internationales* », c'est-à-dire des informations que l'État considère souvent comme secrètes ou confidentielles.

116. La sécurité nationale n'entre pas dans le champ de réglementation de la Directive de l'UE de 2019, sauf en ce qui concerne les alertes relatives à des marchés publics dans le domaine de la défense ou de la sécurité, couverts par le droit de l'UE. La protection des lanceurs d'alerte dans le domaine de la sécurité nationale relève donc de la responsabilité des États membres de l'UE, mais cela ne signifie pas qu'il est interdit aux États membres de légiférer dans ce domaine. Bien que toutes les nations doivent être attentives aux exigences spéciales de la sécurité nationale, aucune ne confère aux agences de sécurité nationale une immunité par rapport aux principes du droit.

117. L'extension de la protection des lanceurs d'alerte ne doit pas nécessairement, et ne devrait probablement pas, se limiter à ceux qui travaillent directement pour les services de l'armée ou du renseignement mais au contraire, viser toute personne qui a connaissance d'informations dont on considère qu'elles ont trait à la sécurité nationale. C'est cette approche qui a été retenue dans la loi irlandaise présentée au paragraphe 97 pour la création d'un canal de signalement spécifique destiné aux personnes qui souhaitent révéler des informations relatives à la sécurité nationale.

118. On ignore si des États membres du Conseil de l'Europe, autre que l'**Irlande**, ont établi des régimes spéciaux ou des règles modifiées concernant les informations relatives à la sécurité nationale, à la défense, au renseignement, à l'ordre public ou aux relations internationales, conformément au principe 5. L'**Irlande** a expliqué au CDCJ comment le système avait été mis en place. Trois États ont mentionné les informations relatives à la sécurité nationale dans leur réponse au questionnaire mais aucun n'a indiqué avoir instauré de telles procédures, tandis que l'un d'entre eux a indiqué qu'il avait mentionné ce point pour confirmer que ces informations ne bénéficiaient pas d'une protection. Cette question pourrait être approfondie par un comité ou un organe directeur compétent du Conseil de l'Europe, en associant le CDCJ le cas échéant.

119. L'Assemblée a appelé à plusieurs reprises à prévoir une exception d'intérêt général pour les personnes qui travaillent dans le secteur de la sécurité nationale et celles qui font des divulgations non autorisées concernant la sécurité ou la défense nationales, et a

renouvelé cet appel en 2019. En 2015, elle a rappelé sa Résolution 1954 (2013)¹⁰⁵ et sa Recommandation 2023 (2013)¹⁰⁶ sur la sécurité nationale et l'accès à l'information, qui avalisent les principes de Tshwane (Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information)¹⁰⁷. Ces principes contiennent une partie intitulée « Divulgence d'intérêt public par le personnel public » et le principe 43 prévoit une défense de l'intérêt public et énonce les éléments à examiner par les autorités judiciaires lorsqu'elles déterminent si l'intérêt public de la divulgation est supérieur à l'intérêt public du secret, éléments parmi lesquels figurent la portée et la probabilité des dommages pour l'intérêt public entraînés par la divulgation¹⁰⁸.

ii. *Secret professionnel dans d'autres cas*

120. Les affaires « Luxleaks » ont posé la question de savoir dans quelle mesure les règles relatives au secret professionnel ou les obligations faites aux auditeurs et à ceux qui travaillent pour eux, peuvent restreindre le signalement d'actes répréhensibles ou le partage d'inquiétudes au sujet d'actes répréhensibles. Les tribunaux luxembourgeois ont conclu que cela n'était pas possible. Dans l'affaire *Sosinowska c. Pologne*, la Cour a constaté que quelques mois à peine avant le licenciement du docteur Sosinowska, la Cour constitutionnelle de Pologne avait jugé inconstitutionnel l'article du Code de déontologie médicale disposant qu'un médecin ne devrait d'aucune manière en discréditer publiquement un autre, car il empêchait les médecins de porter de bonne foi une appréciation publique sur l'activité d'un confrère, dans l'intérêt général. Des questions similaires se posent en ce qui concerne la prise en charge médico-sociale, notamment d'enfants et d'autres personnes vulnérables, ainsi que dans le milieu bancaire et le secteur juridique et judiciaire¹⁰⁹. Partant, il ne fait aucun doute que la question des obligations professionnelles, en particulier celles de discrétion, de confidentialité et de secret, continuera de se poser dans les affaires relatives aux lanceurs d'alerte dans différents secteurs. Il est par ailleurs évident que ces obligations évoluent et que le secret professionnel ne peut être considéré comme une exception générale à la divulgation d'informations dans l'intérêt public.

121. La Recommandation CM/Rec(2014)7 affirme que ses principes ne portent pas atteinte aux règles garantissant la protection du secret professionnel et la Directive de 2019 de l'UE exclut spécifiquement la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical,

¹⁰⁵ [Résolution 1954 \(2013\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la sécurité nationale et l'accès à l'information.

¹⁰⁶ [Recommandation 2024 \(2013\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la sécurité nationale et l'accès à l'information.

¹⁰⁷ Open Society Justice Initiative (2013) [Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information \(principes de Tshwane\)](#).

¹⁰⁸ Ibid., principe 43 (b) (ii).

¹⁰⁹ Voir la [décision](#) de 2018 de la Cour suprême affirmant que les juges sont couverts par la loi britannique sur les lanceurs d'alerte en vertu des articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et l'affaire [Bruzas et Saxton](#), [2018] EWHC 1619 (Fam), dans laquelle un assistant juridique a présenté des documents (qui auraient été échangés entre l'époux et son avocat) directement lors de l'audience dans une affaire de divorce. Le juge a renvoyé la question au président de la Cour, affirmant qu'« on conçoit aisément que si un employé d'un cabinet d'avocats peut communiquer ce qui constitue au demeurant, pour le tribunal ou l'autre partie, des documents en principe couverts par le secret professionnel, alors tout l'édifice du secret professionnel de l'avocat pourrait très vite s'effondrer. Cela dit, une fraude étant une fraude, ma conception actuelle des choses est que le secret professionnel de l'avocat ne peut in fine résister à la divulgation d'une fraude ou de pratiques répréhensibles de même nature si (et j'insiste sur le si) elles ont bien eu lieu ».

mais pas des autres types de secret professionnel. Compte tenu du rôle que jouent le gouvernement et le secret professionnel dans la question de savoir si et jusqu'à quel point un lanceur d'alerte est protégé ou croit être protégé dans la pratique et en droit, il est important d'examiner et de clarifier davantage ce point.

122. Enfin, tandis que le principe 23 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 affirme qu'un lanceur d'alerte devrait « pouvoir invoquer », dans le cadre d'une procédure civile, pénale ou administrative, le fait qu'il y a eu un signalement ou une révélation d'informations, cela ne va pas nécessairement jusqu'à lui assurer une « immunité » contre les actions civiles ou pénales comme énoncé par exemple dans la Directive de 2019 de l'UE.

