

---

ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

---

*Rapport thématique*

## LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

---

Bilan des conclusions du GRECO dans le  
cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation

Établi par le Secrétariat du GRECO

ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

*Rapport thématique*

## LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Bilan des conclusions du GRECO  
dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation

Établi par le Secrétariat du GRECO

Édition anglaise :

*Whistleblower Protection In Law Enforcement*

[www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, excepté à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée et que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit :  
« © Conseil de l'Europe, année de publication ».

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex) ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).  
Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Secrétariat du GRECO, Direction générale Droits humains et État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex).

© Conseil de l'Europe, novembre 2025

## Table des matières

RÉSUMÉ.....	2
INTRODUCTION.....	4
Contexte .....	4
Champ d'application du rapport thématique .....	5
PRI NCI PALES CONCLUSI ONS .....	6
Protéger : le cadre juridique .....	6
Dispositifs de signalement .....	7
Mesures contre les représailles.....	7
Confidentialité .....	8
Organe de contrôle indépendant.....	8
Promouvoir : formation, information et conseil.....	9
Orientations et formations spécifiques.....	9
Conseil .....	9
Suivi de la protection des lanceurs d'alerte.....	9
Statistiques, données et collecte d'informations .....	10
Évaluation .....	10
Exemples de bonnes pratiques et de pratiques prometteuses .....	11
CONCLUSI ONS ET PROCHAI NES ÉTAPES .....	14

## RÉSUMÉ

---

1. Le présent rapport thématique donne un aperçu de l'approche adoptée par le GRECO en matière de protection des lanceurs d'alerte dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, qui a porté sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

2. Les lanceurs d'alerte jouent un rôle significatif dans la lutte contre la corruption, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Le Conseil de l'Europe a été précurseur dans la définition de normes strictes visant à protéger les lanceurs d'alerte, conscient de l'importance de leur rôle pour décourager et prévenir les actes répréhensibles et pour renforcer la transparence et la responsabilité démocratique. Au cours du Deuxième Cycle d'Évaluation, le GRECO a adressé des recommandations à la majeure partie de ses membres concernant l'obligation de signaler les soupçons de fautes et la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration publique. Il a consacré une section de ses rapports d'évaluation du Cinquième Cycle à la protection des lanceurs d'alerte dans la police, en vue de briser la culture du silence et de promouvoir l'intégrité au sein des services répressifs.

3. Les mesures préconisées par le GRECO au cours du Cinquième Cycle d'Évaluation étaient axées sur :

- a. le renforcement des cadres législatifs, des procédures et de leur application ;
- b. l'existence et la connaissance des dispositifs internes/externes de signalement ;
- c. la prise de mesures contre les représailles et la garantie de l'anonymat/la confidentialité ;
- d. l'exercice d'un contrôle indépendant et la conduite d'enquêtes impartiales ;
- e. l'offre de formation régulière pour tous les grades ;
- f. la collecte et le suivi des données.

4. Le GRECO a souligné que des procédures et des dispositions organisationnelles devaient être mises en place pour soutenir efficacement les lanceurs d'alerte, conformément à la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte. Le GRECO a non seulement appelé à l'adoption de règles adéquates sur la protection des lanceurs d'alerte, mais il a également évalué les cadres législatifs existants et recensé leurs lacunes, ce qui l'a amené à demander à plusieurs États membres de revoir leur législation sur la protection des lanceurs d'alerte afin de renforcer son efficacité.

5. Le GRECO a insisté sur le fait que, pour établir des systèmes efficaces de signalement, les dispositifs de signalement devaient être conçus de manière claire et la garantie d'une protection contre les mesures de représailles sous quelque forme que ce soit, y compris dissimulées ou indirectes, était impérative. Il a été demandé à plusieurs pays de prendre des mesures pour empêcher les représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte dans la police, en interdisant les mesures de rétorsion et en garantissant la protection de la confidentialité et de l'anonymat des lanceurs d'alerte. De plus, le GRECO a souligné la nécessité de sensibiliser au sujet, de dispenser une formation spécialisée et d'assurer le suivi des données et des cas concernés pour veiller à la bonne mise en œuvre des mesures de protection.

6. En plus de formuler des recommandations aux États membres, le GRECO a mis en évidence des exemples de bonnes pratiques. Il s'agit notamment de procédures détaillées de signalement interne, d'un renversement de la charge de la preuve dans les procédures judiciaires, de la possibilité de divulguer publiquement l'information dans certaines conditions, de la protection de l'identité des lanceurs d'alerte et de la confidentialité de leurs signalements, et de la mise en place d'un organe de contrôle externe auquel les agents de police peuvent s'adresser. D'autres pratiques consistent à créer des autorités consacrées aux lanceurs d'alertes, à prolonger la période de protection des lanceurs d'alerte, à interdire les mesures de rétorsion, à désigner des agents vers qui se tourner en cas de préoccupation (personnes de confiance) et à fournir des conseils confidentiels et une aide juridique gratuite. Enfin, les mesures déployées

comprennent également la communication d'informations et d'orientations spécifiques aux agents des services répressifs sur le dispositif de divulgations protégées, la réalisation d'évaluations périodiques de l'efficacité du cadre national, dont les résultats sont publiés, et l'organisation de campagnes de sensibilisation, ce qui englobe une formation spécialisée à tous les niveaux, contribuant à promouvoir une culture de l'alerte.