4) Renversement de la charge de la preuve et connaissances spécialisées

Proposition – clarifier les meilleures pratiques internationales en matière de renversement de la charge de la preuve et envisager d'intégrer la formation des juges et des procureurs comme nouveau principe dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 si celle-ci devait être mise à jour.

123. Le renversement de la charge de la preuve est essentiel si l'on veut que les lanceurs d'alerte aient une chance de faire reconnaître leurs droits à une protection devant un tribunal ou une autre autorité. Ce point est primordial pour leur assurer une protection effective. Il n'est pas réaliste de demander à un lanceur d'alerte de démontrer qu'il a subi un préjudice en représailles à une divulgation ou qu'il existe un lien de causalité entre les deux, car cela nécessiterait de prouver l'état d'esprit de l'employeur.

124. Comme indiqué précédemment dans ce rapport, la Directive de 2019 de l'UE dispose que dans toute procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice, et sous réserve que l'auteur de signalement établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. Il incombe alors à l'employeur de prouver que la mesure préjudiciable était « fondée sur des motifs dûment justifiés »¹¹⁰. Cette formulation décrit la charge de la preuve de l'employeur de manière beaucoup moins contrôlée que la proposition d'origine de la Commission européenne, approuvée par le Parlement européen, que l'on trouve encore dans les considérants de la Directive de 2019 de l'UE¹¹¹.

125. D'aucuns diront que les considérants donnent des précisions sur la manière dont devrait être interprétée dans la législation nationale l'expression « motifs dûment justifiés » à l'article 21 (5) – en l'occurrence, que l'employeur devrait être tenu de démontrer que « *la mesure prise n'était en rien liée au signalement ou à la divulgation publique* »¹¹² (mise en exergue).

¹¹⁰ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, article 21(5).

¹¹¹ [Directive \(UE\) 2019/1937](#), note 4, § 93 (considérants).

¹¹² International Bar Association and the Government Accountability Project (mars 2021) "[Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation](#)". Voir partie 12 sur les critères réalistes permettant de prouver la violation des droits, page 25.

126. L'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2014)7 est plus clair encore. Il indique que pour prouver que l'action de l'employeur n'était pas motivée par la divulgation (conformément au principe 25), ce dernier doit prouver que toute mesure prise était « juste et sans aucun rapport » avec le signalement (mise en exergue)¹¹³.

127. Les mesures de protection des lanceurs d'alerte étant distinctes des autres mesures de protection en matière d'emploi, les divergences qui existent dans l'application par les juridictions de certains principes juridiques comme la « bonne foi » et le « renversement de la charge de la preuve » ont pour conséquence que les lanceurs d'alerte ont beaucoup de difficultés à faire valoir leurs droits à une protection et/ou à obtenir une réparation satisfaisante pour le préjudice subi.

128. La pratique de la **Serbie** a démontré que la formation des juges et des procureurs était importante, si ce n'est cruciale. Elle est l'un des seuls Etats à en proposer une. Une formation spécialisée donne aux juges et aux procureurs le temps d'étudier en détail et de bien comprendre les protections juridiques et leur but de protéger l'intérêt général. La formation a un impact positif : les autorités serbes indiquent en effet que les mesures provisoires, décidées par un juge en cas d'urgence et à titre temporaire, sont l'une des mesures de protection les plus efficaces dont disposent les lanceurs d'alerte.

5) Dispositifs institutionnels et normatifs efficaces – pratiques et exigences

Proposition – revoir les principaux éléments des dispositifs institutionnels et normatifs efficaces qui renforcent la confiance et les mesures de protection, en prêtant une attention particulière au devoir de diligence des organisations à l'égard des lanceurs d'alerte et aux sanctions en cas de non-respect des obligations qui sont les leurs.

129. La manière dont les personnes et les informations sont traitées au niveau institutionnel constitue un bon moyen de juger de l'efficacité des protections juridiques dans la pratique. C'est aux premiers stades du signalement des actes répréhensibles que le lanceur d'alerte subit le préjudice le plus important, que ce soit parce que l'information est purement et simplement ignorée, parce que l'enquête est bâclée ou encore parce que son identité n'est pas dûment protégée. C'est aussi au niveau institutionnel que la confiance dans les mesures de protection juridiques peut être renforcée ou au contraire, ébranlée.

130. Les organisations sont soumises à un nombre croissant d'obligations applicables au traitement des lanceurs d'alerte (et s'exposent à des sanctions si elles ne les respectent pas). La Directive de 2019 de l'UE exige des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives » à l'égard de ceux qui entravent ou tentent d'entraver le signalement, ou qui ne respectent pas leur devoir de confidentialité, par exemple. Ces dernières années, les organismes de réglementation financière comme la *Financial Conduct Authority* au **Royaume-Uni** et les autorités des États-Unis ont imposé des sanctions financières à des sociétés et à certains membres de leur direction¹¹⁴. Il est intéressant de noter qu'en dehors de l'Europe, l'Australie

¹¹³ Recommandation CM/Rec(2014)7, [Exposé des motifs](#), paragraphe 88.

¹¹⁴ Voir le cas de Jess Staley, ancienne directrice générale de la banque Barclay's qui a été condamnée à une amende de 624 millions de livres sterling par la *Financial Conduct Authority* britannique pour avoir tenté de découvrir l'identité d'un lanceur d'alerte à la banque. Les autorités américaines ont ensuite condamné la banque à une amende de 15 millions de dollars.

a modifié en 2019 son droit des sociétés pour y inclure une obligation des sociétés de prévenir les préjudices à l'égard des lanceurs d'alerte, leur responsabilité pouvant être mise en cause en cas de non-respect de celle-ci¹¹⁵.

131. Les organisations – employeurs et autorités compétentes – des secteurs public et privé souhaitent obtenir des informations plus détaillées et une assistance pour la mise en place et la gestion de mécanismes d'alerte sûrs, adaptés et efficaces. Leurs questions concernent en particulier la formation adéquate du personnel, l'évaluation des ressources et les capacités d'enquête, le suivi et l'évaluation réguliers des mécanismes dans le cadre de la bonne gouvernance ainsi que le respect des obligations de déclaration externe (par exemple : rapports annuels, déclarations réglementaires, rapports au Parlement).

132. Les lignes directrices ISO 37002 contiennent des indications détaillées sur les systèmes internes de management des lanceurs d'alerte également applicables aux autorités compétentes qui souhaitent mettre en place des dispositifs de signalement conformément au principe 14 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et aux articles 8 à 14 de la Directive de 2019 de l'UE sur les signalements internes et externes. L'ISO 37002 tient compte du fait que les divulgations externes et publiques peuvent aussi être protégées par la loi.