## INTRODUCTION

---

### Contexte

7. Les lanceurs d'alerte jouent un rôle crucial dans la dénonciation de la corruption, de la mauvaise gestion, dans le secteur public comme dans le secteur privé, et d'influences indues, telles que les activités de lobbying inappropriées. Ces dernières années, le lancement d'alerte est devenu un outil essentiel de responsabilisation, non seulement pour lutter contre la corruption, mais aussi pour répondre à certaines problématiques majeures de nos sociétés, que sont notamment la protection du consommateur, la sécurité et la santé publiques ou la protection de l'environnement. Ce rôle est d'autant plus crucial en période de crise, comme pendant la pandémie de covid-19, car les abus peuvent alors coûter des vies et les pouvoirs d'exception mis en place risquent d'affaiblir les mécanismes de contrôle habituels des processus décisionnels.

8. Le Conseil de l'Europe reconnaît l'importance des signalements pour décourager et prévenir les actes répréhensibles, ainsi que pour renforcer la transparence et la responsabilité démocratique. Au cours des vingt dernières années, il a joué un rôle moteur pour définir des principes destinés à encadrer une divulgation sûre d'informations dans l'intérêt public et pour énoncer des normes communes minimales visant à garantir un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte. La première étape a été l'adoption, en 1999, de la [Convention pénale sur la corruption](#) et de la [Convention civile sur la corruption](#), qui exigent toutes deux des États membres qu'ils protègent les personnes signalant des infractions ou des soupçons de corruption (articles 22 et 9, respectivement). Ces instruments ont jeté les bases des principes de responsabilité démocratique, de transparence et de protection renforcée des lanceurs d'alerte énoncés par la suite.

9. La [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) du Comité des ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte s'est imposée comme une source importante d'orientations pour la protection des lanceurs d'alerte en Europe<sup>1</sup>. Elle a été adoptée pour encourager les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place des cadres nationaux qui permettent de s'exprimer aisément, rapidement et en toute sécurité, en facilitant les processus d'alerte et en veillant à la protection des lanceurs d'alerte<sup>2</sup>.

10. La [Directive 2019/1937](#) de l'Union européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, que les États membres de l'UE devaient transposer dans leur législation, a marqué une autre étape importante. En 2019, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a encouragé les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne à revoir leurs législations pertinentes ou à adopter de nouvelles lois s'inspirant de la Directive européenne, afin d'assurer une approche harmonisée<sup>3</sup>. Il convient de noter que cette directive fixe des normes minimales relatives aux violations du droit de l'Union, tandis que la Recommandation CM/Rec(2014)7 couvre *tout* acte répréhensible lié à l'intérêt public.

11. S'appuyant sur les normes européennes, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) a adopté en 2023 la [Résolution 10/8](#) sur la protection des personnes qui communiquent des informations. Cette résolution appelle les États parties à continuer d'élaborer des mesures adéquates pour assurer une protection pleine et effective contre les traitements injustifiés de toutes les personnes qui, sur la base de soupçons raisonnables, mettent au jour ou signalent aux autorités compétentes des faits de corruption et des infractions connexes.

12. La protection des lanceurs d'alerte est un aspect fondamental de la liberté d'expression,

<sup>1</sup> En 2021-2022, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a évalué l'impact de la Recommandation CM/Rec(2014)7 ; voir le [Rapport d'évaluation de la Recommandation CM/Rec\(2014\)7 sur la protection des lanceurs d'alerte](#), juin 2022.

<sup>2</sup> Voir également les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique](#), adoptées le 11 mars 2020, et la [Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la lutte contre le dopage dans le sport](#), adoptée le 11 janvier 2022.

<sup>3</sup> APCE, *Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe*, [Résolution 2300\(2019\)](#), adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

qui est garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé la pertinence de la protection des lanceurs d'alerte qui divulguent des informations d'intérêt public dans l'affaire [Halet c. Luxembourg](#). Dans cette affaire, la Cour a décidé d'appliquer la grille de contrôle qu'elle a définie dans l'arrêt [Guja c. Moldova](#) pour apprécier si et, le cas échéant, dans quelle mesure, l'auteur d'une divulgation portant sur des informations confidentielles obtenues dans le cadre d'une relation professionnelle peut bénéficier de la protection de l'article 10 de la Convention. Par ailleurs, dans l'affaire [Hrachya Harutyunyan c. Arménie](#), la Cour a statué en faveur d'un lanceur d'alerte ayant signalé des faits de corruption présumée par des voies internes après la fin de la relation de travail. Elle a souligné que la protection des lanceurs d'alerte devait se poursuivre après la fin de la relation de travail lorsque les informations divulguées ont été obtenues dans le cadre de l'emploi et sont d'intérêt public<sup>4</sup>.