6) Sanctions et mesures incitatives – manquement à l'obligation de protection, indemnisations et récompenses

Proposition – examiner l'utilité des réparations et indemnisations, y compris les rétributions, dans la responsabilisation des organisations

133. Sans répéter ce qui a déjà été dit, le CDCJ souhaitera peut-être examiner de manière plus approfondie les principaux éléments institutionnels qui devraient être demandés aux employeurs et aux autorités compétentes lorsqu'ils a) encouragent le signalement ou la révélation d'informations d'intérêt général b) traitent l'information reçue c) se préoccupent de la situation du lanceur d'alerte d) veillent à ce que les auteurs d'actes répréhensibles, incluant les mesures prises à l'égard de lanceurs d'alerte, le non-respect du devoir de confidentialité ou l'entrave au signalement, aient à en répondre, e) assurent le suivi du fonctionnement des dispositifs et tirent des enseignements des révélations d'informations, sur le plan des modifications ou améliorations à apporter au système.

134. Les mesures de protection des lanceurs d'alerte étant destinées à apporter l'assurance et la clarté nécessaires à la libre circulation de l'information requise pour garantir la responsabilité institutionnelle, il est intéressant d'examiner plus avant l'approche qui consiste à confier à l'organisation des responsabilités en matière de prévention des préjudices. Les organisations auraient ainsi à répondre de leur conduite en matière de protection des lanceurs d'alerte et des dispositifs qu'elles mettent en place. Les sanctions adoptées pour l'heure à l'égard des employeurs semblent résulter d'un non-respect par ces derniers de leurs propres dispositifs de signalement et être dirigées vers les cadres supérieurs. En ce sens, elles peuvent être la suite logique de l'obligation faite aux employeurs, directement ou implicitement, de créer des systèmes d'alerte internes. Cela dit, comme nous l'avons déjà vu,

¹¹⁵ Loi de modification de la législation sur le Trésor (amélioration de la protection des lanceurs d'alerte) de 2019 ; pour de plus amples informations sur les exigences des entreprises et les obligations de leur personnel s'agissant de la mise en œuvre des procédures relatives aux lanceurs d'alerte, voir le [site web](#) de l'ASIC (Australia Securities and Investments Commission).

pour s'assurer que les employeurs prennent les alertes au sérieux et mettent en place un environnement qui favorise les signalements, l'Australie a imposé une obligation de diligence en matière de prévention du préjudice. Cette approche semble plus nuancée et pourrait favoriser à long terme un changement d'attitude positif à l'égard des lanceurs d'alerte.

135. Le versement de rétributions financières ou de « primes » pour le signalement d'actes répréhensibles est une pratique qui existe de longue date aux États-Unis et qui sert à encourager le signalement de malversations financières en particulier. Cette approche est moins courante en Europe et ailleurs pour plusieurs raisons, notamment la crainte qu'elle soit incompatible avec l'intérêt général que le lanceur d'alerte sert en révélant des informations, et le fait qu'elle met l'accent sur la fraude au détriment d'autres préoccupations tout aussi valables et réelles, mais qui n'ont pas nécessairement d'impact financier direct¹¹⁶. Pour inciter au signalement, certaines lois comme la *False Claims Act* et la loi Dodd-Frank aux États-Unis proposent de verser aux lanceurs d'alerte un pourcentage des sommes recouvrées. Bien que souvent associées, ces lois n'appartiennent pas aux mêmes branches du droit et sont à distinguer l'une de l'autre.

136. La *False Claims Act* est une loi *qui tam* qui permet à des personnes physiques de poursuivre au civil des contrevenants puissants au nom de l'État, en cas de fraude ou de corruption dans des contrats publics. Si le gouvernement prend le relais et obtient gain de cause, la personne reçoit 15 à 20 % des sommes récupérées par l'État dans le cadre d'un arrangement. Si la personne poursuit seule, la part s'élève à 25-30 %. Le programme de lanceurs d'alerte de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) suit une approche différente. Pour obtenir une récompense de la SEC, le lanceur d'alerte doit fournir des informations « originales, opportunes et crédibles, conduisant à des mesures coercitives ». La récompense versée au lanceur d'alerte atteint 10 à 30 % des sommes collectées lorsque les sanctions monétaires sont supérieures à 1 million de dollars.

137. À ce jour, la plupart des lois qui prévoient une rétribution suivent le modèle de la SEC plutôt que celui de la *False Claims Act*. La grande majorité des dispositions en vigueur dans le monde visent les pratiques contraires à la concurrence, les malversations financières dans des sociétés cotées, la fraude fiscale et d'autres formes de fraude ou de corruption contre le gouvernement¹¹⁷ et se trouvent dans les lois qui régissent les pouvoirs des autorités compétentes dans ces domaines – c'est-à-dire les commissions des valeurs mobilières, les autorités de la concurrence ou l'administration fiscale. Bien que les sommes attribuées puissent être extrêmement élevées, rares sont les personnes qui les touchent¹¹⁸ et les avocats

¹¹⁶ Voir avis Kyran Kanda (10 juillet 2020) "[Whistleblower Reward Schemes: Who Really Benefits?](#)" (Protect, UK).

¹¹⁷ Stockholm Institute of Transition Economics, document de travail, octobre 2019, "[Financial Incentives for Whistleblowers: A short Survey](#)". Voir également une [liste de lois](#) prévoyant des systèmes de rétribution financière, publiée par le Center for International Rights and Rewards.

¹¹⁸ US Securities and Exchange Commission 2021, [Annual Report to Congress: Whistleblower Program](#) (Washington, DC). En 2021, la Commission a reçu plus de 12 200 notifications de lanceurs d'alerte, soit le plus grand nombre de notifications jamais reçu en une année (p. 28). La même année, la Commission a versé huit primes, y compris la deuxième plus importante (110 millions de dollars) à un seul lanceur d'alerte depuis le lancement du programme (p. 23). Entre 2012 et 2019, la SEC a octroyé 387 millions de dollars à 67 personnes. En 2020 et 2021, elle a accordé respectivement 562 millions de dollars à 106 personnes et 564 millions de dollars à 108 personnes (p. 3).

affirment que si la chance d'obtenir une prime reste extrêmement faible, le risque que les lanceurs d'alerte soient victimes de représailles est en revanche toujours bien présent¹¹⁹.