13. Dans son Cinquième Cycle d'Évaluation, qui portait sur la prévention de la corruption au sein des gouvernements centraux (personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, le GRECO a consacré une section de ses rapports à la protection des lanceurs d'alerte dans la police.

14. Sur la base des réponses des États membres au questionnaire et des informations recueillies lors des visites effectuées sur place, le GRECO a décrit la situation dans chaque pays et a recommandé spécifiquement la mise en place de systèmes pour protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles au sein des services répressifs<sup>5</sup>. Pour ce faire, le GRECO s'est appuyé sur un ensemble plus large de recommandations formulées au cours du Deuxième Cycle d'Évaluation afin de favoriser un environnement sûr pour le signalement de soupçons de corruption et de s'assurer que des garanties adéquates sont en place contre les représailles<sup>6</sup>. À ce jour, presque tous les membres du GRECO ont reçu des recommandations dans ce domaine.

## Champ d'application du rapport thématique

15. Le présent rapport thématique se fonde sur les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle publiés sur le site internet du GRECO. Il contient une analyse documentaire non exhaustive des conclusions du GRECO relatives à la protection des lanceurs d'alerte, mais n'évalue pas la mise en œuvre des recommandations correspondantes du GRECO par les États membres.

---

<sup>4</sup> Voir la fiche thématique de la Cour intitulée [Lanceurs d'alerte et liberté de communiquer et de recevoir des informations](#), septembre 2024.

<sup>5</sup> Le [questionnaire](#) du Cinquième Cycle comprenait des questions relatives à la protection des lanceurs d'alerte en interne qui signalent des faits (présumés) de corruption et d'autres manquements connexes commis au sein des services répressifs.

<sup>6</sup> Le Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO a porté, entre autres, sur la nécessité de veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action. Voir GRECO, [Leçons tirées des trois cycles d'évaluation \(2000-2010\)](#) (article thématique sur la protection des « donneurs d'alerte »).

## PRI NCIPALES CONCLUSIONS

---

16. Lors du Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a recommandé d'introduire une obligation explicite pour les agents des services répressifs de signaler les manquements de leurs pairs et de leurs supérieurs. Pour quelques pays, cette obligation a été précisée de manière à aller au-delà de la corruption et d'englober les manquements plus larges au principe d'intégrité.

17. Une telle exigence doit s'accompagner de garanties solides contre les représailles visant des lanceurs d'alerte. Des recommandations de renforcer leur protection et de fournir des orientations et une formation spécifiques sur un signalement efficace à tous les niveaux de l'organisation ont été adressées à la grande majorité des pays.

18. Les principales conclusions tirées des rapports d'évaluation du Cinquième Cycle peuvent être regroupées selon trois grands axes :

- a. le cadre juridique de protection des lanceurs d'alerte ;
- b. l'offre de formations, d'informations et de conseils ;
- c. le suivi de la protection des lanceurs d'alerte.

19. Les rapports mettent également en évidence des exemples de bonnes pratiques ou de pratiques prometteuses, qui peuvent être source d'inspiration pour les praticiens et les États membres.

### Protéger : le cadre juridique

20. Le GRECO a souligné, dès le départ, qu'un système efficace permettant aux lanceurs d'alerte au sein de la police de se faire entendre, associé à une protection adéquate, peut être un outil puissant pour détecter des comportements potentiellement contraires au principe d'intégrité. La protection des lanceurs d'alerte est particulièrement importante dans les organisations de type hiérarchique comme la police, où prévaut parfois une « loi du silence », renforcée par l'exigence du strict respect du principe de discipline et de loyauté et par l'obligation de confidentialité auxquels les agents sont soumis. Le GRECO s'est dit préoccupé en particulier par le « code du silence » (ou code bleu) qui règne au sein de la police, c'est-à-dire la règle informelle selon laquelle les agents ne doivent pas dénoncer les fautes ou les infractions commises par leurs collègues.

21. Le GRECO a demandé instamment aux autorités des États membres dépourvus de système adéquat de protection des lanceurs d'alerte de combler cette lacune juridique par l'élaboration et l'adoption de mesures de protection des lanceurs d'alerte dans la police, conformément à la Recommandation CM/Rec(2014)<sup>7</sup>. Seule une minorité de membres du GRECO a dû concevoir et mettre en œuvre des mesures de ce type en partant de zéro.

22. Le GRECO a souligné en outre que cette démarche englobe l'élaboration de dispositifs opérationnels spécifiques et de mécanismes institutionnalisés pour protéger les agents de police tout au long du processus de signalement de fautes ou de faits de corruption présumés. Dans ce contexte, le GRECO a attiré l'attention sur l'expérience acquise dans d'autres pays qui ont déjà établi un environnement de signalement « sûr », par exemple, en mettant en place des lignes d'assistance consacrées spécialement au signalement, en désignant des personnes de confiance, en élaborant des orientations sur mesure et en menant des actions de sensibilisation.