138. Il convient de souligner que, dans certains cas, les récompenses sont confondues avec les remèdes, en particulier avec les compensations financières. Afin de différencier ces notions, il est nécessaire de comprendre leurs objectifs. En termes simples, l'intention d'accorder à un lanceur d'alerte une compensation financière est de rétablir sa situation antérieure au traitement injuste. Contrairement à la compensation financière, les récompenses visent à encourager le signalement et à enhardir les lanceurs d'alerte potentiels et, surtout, à faire en sorte que le signalement soit perçu comme une action digne d'être glorifiée. Il appartient aux États membres de déterminer l'éventail des récompenses dans leur contexte national. Toutefois, les récompenses peuvent prendre la forme d'avantages pécuniaires et non pécuniaires. Les privilèges non pécuniaires peuvent se manifester sous différentes formes, telles qu'une promotion précoce, l'attribution de distinctions honorifiques, une augmentation de salaire, etc. Quelle que soit la forme privilégiée, l'intention reste d'aider le lanceur d'alerte à être perçu comme un "employé responsable" ou un "citoyen responsable" par les autres. Quelle que soit la forme privilégiée, l'intention reste d'aider le lanceur d'alerte à être perçu comme un "employé responsable" ou un "citoyen responsable" par les autres. En outre, il est primordial de respecter les exigences de confidentialité tout en récompensant les lanceurs d'alerte et de ne pas révéler leur identité sans leur consentement explicite.

139. Il convient d'établir une distinction entre ces récompenses ou « mesures incitatives » et la question des réparations et indemnisations. Pour l'heure, on ne sait pas très bien dans quelle mesure les États prévoient effectivement des mesures rapides et adéquates pour prévenir tout préjudice supplémentaire (accès facile à des mesures provisoires ou injonctives permettant aux lanceurs d'alerte de rester en poste), des réparations (réintégration ou nouvel emploi avec le même niveau de rémunération et de responsabilités et les mêmes possibilités d'avancement) et une indemnisation intégrale en cas de préjudice. Celle-ci inclut un dédommagement pour le préjudice financier, moral ou de réputation subie par le lanceur d'alerte ainsi que le remboursement des frais de justice en l'absence de représentation en justice et de conseils juridiques gratuits et indépendants, ou s'ils ne sont pas facilement accessibles. La **République de Moldova** a indiqué dans sa réponse au questionnaire que l'Avocat du peuple (ou Ombudsman) veille à ce que les lanceurs d'alerte bénéficient d'une réparation matérielle et morale pour les représailles qu'ils ont pu subir. Il serait très intéressant d'en savoir plus sur les dispositions qui existent dans les États membres pour prévenir les préjudices et réparer les dommages subis, ainsi que sur les conditions du versement d'une éventuelle indemnisation financière (et son montant).

140. Un dernier point important est la question de la responsabilité organisationnelle, qui peut être considérée comme la pièce manquante du puzzle. Comme indiqué précédemment, les organisations sont soumises à un nombre croissant d'exigences concernant le traitement des lanceurs d'alerte. Pour l'heure, la Recommandation CM/Rec(2014)7 ne contient pas de principes relatifs à la sanction de ceux qui ne respectent pas leur obligation de diligence à l'égard des lanceurs d'alerte. La Directive de 2019 de l'UE est l'un des premiers instruments juridiques à l'avoir fait. Elle laisse aux États membres le soin de déterminer ce qui constitue

¹¹⁹ Compliance Week (18 février 2020) "[Whistleblowers finding system stacked against them](#)" également publié [ici](#).

des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives » mais requiert des sanctions pour quatre types d'actes préjudiciables : l'entrave ou la tentative d'entrave au signalement, les représailles ou les procédures abusives à l'égard des lanceurs d'alerte et le manquement à l'obligation de préserver la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement.

141. Le CDCJ souhaitera peut-être se pencher sur les meilleurs moyens de renforcer la responsabilité des organisations pour ce qui est de la prise en compte des signalements d'actes répréhensibles et de l'intégration de dispositifs favorisant une culture positive de l'alerte. Il pourrait à cet effet recenser les actes préjudiciables pour lesquels les organisations et les personnes physiques devraient être sanctionnées. Une autre approche, qui n'est pas nécessairement distincte de la première, consiste à examiner ce qu'impliquerait le fait d'imposer une obligation de prévenir tout préjudice à l'égard des lanceurs d'alerte, comme cela a été fait récemment en Australie.

142. La question du (bon) fonctionnement des cadres institutionnels et normatifs et des lois sur lesquelles ils devraient reposer met en lumière l'importance de suivre les affaires de signalement et de trouver des moyens efficaces d'évaluer les mécanismes d'alerte et les institutions qui les gèrent.

7) Conseils et aide juridiques gratuits – accès et indépendance

Proposition – examiner comment l'accès à des conseils juridiques, à un soutien et à une expertise indépendante est assuré aux lanceurs d'alerte.

143. Le principe 28 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 invite les États membres à examiner les moyens de donner aux personnes qui pourraient envisager de faire un signalement un accès gratuit à des informations et à des conseils confidentiels. L'article 20 de la Directive de 2019 de l'UE en fait une obligation. L'accès à des conseils pouvant contribuer à prévenir les dommages s'il est assuré à un stade précoce, il ne devrait pas être subordonné au fait qu'une personne a déjà subi des représailles. Un État (**Lituanie**) a expliqué en détail le fonctionnement de son système d'aide juridique gratuite, bien que la Lettonie ait précisé qu'elle fournit également un soutien et une assistance juridique gratuits. Les **Pays-Bas** mènent un projet pilote d'assistance juridique et de médiation pour les fonctionnaires au niveau national et souhaitent lancer un projet pilote d'assistance psychosociale pour tous les lanceurs d'alerte afin de déterminer comment cette assistance pourrait être organisée à l'avenir. Actuellement, l'Autorité néerlandaise pour les lanceurs d'alerte fournit des conseils gratuits sur les mesures que les lanceurs d'alerte peuvent prendre pour faire part de leurs préoccupations, y compris, par exemple, la médiation ou le signalement aux organes de surveillance ou aux organismes compétents. L'Autorité offre une oreille attentive et, sur demande, peut surveiller le processus. Lorsque cela est nécessaire et possible, les lanceurs d'alerte seront orientés vers des personnes ou des organismes plus aptes à représenter leurs intérêts, compte tenu de leur position professionnelle et de leur niveau de connaissances.

144. Il convient de rappeler que dans plusieurs États membres, les organisations de la société civile apportent des conseils juridiques gratuits et indépendants aux lanceurs d'alerte et œuvrent à la protection de ces derniers, dans l'intérêt général. Aussi efficaces soient-elles dans leur action, ces organisations manquent souvent de ressources et peuvent de ce fait être moins accessibles au public qu'elles ne le seraient si elles bénéficiaient d'un financement

accru. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a inscrit dans sa Résolution 2300 de 2019 la nécessité d'encourager et de protéger le nouvel écosystème qui, au sein de la société civile, favorise l'accompagnement des lanceurs d'alerte, notamment en travaillant avec ces acteurs pour l'élaboration de la législation¹²⁰.

8) Protection en cas de révélation publique d'informations

Proposition – examiner l'importance de protéger les divulgations publiques et veiller à ce que les dispositions de protection des lanceurs d'alerte ne soient pas trop restrictives en ce qui concerne le droit de communiquer des informations et le droit du public d'être informé

145. Les États membres ont décrit les différents systèmes institutionnels qu'ils ont mis en place pour recevoir des signalements ou des révélations, mais aucun n'a précisé si (et comment) une protection est assurée à la personne qui fait une divulgation publique. La **Lettonie** a expliqué que les signalements d'actes répréhensibles sont rares car le public est peu informé des mesures de protection accessibles aux personnes qui donnent l'alerte.

146. La Directive de 2019 de l'UE énonce dans ses considérants que l'auteur de signalement devrait pouvoir choisir le canal de signalement le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire. Cela dit, contrairement au principe 14 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 qui ne prévoit pas de hiérarchie, l'article 15 de la Directive de 2019 de l'UE impose des conditions à la divulgation publique d'informations. On ne sait pas encore comment les lois nationales tiendront compte de ces approches apparemment différentes lors de la transposition de la Directive. La formulation actuelle de l'article 15 semble impliquer qu'une divulgation publique ne sera protégée automatiquement que si un lanceur d'alerte fait d'abord part de ses préoccupations à une autorité compétente, même s'il a déjà effectué un signalement interne et qu'aucune mesure n'a été prise dans le délai prévu. Elle peut aussi être comprise comme favorisant les signalements externes par rapport aux signalements internes, les divulgations publiques étant alors possibles après trois mois au lieu des six mois requis si le signalement a d'abord été fait en interne puis en externe. Lue en parallèle avec les autres conditions énoncées à l'article 15, cette formulation semble aller dans le sens d'une approche qui ne protège la divulgation publique immédiate que dans des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire en tant que seul moyen de prévenir ou de remédier à des actes répréhensibles graves, plutôt que d'inscrire les signalements dans le cadre de la liberté d'expression, en mettant en avant le droit de communiquer des informations et le droit du public d'être informé.

147. Indépendamment de la manière dont les juridictions nationales interprètent les dispositions du droit interne relatives à la protection des divulgations publiques, leurs instructions seront soumises à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et au contrôle de la Cour de Strasbourg.

148. Les États membres de l'UE peuvent, comme la Suède, légiférer pour protéger ceux qui révèlent directement des informations à la presse sans faire d'abord un signalement

¹²⁰ [Résolution 2300 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire pour « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe », § 12-13.

interne à un employeur ou à une autorité compétente, dans le cadre de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

VII. CONCLUSION

149. Il a été demandé aux États s'ils estimaient que le CDCJ devait procéder à un examen plus approfondi de la mise en œuvre de la Recommandation. Dix-neuf États ont répondu. Quatre ont dit qu'ils ne pensaient pas que cela soit nécessaire¹²¹ et trois ne se sont pas prononcés¹²². Cela dit, la majorité (douze États¹²³) ont affirmé qu'il devrait y avoir un examen permanent, et trois ont ajouté que ce dernier devrait couvrir tous les aspects de la Recommandation CM/Rec(2014)7, c'est-à-dire adopter une approche globale. Cinq ont mentionné la nécessité de tenir compte de la Directive de l'UE et de veiller à une certaine coordination des examens pour éviter les doubles emplois.

150. Les États ont fait des propositions quant aux domaines dans lesquels le CDCJ pourrait assurer un examen et un suivi. Ceux-ci incluaient :

- la coopération entre les autorités et les relations entre les lois au niveau européen (**Luxembourg**) ;
- l'importance et l'impact de la Recommandation CM/Rec(2014)7 dans les législations nationales (**France**) ;
- l'efficacité des mesures de protection dans la pratique (**Géorgie**) ;
- les cadres institutionnels ; le cadre normatif ; les normes judiciaires et l'utilité d'un recueil d'affaires et d'un guide de bonnes pratiques (**République de Moldova et Roumanie**) ;
- les mesures administratives qui renforcent le crédit accordé au système (notion de confiance) ainsi que la communication et l'aide sociale et psychologique, dont il a été fait remarquer qu'elles sont souvent assurées par les organisations de la société civile (**Serbie**).

151. Il ressort clairement du présent rapport que malgré les nombreux progrès réalisés depuis l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2014)7, les États membres ne lui ont pas tous accordé la même attention. Bien qu'ils aient pour la plupart mis en place des protections spécifiquement conçues pour les lanceurs d'alerte, certains l'ont fait de manière plus poussée que d'autres. Des examens continus et/ou des échanges de bonnes pratiques dans ce domaine peuvent donc être très utiles pour les États membres, par le biais du CDCJ ou d'autres organes et comités pertinents, selon les aspects explorés.

¹²¹ Croatie, Allemagne, Lituanie, Ukraine.

¹²² Lettonie, Espagne, Suède.

¹²³ Belgique, République tchèque, France, Géorgie, Luxembourg, République de Moldova, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Royaume-Uni.

152. La grande majorité des États membres de l'UE n'ayant pas transposé la Directive de 2019 de l'UE à la date limite du 17 décembre 2021¹²⁴, on ignore pour l'heure ses dispositions seront appliquées de manière cohérente. Par ailleurs, comme expliqué dans ce rapport, il existe des divergences et lacunes entre les principes de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et les articles de la Directive de 2019 de l'UE. Les gouvernements ont également la possibilité d'aller plus loin que la Directive et de se tourner vers la Recommandation CM/Rec(2014)7 pour obtenir des indications plus détaillées.

153. Si les États membre du Conseil de l'Europe considèrent qu'ils ne sont pas en mesure de négocier un instrument juridique contraignant sous la forme d'une convention pour contribuer à éviter tout nouveau « clivage juridique » entre les États membres du Conseil de l'Europe et les 27 États membres de l'UE comme le demandait l'Assemblée, il serait peut-être opportun d'actualiser la Recommandation CM/Rec(2014)7 et son exposé des motifs pour faire en sorte que des orientations complètes et actualisées soient disponibles pour tous les États membres et leurs praticiens. Cette mise à jour pourrait consister à :

- 1) Instaurer de nouveaux principes supplémentaires dans le texte de la Recommandation, dans la mesure où les lois nationales ne les prévoient pas encore, sur (i) la formation spécifique des professionnels (juges, procureurs) ; (ii) l'accès à des conseils gratuits et à un soutien psychologique pour les lanceurs d'alerte; (iii) les sanctions et les incitations avec un devoir de diligence des employeurs pour prévenir les dommages, et tout autre nouvel aspect que le CDCJ jugerait pertinent.
- 2) Fournir des informations et des orientations supplémentaires dans l'exposé des motifs sur (i) le champ d'application personnel et matériel de la Recommandation (principes 1 à 4) à la lumière de la jurisprudence récente de la CEDH, y compris sur les régimes ou règles spécifiques pour les informations relatives à la sécurité nationale (principe 5) et au secret professionnel (principe 6) ; (ii) sur la protection des divulgations publiques (principes 13 et 14) ; et (iii) sur les évaluations périodiques de l'efficacité du cadre national (principe 29).