23. L'adoption de la Directive européenne de 2019 sur la protection des lanceurs d'alerte<sup>8</sup> et les procédures d'infraction connexes ont servi de catalyseur de changement, incitant de nombreux membres du GRECO à développer davantage leur législation pour satisfaire aux exigences de cette directive.

---

<sup>7</sup> Le GRECO a observé que la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe traite expressément de la protection des personnes travaillant dans le secteur de la sécurité nationale et qu'elle ne permet pas de soumettre ces catégories de personnes à un régime modifié. C'est plutôt la catégorie d'informations qu'elles traitent qui peut faire l'objet de dispositions modifiées.

<sup>8</sup> Directive 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.

24. Dans les pays où la protection des lanceurs d'alerte était déjà réglementée par la loi ou d'une autre manière, le GRECO a appelé à renforcer les garanties. Il s'agit notamment de prendre des mesures ciblées efficaces pour faciliter le signalement des faits de corruption, telles que la garantie de la confidentialité pour les lanceurs d'alerte, l'établissement d'un organe de contrôle indépendant et l'assurance d'une protection effective contre les représailles.

### Dispositifs de signalement

25. Le GRECO a accordé une attention spéciale au fonctionnement du cadre qui régit la protection des lanceurs d'alerte. Il est à noter, en particulier, que les dispositifs de signalement devraient être à la fois efficaces et bien connus. Dans les pays où des mécanismes ou des organes spécifiques étaient en place, le GRECO a évalué le cadre réglementaire et a recensé un certain nombre de lacunes.

26. L'une des principales faiblesses ainsi observées était l'absence – ou, dans certains cas, le très faible nombre – de signalements faits par les voies internes. Dans un rapport d'évaluation, le GRECO a noté qu'aucun cas de signalement externe concernant le personnel de police n'avait été porté à l'attention de l'organe de contrôle et qu'il n'y avait aucune preuve du fonctionnement effectif du mécanisme de signalement interne.

27. Un autre problème persistant résidait dans le manque de confiance dans la protection accordée aux lanceurs d'alerte dans un contexte où « faire bloc » reste la réaction par défaut. Dans un pays, le GRECO a observé que le lien entre les dispositifs de signalement interne et externe n'était pas clair, en particulier le fait de savoir si, avant de s'adresser à l'organe de contrôle, les lanceurs d'alerte doivent d'abord passer par la voie interne. Compte tenu de la structure hiérarchique stricte de la police, le GRECO a noté que, dans de nombreux cas, il est peu probable que les agents signalent leur supérieur hiérarchique direct à un supérieur hiérarchique plus haut gradé. Pour que le système de signalement interne fonctionne, le GRECO a souligné qu'il faut établir des voies internes indépendantes de la structure hiérarchique de la police.

28. Le GRECO s'est dit préoccupé en outre par le manque de clarté ou par la complexité excessive des dispositifs de signalement de certains États membres. Dans un rapport d'évaluation, il a constaté que le recours à différents paliers de signalement (interne, externe, public) était relativement complexe dans la pratique puisqu'il n'était pas toujours aisé de définir quel acteur était compétent à chaque étape, surtout lorsque plusieurs possibilités de signalement existent. Dans un autre rapport, le GRECO a mis en garde sur le fait que l'absence de règles claires, se traduisant par une multiplicité d'organes censés recueillir les signalements et les informations, pouvait avoir un effet dissuasif sur les agents des services répressifs qui envisagent de signaler des manquements. Il a donc été demandé à plusieurs États membres de clarifier et de rationaliser les modalités de signalement, notamment en établissant des règles et des protocoles clairs qui régissent les dispositifs de signalement internes et les procédures de traitement des signalements.

### Mesures contre les représailles

29. La reconnaissance accordée aux lanceurs d'alerte et l'efficacité de leur protection, dans le droit comme dans la pratique, contre toutes sortes de représailles sont de véritables « marqueurs » démocratiques. Des mesures de protection faibles ou mal mises en œuvre découragent les signalements, ce qui amplifie les risques de corruption. Le GRECO a donc souligné la nécessité de mesures de protection efficaces pour protéger les lanceurs d'alerte des répercussions négatives de la divulgation d'informations. Il a également observé que lorsque seul un nombre très limité de lanceurs d'alerte est officiellement reconnu et se voit accorder ce statut assorti de protections spécifiques, par exemple, en raison d'une grande marge d'appréciation, d'autres lanceurs d'alerte potentiels peuvent être découragés d'exprimer leurs préoccupations.

30. Les représailles contre les lanceurs d'alerte peuvent prendre de multiples formes. Elles peuvent être de nature générale, par exemple, le lanceur d'alerte peut perdre des possibilités

de promotion ou subir d'autres traitements punitifs ou discriminatoires, notamment de l'intimidation ou du harcèlement pour avoir enfreint la loi du silence dans l'organisation. Dans un rapport, le GRECO a souligné que, conformément à la Recommandation CM/Rec(2014)7, les lanceurs d'alerte devaient être protégés contre toutes les formes de représailles, qu'elles soient directes ou indirectes. Par représailles indirectes on peut entendre, par exemple, les mesures prises à l'encontre des membres de la famille des lanceurs d'alerte. Dans un autre rapport, le GRECO a considéré qu'une simple mesure de protection, telle que la possibilité de transférer les lanceurs d'alerte vers un autre lieu de travail n'était pas suffisante.