¹²⁴ Voir le [EU Whistleblowing Monitor](#) géré par le Whistleblowing International Network, Eurocadres et Transparency International Europe, pour suivre l'avancement de la transposition de la nouvelle directive de 2019 par les États membres de l'UE. Toutes les informations publiées sont vérifiées au moyen des informations accessibles au public sur les sites web des gouvernements et des autorités compétentes.

ANNEXE I ÉTUDES DE CAS

Bureau de l'Ombudsman

Au moment où il a transmis sa réponse au questionnaire du CDCJ, le Bureau de l'Ombudsman de la République de Moldova s'occupait de 13 demandes de protection de lanceurs d'alerte. En 2020, il a traité deux affaires, dont le résumé figure ci-dessous. Les autorités moldaves ont indiqué que les mesures de protection des lanceurs d'alerte sont encore relativement récentes dans le Etat et devront être renforcées à certains égards.

- Dans les deux affaires citées, les lanceurs d'alerte étaient des fonctionnaires qui avaient saisi le Bureau de l'Ombudsman pour bénéficier d'une protection après avoir signalé des pratiques illégales à leur employeur. Lorsqu'ils ont communiqué les informations aux autorités compétentes (le parquet général et le Centre national anticorruption), les représailles exercées contre eux par leur employeur se sont intensifiées.

Le Bureau de l'Ombudsman a déterminé si les lanceurs d'alerte nécessitaient une protection et pouvaient y prétendre en examinant le lien de causalité entre la divulgation et les représailles (c'est-à-dire la chronologie des faits et la durée écoulée entre la divulgation et les représailles), la sévérité des représailles et l'importance de l'intérêt général des informations révélées.

La loi prévoit que le Bureau de l'Ombudsman peut recommander à l'employeur de cesser toutes représailles ou menaces de représailles ou de les réparer. Dans les deux cas, les employeurs ont été invités à annuler toutes les mesures administratives (disciplinaires) prises à l'encontre des lanceurs d'alerte, y compris, dans un cas, leur licenciement, et à réparer le préjudice matériel et moral subi.

- Dans le premier cas, l'employeur a refusé d'appliquer les recommandations et a fait appel de la décision devant un tribunal. Ce dernier¹²⁵ a validé les conclusions du Bureau de l'Ombudsman et a ordonné à l'employeur de réintégrer le lanceur d'alerte. Un nouvel appel a été rejeté et le Bureau de l'Ombudsman continue de suivre l'affaire pour s'assurer que des mesures sont prises à l'égard des responsables des représailles.
- Dans la deuxième affaire, l'employeur a accepté les recommandations et le Bureau de l'Ombudsman suit leur mise en œuvre. Par ailleurs, à la suite de ses conclusions dans cette affaire, le Bureau de l'Ombudsman a publié une recommandation générale¹²⁶ à l'ensemble des directeurs des autorités/institutions

¹²⁵ En vertu du Code administratif et du Code de procédure civile de la République de Moldova, les conclusions de l'Ombudsman sont transmises au tribunal pour défendre les droits, les libertés et les intérêts légitimes des personnes lésées dans leurs droits.

¹²⁶ Loi n° 164 du 31 juillet 2015 sur l'approbation de la réglementation relative à l'organisation et au fonctionnement du Bureau de l'Avocat du peuple (ou Bureau de l'Ombudsman).

subordonnées, sur le traitement de l'information en vertu des dispositions de la Loi n° 122/2018¹²⁷.

Bureau national anticorruption

Les deux exemples présentés par l'Ukraine témoignent du rôle de plus en plus important du Bureau national anticorruption dans le perfectionnement de la loi de protection des lanceurs d'alerte et montrent quelles sont ses relations avec les lanceurs d'alerte et les tribunaux.

- Exemple – cas 1 : en 2017, un douanier a constaté que les navires étrangers de certaines compagnies étaient régulièrement dispensés de contrôles douaniers et l'a signalé (ainsi que le conflit d'intérêts potentiel du chef de son poste des douanes) à l'administration des douanes, puis au parquet, à l'administration fiscale et au Bureau national anticorruption (ci-après « NACB »).

Le chef du poste a pris des mesures de représailles contre ce douanier en modifiant son planning de travail et en prononçant des décisions défavorables à ce dernier dans deux procédures disciplinaires. Le poste du lanceur d'alerte a ensuite été supprimé et il a été muté à un autre poste de douane. En 2018, le lanceur d'alerte a saisi les tribunaux. Le NACB est intervenu en qualité de tierce partie du côté du plaignant, a fourni les documents nécessaires et a participé aux audiences du tribunal en soutien au lanceur d'alerte.

Le tribunal a donné tort au lanceur d'alerte en première instance et sa décision a été partiellement confirmée en appel. En 2019, la Cour suprême a renvoyé l'affaire au tribunal en vue d'une nouvelle audience. En 2020, le lanceur d'alerte a obtenu gain de cause. Le NACB a ordonné l'annulation de toutes les sanctions à son égard et il a été réintégré.

Les autorités ukrainiennes ont affirmé que cette affaire était importante pour le développement de la pratique judiciaire en matière de protection des droits des lanceurs d'alerte, notamment pour ce qui est de l'octroi d'un certain niveau d'immunité aux personnes pouvant prétendre au statut de lanceur d'alerte, et pour l'établissement d'un lien de causalité.

- Exemple – cas 2 : un juge d'un tribunal de district s'est vu proposer un avantage illégal pour se prononcer en faveur d'une personne contre laquelle un signalement administratif avait été fait. Le juge en a informé le parquet qui a ouvert une enquête préliminaire. Le président du tribunal a pris des mesures de représailles à l'égard du lanceur d'alerte qui a ensuite demandé une protection juridique au NACB.

¹²⁷ La loi n° 122 sur les lanceurs d'alerte est entrée en vigueur le 12 novembre 2018. Son but est d'accroître le nombre de signalements de pratiques illégales et de révélations d'informations sur d'autres questions d'intérêt général : (i) en favorisant un climat d'intégrité dans les secteurs public et privé ; (ii) en menant des actions de prévention des représailles et en assurant la protection des lanceurs d'alerte.

Celui-ci a conclu à une violation des droits du lanceur d'alerte au motif que ses décomptes horaires indiquaient à tort qu'il avait été absent, qu'il n'avait pu prendre de congés d'une durée convenable et que son salaire était incomplet. En l'absence de réponse du président du tribunal, le NACB a recommandé une action du Conseil supérieur de la magistrature qui a adressé en 2018 un blâme sévère au président du tribunal. Ce dernier a fait appel des conclusions du NACB jusqu'à la Cour suprême, sans succès. Cette affaire a établi la légitimité du NACB.