31. De plus, le GRECO a clairement indiqué que l'interdiction des représailles, nécessaire dans la législation, devait être assortie de voies de recours et de moyens de réparation effectifs pour les lanceurs d'alerte. Ces derniers devraient avoir le droit de contester les décisions prises à leur encontre devant un tribunal s'ils le souhaitent et les affaires les concernant devraient être traitées rapidement et dans les délais prescrits. Il convient de prévoir des sanctions adéquates pour les responsables de représailles.

32. La tendance à assimiler la protection des lanceurs d'alerte à la protection des témoins, en offrant par exemple des garanties telles que la relocalisation, le changement d'identité, les mesures de protection, la confidentialité ou le témoignage à distance, est une problématique récurrente. Dans certains cas, des sanctions réduites sont envisagées lorsque le lanceur d'alerte, impliqué dans l'infraction, s'est repenti et coopère avec la justice. Le GRECO a toutefois souligné que la protection des lanceurs d'alerte ne saurait se limiter à la protection accordée aux témoins dans les procédures pénales ni aux garanties offertes par la procédure disciplinaire. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour prévenir les représailles contre les lanceurs d'alerte dans la police.

### Confidentialité

33. Le GRECO a noté qu'il est souvent difficile de préserver la confidentialité lorsqu'une personne signale un manquement. Il y a parfois un manque de confiance dans le dispositif de signalement en raison de craintes liées à l'impossibilité de protéger totalement l'anonymat du lanceur d'alerte, ce qui peut dissuader de recourir aux dispositifs existants pour procéder à un signalement.

34. Le GRECO a souligné que la protection de l'identité des lanceurs d'alerte est essentielle et qu'elle requiert des normes et des dispositifs efficaces qui garantissent la confidentialité. Certains États membres acceptent les signalements anonymes et ont mis en place des garanties lorsque l'identité d'un lanceur d'alerte anonyme est connue par la suite. Dans un rapport, le GRECO a recommandé de supprimer la possibilité de signaler des faits à un supérieur hiérarchique direct afin de mieux protéger l'anonymat. Dans un autre rapport, le GRECO a salué la prise de mesures telles que la garantie de l'anonymat et le renversement de la charge de la preuve.

### Organe de contrôle indépendant

35. Le GRECO a fortement encouragé les États membres à prévoir la possibilité pour les lanceurs d'alerte au sein de la police d'effectuer un signalement auprès d'un organe indépendant.

36. Dans la pratique, plusieurs États membres ont décidé d'instaurer de nouvelles structures indépendantes de la police pour permettre un contrôle externe, s'assurer de la conduite d'enquêtes impartiales sur les signalements d'agents de police et garantir la soumission et le suivi en toute sécurité des signalements effectués. Lorsque ce rôle est confié à un organe déjà en place, le GRECO a souligné que l'organe en question devait disposer de ressources suffisantes pour pouvoir assumer cette responsabilité supplémentaire.

37. Lorsqu'un organe de contrôle indépendant est créé à cet effet, le GRECO a souligné que celui-ci devait être pleinement opérationnel dans la pratique. Dans un rapport d'évaluation, le GRECO a déploré que l'organe de contrôle n'ait qu'une compétence formelle limitée concernant les plaintes des lanceurs d'alerte et qu'il n'ait aucune obligation de donner suite aux divulgations anonymes. Dans un autre rapport, le GRECO a noté un manque de confiance dans l'impartialité

et la capacité de l'unité responsable à réagir de manière adéquate aux divulgations. Il a été demandé aux pays concernés d'améliorer l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte, notamment de veiller à l'indépendance et à l'autonomie de l'autorité chargée de traiter les signalements.

## Promouvoir : formation, information et conseil

### Orientations et formations spécifiques

38. Pour encourager les signalements de faits de corruption au sein des services répressifs, les agents devraient être formés et informés régulièrement au sujet des mesures de protection des lanceurs d'alerte. Il est essentiel de veiller à ce que les agents connaissent les systèmes existants, sachent comment y recourir, soient encouragés à y recourir et aient confiance dans ces systèmes. Dans plus de la moitié des rapports d'évaluation du Cinquième Cycle, le GRECO a recommandé de mener régulièrement des activités de formation et de sensibilisation consacrées à la protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie.

39. De manière générale, les activités de sensibilisation devraient souligner l'intérêt du signalement pour renforcer l'intégrité au sein de la police et pour exposer les potentiels actes répréhensibles. Ces activités devraient viser à changer les mentalités et les attitudes à l'égard de la divulgation protégée et des lanceurs d'alerte. Toute orientation pratique sur la conduite éthique ainsi que les programmes de formation sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption conçus pour la police devraient traiter explicitement de la thématique des lanceurs d'alerte.