Cela dit, le Conseil supérieur de la magistrature a également adressé un blâme au lanceur d'alerte après avoir reçu des plaintes (du président du tribunal et de ceux qui auraient proposé le pot-de-vin) au sujet de publications qu'il avait faites sur Facebook. La Cour suprême a ensuite annulé ce blâme, qui avait auparavant empêché le lanceur d'alerte de se présenter à un concours pour obtenir un poste à la Cour suprême anticorruption.

En 2020, le NACB a ordonné au nouveau président du tribunal de district de mettre un terme aux violations persistantes. Le lanceur d'alerte a pu percevoir l'ensemble des sommes dues et bénéficier des congés accumulés depuis 2016.

Loi de protection des lanceurs d'alerte dans le service public

La loi de la Roumanie sur les lanceurs d'alerte¹²⁸, qui protège les fonctionnaires, est en vigueur depuis 2004. Elle adopte une approche différente des autres lois en Europe car elle énonce les principes qui régissent la protection des « signalements d'intérêt général »¹²⁹ et les types de violations considérés comme des « signalements d'intérêt général ». Elle dresse également la liste, non hiérarchisée, de l'ensemble des entités auxquelles des signalements peuvent être faits. Les agents publics peuvent demander la présence des médias à tout entretien disciplinaire dont ils estiment qu'il fait suite à un « signalement d'intérêt général ». Ces trois affaires montrent l'approche suivie par les tribunaux pour déterminer si une personne est un lanceur d'alerte devant bénéficier d'une protection.

- Affaire n° 1 (2017) : le requérant est passé à la télévision où il a évoqué des irrégularités dans la société publique au sein de laquelle il travaillait. Son employeur a engagé une procédure disciplinaire contre lui au motif qu'il s'était exprimé publiquement et avait manqué à son devoir de loyauté et de confidentialité envers l'organisation et ses employés. Pour l'employeur, ces actes portaient atteinte à la « dignité de ses supérieurs hiérarchiques » et créaient un environnement professionnel « dégradant et hostile ». Le requérant a subi une réduction de salaire pendant un mois.

¹²⁸ Loi n° 571/2004 du 14 décembre 2004 sur la protection des agents des autorités publiques, des institutions publiques et d'autres entités qui signalent des violations de la loi (ci-après « loi de la Roumanie sur les lanceurs d'alerte »).

¹²⁹ Ces principes incluent le principe de légalité, la primauté de l'intérêt général, le devoir de signalement, l'absence de sanctions abusives à l'égard des personnes qui signalent des infractions (sanctions sévères pour des comportements répréhensibles sans lien avec le signalement), la bonne administration, la bonne conduite, le principe d'adéquation (circonstances atténuantes) et la bonne foi de l'ensemble des parties.

Il affirmait être protégé en tant que lanceur d'alerte. Le tribunal lui a donné raison, affirmant que la loi de protection des lanceurs d'alerte de la Roumanie avait pour but de protéger les personnes qui font preuve de civisme en révélant publiquement tout abus ou violation de la loi. L'adoption de la loi visait à mettre en place un cadre positif et protecteur encourageant les agents à signaler les actes répréhensibles au sein de l'administration publique de la Roumanie afin de prévenir la corruption et de faire respecter les principes d'une bonne administration. Pour le tribunal, la loi garantissait aux lanceurs d'alerte une forme d'immunité contre les représailles, en permettant au contraire de ne pas sanctionner les manquements de leur part.

Le tribunal a conclu que l'employeur avait agi en violation du principe de non-sanction des personnes qui font des divulgations d'intérêt général et que le requérant n'avait pas renoncé à ses droits en tant que lanceur d'alerte en omettant de demander à ce que ses entretiens disciplinaires fassent l'objet d'un avis aux médias. Le tribunal a ordonné l'annulation de la sanction et l'employeur a dû s'acquitter de frais de justice d'un montant de 1 515,50 RON.

- Affaire n° 2 (2017) : le requérant a porté plainte pour licenciement abusif, arguant qu'il avait été renvoyé pour avoir lancé l'alerte au sujet d'actes illicites commis au sein de l'organisme public où il travaillait. Son employeur affirmait que le requérant avait publié des messages menaçants et diffamatoires contre la direction et d'autres employés sur une page Facebook qui portait le même nom que le site web officiel de l'institution dans laquelle il travaillait. Il soutenait également qu'il avait publié des documents confidentiels et agi en violation des droits des employés à la protection de leurs données.

Dans sa décision, le tribunal a jugé qu'en vertu des principes applicables, un lanceur d'alerte était une personne qui signale de bonne foi une violation de la loi, des règles de déontologie ou des principes d'une bonne administration publique. La loi dispose que le signalement peut être fait en interne ou en externe, à l'une ou plusieurs des entités suivantes, sans ordre de préférence : a) un supérieur hiérarchique, b) le directeur de l'autorité concernée, c) les commissions disciplinaires, d) les autorités judiciaires, e) les autorités chargées d'enquêter sur les conflits d'intérêts et incompatibilités, f) les commissions parlementaires, g) les médias, h) les organismes professionnels, syndicats ou organisations patronales i) les organisations non gouvernementales.

Le tribunal a conclu que les motifs du licenciement n'étaient pas liés au signalement présumé. Il a déterminé que le plaignant avait utilisé l'espace public pour publier des messages menaçants ou diffamatoires et que la manière dont il avait exprimé son avis nécessitait une intervention de son employeur pour maintenir un environnement de travail sécurisé, respectueux et discipliné, ainsi que pour respecter ses obligations en matière de protection des données. Le tribunal a également noté que le requérant avait publié la plupart des messages depuis son lieu de travail alors qu'il aurait dû être en train d'exercer ses activités professionnelles.

Bien que le fait que le requérant soit convaincu d'être un lanceur d'alerte ne suffise pas, le tribunal a tenu compte de son argument car il avait déjà été reconnu comme

tel par un tribunal pour un autre signalement. Compte tenu de l'absence d'antécédents disciplinaires, le tribunal a jugé la sanction trop sévère et a ordonné sa réintégration ainsi qu'une réduction de salaire de trois mois.

Affaire n° 3 (2020) : le requérant a été détaché à une unité subordonnée après avoir constaté des irrégularités lors d'un audit d'inspection de cette même unité. L'audit avait révélé des violations que le requérant avait signalées aux autorités.

Le requérant affirmait que le but de la loi de protection des lanceurs d'alerte était d'assurer le fonctionnement optimal et professionnel de l'administration publique et d'encourager les fonctionnaires à participer à la lutte contre la corruption. Il affirmait que la décision de le détacher était répressive et qu'en plus d'être intimidante, elle découragerait à l'avenir les contrôles dans les structures subordonnées à l'institution.