40. Le GRECO a souligné en outre que le personnel dirigeant joue un rôle crucial à cet égard. Il doit non seulement donner l'exemple, mais aussi dissuader tout comportement contraire à l'éthique au sein des équipes et créer des conditions « sûres » pour les signalements. Cela passe notamment par des messages clairs de la ligne hiérarchique soulignant que donner l'alerte fait partie intégrante d'une organisation engagée en faveur de l'intégrité, de la bonne gestion et de la transparence. Les lanceurs d'alerte devraient être encouragés à se faire entendre lorsqu'ils ont des raisons de penser qu'ils sont témoins d'une infraction ou d'un acte répréhensible.

### Conseil

41. Le GRECO a également appelé à la mise en place de dispositifs de conseil, notamment par la désignation de conseillers chargés de fournir une assistance confidentielle aux lanceurs d'alerte. L'offre de conseils, d'informations et d'une aide juridique gratuite aux lanceurs d'alerte est particulièrement bénéfique.

42. Le GRECO a souligné l'importance de veiller à ce que le personnel de police ait accès à des conseillers spécialement formés et facilement joignables, qu'il est possible de consulter à titre confidentiel sur des questions d'intégrité. Cela vaut tout particulièrement, par exemple, lorsqu'un agent de police souhaite signaler ce qu'il perçoit comme une faute impliquant notamment son supérieur hiérarchique direct, mais cherche à obtenir une confirmation avant de donner l'alerte et de demander une protection.

## Suivi de la protection des lanceurs d'alerte

43. La mise en place d'un suivi approprié pour s'assurer que les agents de toutes catégories et de tous grades respectent les règles est un élément important de tout système de protection des lanceurs d'alerte. Ce suivi nécessite la collecte systématique de données et des réexamens réguliers du cadre législatif afin de relever les difficultés d'ordre pratique à mesure qu'elles se présentent. Par ailleurs, le GRECO a préconisé l'élaboration d'un mécanisme de contrôle permettant de suivre à la fois le respect des dispositions réglementaires et les pratiques de signalement (voir également ci-dessus).

## Statistiques, données et collecte d'informations

44. Pour aider à évaluer l'impact des mesures visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte et déterminer ce qui fonctionne le mieux, le GRECO a demandé à quelques pays de collecter des informations et des données, et de les mettre ensuite à la disposition du public. Plus précisément, il a été demandé à un pays d'établir un système adéquat de suivi des signalements d'actes de corruption d'agents des services répressifs, intégrant des informations sur le nombre de signalements reçus, les consultations menées, la protection accordée et les actions engagées au pénal sur la base de ces signalements. Il a été demandé à un autre pays de procéder au suivi d'exemples concrets de réussite et d'échec en matière de protection des lanceurs d'alerte.

## Évaluation

45. Comme souligné dans la Recommandation CM/Rec(2014)7, dès lors que la loi est mise en œuvre et que les mécanismes d'alerte sont utilisés, des enseignements sont à tirer sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. L'expérience montre qu'il est extrêmement important d'évaluer périodiquement le système pour déterminer les points à améliorer. Le GRECO a donc encouragé les États membres à évaluer l'efficacité de leur législation dans un délai défini, conformément aux normes européennes.

46. À ce titre, le GRECO a également recommandé qu'une étude indépendante soit menée sur l'attitude générale du personnel à l'égard des atteintes à l'intégrité. Les conclusions de cette étude devraient ensuite servir de base à des mesures ciblées pour promouvoir davantage les comportements éthiques et les signalements de faits de corruption au sein de la police.

## Exemples de bonnes pratiques et de pratiques prometteuses

47. Les exemples de bonnes pratiques et de pratiques prometteuses résumés ci-dessous sont tirés de rapports d'évaluation du Cinquième Cycle<sup>9</sup>.

### Belgique

48. Des modifications législatives ont été apportées avant l'adoption du rapport d'évaluation, prévoyant, pour le personnel intégré à la police, une nouvelle procédure de signalement d'atteintes présumées à l'intégrité. Ce système comprend un comité externe auquel les agents peuvent s'adresser. Parmi les autres changements figurent l'allongement de la durée de protection des lanceurs d'alerte, qui passe de deux à trois ans, la possibilité pour d'anciens membres du personnel qui ont quitté le service depuis moins de deux ans de faire appel à ce dispositif et la possibilité offerte aux lanceurs d'alerte et à toute personne associée à l'enquête d'être affectés temporairement à d'autres services de la police ou organisations fédérales.

### Croatie

49. La loi relative à la protection des dénonciateurs d'irrégularités (loi sur les lanceurs d'alerte) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Elle tient compte à la fois de la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte et des obligations contenues dans la Directive européenne. Les points forts de cette nouvelle loi sont notamment le fait que les « irrégularités » incluent toutes les violations de la loi, les dispositions portant précisément sur les signalements internes, le renversement de la charge de la preuve pour l'employeur dans les procédures judiciaires, les possibilités de divulgation au public dans certaines circonstances et la désignation de l'institution du Défenseur des droits comme organe de signalement externe.