Le tribunal lui a donné raison. Le rapport d'audit établi par le requérant a été envoyé à la Direction d'enquête sur le crime organisé et le terrorisme (DIICOT). Le requérant a également informé la Direction nationale anticorruption (DNA) de ce qu'il considérait être des soupçons plausibles qu'une infraction avait été commise. Le tribunal a conclu que le requérant répondait à la définition du lanceur d'alerte contenue dans la loi.

Le tribunal a jugé que le détachement du requérant dans l'unité au sujet de laquelle il avait fait un signalement était contraire aux principes régissant la primauté de l'intérêt général, la bonne administration et la bonne foi. Le détachement a été annulé et le requérant s'est vu attribuer 61 675 RON (pour le préjudice matériel et moral subi).

Autorité spéciale chargée des lanceurs d'alerte

Les paragraphes suivants présentent brièvement quelques affaires et enquêtes récentes aux Pays-Bas ; certaines concernent l'autorité chargée des lanceurs d'alerte tandis que d'autres, comme la première affaire, ont eu un fort retentissement médiatique.

- Une affaire récente concernait le licenciement d'une employée de l'ambassade des Pays-Bas au Nigéria. Le jugement du tribunal de 2020 a donné raison à la lanceuse d'alerte car dans leur globalité, les faits et circonstances de l'espèce venaient confirmer la thèse selon laquelle le licenciement de cette dernière était dû au fait qu'elle avait fait part de préoccupations concernant les transactions de l'ambassadeur néerlandais avec la compagnie pétrolière multinationale Shell, et non aux « motifs officiels » qui avaient été avancés¹³⁰.

¹³⁰ La décision peut être consultée à l'adresse <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:8886&showbutton=true>.

- En 2020, l'Autorité néerlandaise des lanceurs d'alerte a clôturé trois grandes affaires sur lesquelles elle a fait rapport :
 - la première concernait un employeur qui avait répondu à un appel d'offres européen en violation des règles applicables. Il a été établi que les deux employés qui avaient signalé les irrégularités avaient ensuite été menacés de licenciement.
 - la deuxième concernait une affaire d'espionnage industriel dans un contexte international. Il est probable qu'un journaliste ait été licencié par son employeur à la fin des années 1970 car il avait publié un reportage sur l'espionnage industriel par une puissance étrangère.
 - la troisième affaire concernait une enquête sur des abus au sein du gouvernement néerlandais. Des fonctionnaires avaient fait une utilisation abusive d'un avion du gouvernement dans un contexte de team building. Des frais de déplacement ont également été déclarés à tort lors de formations sur plusieurs jours.
- Dans une autre affaire très médiatisée, le Secrétaire d'État aux Finances (surtaxes et douanes) a récemment présenté ses excuses à un ancien fonctionnaire pour n'avoir pas examiné avec suffisamment d'attention ses signalements de soupçons d'irrégularités dans le système d'allocations familiales. Il a été convenu avec le lanceur d'alerte que son expérience serait mise à profit pour revoir les processus de l'administration fiscale et douanière et le système d'allocations. L'examen portera notamment sur la culture du département et veillera en particulier à la création d'un climat de travail sûr et transparent¹³¹.

¹³¹ Voir [6^e rapport intermédiaire sur les versements d'allocations familiales](#) (annexe aux documents parlementaires 31006, 805).

ANNEXE II
CRITÈRES D'ÉVALUATION BASÉS SUR LES PRINCIPES DU CONSEIL DE
L'EUROPE¹³²

Définitions	
	Définition du terme « lanceur d'alerte »
	Définition de l'expression « signalement ou révélation d'informations d'intérêt général »
	Définition du terme « signalement »
	Définition de l'expression « révélation d'informations »
Champ d'application matériel	
1	Le cadre national devrait établir des règles destinées à protéger les droits et les intérêts des lanceurs d'alerte
2	Champ d'application de l'intérêt général
Champ d'application personnel	
3	Définition large des relations de travail
4	Inclut les personnes dont la relation de travail a pris fin ainsi que les personnes se trouvant à un autre stade de la négociation précontractuelle
5	Les règles qui s'appliquent aux informations relatives à la sécurité nationale sont conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
6	Pas d'atteinte aux règles garantissant la protection du secret professionnel
Cadre normatif	
7	Approche globale et cohérente pour faciliter les alertes
8	Les restrictions ou exceptions ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire
9	Veiller à ce que des mécanismes effectifs de réaction aux signalements et aux révélations d'informations d'intérêt général soient en place
10	Conservation de la protection et des voies de recours offertes en vertu des règles de droit général aux personnes ayant subi un préjudice du fait d'avoir lancé une alerte
11	Les employeurs ne peuvent se prévaloir des obligations légales ou contractuelles d'une personne pour l'empêcher de faire une révélation d'informations d'intérêt général ou pour la sanctionner pour cette action

¹³² Voir [Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations](#), ONUDC, 2015, p. 81.

Voies de signalement et de révélation d'informations	
12	Mesures favorisant un environnement qui encourage à faire ouvertement toute révélation d'informations
13	Des voies clairement établies pour le signalement sont mises en place
14	Les différentes voies de signalement comprennent la possibilité de révéler des informations au public, notamment par l'intermédiaire des médias
15	Les employeurs sont encouragés à mettre en place des procédures internes
16	Les travailleurs doivent être consultés sur les procédures internes
17	En règle générale, les révélations d'informations et les signalements internes faits aux organes réglementaires sont à encourager
Confidentialité	
18	Les personnes qui communiquent des informations ont droit à la confidentialité de leur identité
Réaction au signalement et à la révélation d'informations	
19	Les signalements devraient donner rapidement lieu à une enquête
20	Les personnes qui communiquent des informations devraient être informées de l'action entreprise
Protection contre les représailles	
21	Il convient d'assurer une protection contre toutes formes de représailles
22	La personne qui a eu des motifs raisonnables de signaler une inconduite particulière ne devrait pas perdre le bénéfice de sa protection au motif qu'elle a commis une erreur d'appréciation
23	Pouvoir d'invoquer le fait que la révélation d'informations a été faite conformément au cadre national
24	Le fait de ne pas avoir eu recours au dispositif interne peut être pris en considération lorsqu'il s'agit de décider des voies de recours
25	La charge de la preuve pèse sur l'employeur en cas d'allégation d'acte préjudiciable ou de représailles
26	Des mesures provisoires devraient pouvoir être sollicitées
Conseil, sensibilisation et évaluation	
27	Le cadre national devrait faire l'objet d'une large promotion
28	Des conseils confidentiels devraient être proposés (de préférence gratuitement)
29	Évaluations périodiques de l'efficacité du cadre national