50. Les lanceurs d'alerte ont droit à la protection de leur identité et à la confidentialité de leur signalement, ainsi qu'à la protection judiciaire et à la possibilité de demander réparation pour tout préjudice subi. Cette protection peut également être étendue aux personnes associées au lanceur d'alerte.

### Chypre

51. La loi sur la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union et du droit interne (loi sur les lanceurs d'alerte) a été adoptée en janvier 2022. Elle prévoit la possibilité de faire un signalement en interne et en externe (notamment d'alerter les médias si le lanceur d'alerte a des motifs raisonnables de penser que le signalement ou la divulgation publique des informations est nécessaire pour mettre au jour l'infraction), y compris de manière anonyme, et consacre l'interdiction d'exercer des représailles contre les lanceurs d'alerte, de quelque façon que ce soit. La nouvelle loi établit également l'obligation de mettre en place des dispositifs de signalement internes.

### Irlande

52. Les membres de la police irlandaise (An Garda Síochána ou Garda) sont tenus de rendre compte de leurs actes et peuvent être licenciés s'ils ne le font pas. Le Code de déontologie de la Garda souligne l'importance de dénoncer les actes répréhensibles afin de prévenir les situations préjudiciables et la corruption. En 2019, un nouveau modèle décisionnel a été adopté par la Garda pour encourager les comportements éthiques et, depuis 2021, tous les agents de la Garda sont tenus de suivre une formation sur ce modèle. Les agents peuvent signaler des soupçons de corruption par différents dispositifs et sont protégés dans ce cadre par la loi de 2014 relative aux divulgations protégées. En vertu de cette protection juridique, la responsabilité civile des lanceurs d'alerte n'est pas engagée et des garanties contre les représailles sont en place. Transparency International (Irlande) est l'organisation désignée pour recevoir les divulgations

<sup>9</sup> Pour d'autres exemples de bonnes pratiques, voir le [Rapport d'évaluation de la Recommandation CM/Rec\(2014\)7 sur la protection des lanceurs d'alerte](#), pages 31 à 34, établi sous la supervision du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe.

protégées et pour fournir un soutien et des conseils juridiques.

53. De plus, l'Irlande dispose d'un organe indépendant, la Commission de médiation de la Garda Síochána (GSOC), qui est chargé de traiter les divulgations protégées des membres de la Garda. La GSOC évalue les signalements anonymes et mène des enquêtes, si nécessaire. Le site internet de la GSOC contient une page destinée spécialement aux agents de la Garda, qui décrit en détail le dispositif de divulgations protégées dont elle est chargée. La GSOC a constaté une augmentation continue et progressive, d'année en année, du nombre de signalements effectués en vertu de la loi relative aux divulgations protégées.

### Lituanie

54. La loi relative à la protection des lanceurs d'alerte, adoptée le 28 novembre 2017 et modifiée pour la dernière fois le 20 décembre 2018, s'applique à toutes les institutions du secteur public et du secteur privé. Elle prévoit plusieurs possibilités pour le signalement d'infractions présumées : utiliser un mécanisme interne, saisir le Parquet (qui est l'organe de signalement externe compétent) ou rendre les informations publiques. Les signalements doivent répondre à l'intérêt général et reposer sur l'un des motifs suivants : 1) la sécurité et la santé publiques ou la vie ou la santé d'une personne sont menacées ; 2) il y a un danger pour l'environnement ; 3) les enquêtes menées par des membres des forces de l'ordre ou des tribunaux sont entravées ou subissent une influence illicite ; 4) des activités illégales sont financées ; 5) des fonds ou des biens publics sont utilisés de manière illicite ou non transparente ; 6) des biens sont acquis de manière illégale ; 7) il y a dissimulation des conséquences d'une infraction commise ou entrave à la détermination de l'ampleur de ces conséquences ; ou 8) des infractions d'autre nature sont commises.

55. Toute personne ou entité qui reçoit des informations au sujet d'une infraction présumée doit veiller à garantir l'anonymat du lanceur d'alerte. Il est interdit de prendre à l'encontre de ce dernier des mesures telles qu'un licenciement ou une mutation, de lui faire subir des actes de harcèlement ou de discrimination, de limiter ses possibilités de carrière, etc. La même règle vaut pour les membres de sa famille. L'octroi du statut de lanceur d'alerte, la coordination des mesures destinées à le protéger et la mise en place de l'assistance dont il peut avoir besoin sont du ressort du service chargé des enquêtes internes au sein du Parquet général.

### République de Moldova

56. La loi n° 165/2023 sur les lanceurs d'alerte, entrée en vigueur le 26 octobre 2023, prévoit une série d'interdictions contre les représailles (ce qui inclut toute forme de suspension, de licenciement ou mesure équivalente, la rétrogradation ou l'empêchement de promotion, toute modification des relations de travail, l'évaluation négative de la performance et toute autre sanction disciplinaire, la contrainte, l'intimidation, le harcèlement, la discrimination) et le renversement de la charge de la preuve dans les litiges portant sur les mesures de représailles. Cette loi habilite spécialement le Médiateur à accorder une protection en cas de signalement interne et protège le signalement d'infractions à la loi (alors que le signalement de fautes, par exemple, de manquements à l'éthique ou à l'intégrité, ne semble pas spécifiquement visé), outre que les signalements anonymes peuvent être acceptés à condition que le préjudice potentiel soit très important (menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public).

57. Par ailleurs, la loi sur les lanceurs d'alerte impose un certain nombre d'obligations aux entités publiques, telles que l'obligation d'établir un registre des signalements, l'obligation de préserver le caractère confidentiel de l'identité du lanceur d'alerte et du registre des signalements, l'obligation d'établir des dispositifs de signalement internes et d'informer les employés de leur existence, l'obligation de ne pas imposer de mesures de représailles et l'obligation de mettre les pratiques et les procédures existantes en conformité avec les obligations légales.

### Roumanie

58. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée en décembre 2022 (loi n° 361/2022), a élevé le niveau de protection des lanceurs d'alerte grâce, notamment, à un

certain nombre d'interdictions en matière de représailles, au renversement de la charge de la preuve dans les litiges portant sur les mesures de représailles, à l'adoption de mesures provisoires en cas de représailles, à la possibilité donnée aux tribunaux d'adopter des mesures de protection à l'issue de la procédure ou aux lanceurs d'alerte de recevoir des conseils, des informations et une aide juridictionnelle gratuite, etc. La loi traite du signalement interne et externe et préconise d'utiliser en priorité le dispositif de signalement interne. Le lanceur d'alerte peut toutefois choisir de recourir au dispositif interne ou au dispositif externe. Par ailleurs, sous certaines conditions, un lanceur d'alerte peut rendre publiques des informations concernant une violation du droit, en les communiquant à la presse, à des syndicats, à des organisations patronales, à des organisations de la société civile, à des commissions parlementaires, etc.

### Norvège

59. Les modifications significatives apportées à la loi sur l'environnement de travail ont à la fois clarifié et consolidé les exigences afin de mieux protéger les lanceurs d'alerte, notamment par des dispositifs de signalement plus structurés, des mesures de sensibilisation renforcées et l'obligation concrète de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles.

60. De plus, la police a publié des orientations détaillées sur le signalement des dysfonctionnements en son sein (*Merci d'oser parler !*). En 2017 et 2018, la direction de la police et le délégué à la sécurité ont également fait le tour des districts de police et des organes spécialisés afin de promouvoir le signalement de dysfonctionnements et de sensibiliser les agents aux règles/orientations existantes et aux dispositifs de signalement en place.

## CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

---

61. Au cours du Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a examiné des approches innovantes et des thèmes émergents en matière de prévention de la corruption et a formulé plusieurs recommandations relatives à la protection des lanceurs d'alerte dans les services répressifs. L'accent a porté en particulier sur l'existence et le fonctionnement d'un cadre régissant cette protection.

62. Les recommandations du GRECO ont porté, entre autres, sur l'établissement d'obligations de signalement, l'élaboration d'un cadre national complet et cohérent pour faciliter les signalements, la mise en place de normes et de dispositifs efficaces qui garantissent la confidentialité, la protection contre toutes les formes de représailles (ne se limitant pas au licenciement) et la mise en œuvre d'activités de sensibilisation, d'orientations et de conseils spécifiques et de mesures de formation spécialisée.

63. L'action du GRECO dans ce domaine se poursuivra au cours du Sixième Cycle d'Évaluation, qui est consacré à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au niveau infranational. Le [questionnaire](#) du Sixième Cycle d'Évaluation s'appuie en grande partie sur l'expérience acquise au cours des Cycles d'Évaluation précédents, notamment pour ce qui concerne les mesures de protection des lanceurs d'alerte telles qu'elles ont été définies lors des 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> Cycles. Cela étant, des aspects spécifiques seront pris en compte pour le niveau infranational<sup>10</sup>.

64. Lors du Sixième Cycle d'Évaluation, les questions suivantes pourraient être examinées plus en détail :

- (i) l'existence d'un ou de plusieurs systèmes d'alerte au niveau infranational ;
- (ii) la qualité et l'efficacité des systèmes de ce type (notamment l'accès aux dispositifs de signalement, les catégories de personnes pouvant faire des signalements, les agents/organes auprès desquels les signalements peuvent être faits, la clarté des procédures) ;
- (iii) les garanties en vigueur pour protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles et leur mise en œuvre dans la pratique ;
- (iv) la formation des agents et des organes chargés de traiter les signalements au niveau infranational ;
- (v) le cadre de collecte des informations relatives aux signalements et l'établissement de rapports à intervalles réguliers.

---

<sup>10</sup> Voir par exemple le rapport adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en avril 2019 sur [La protection des lanceurs d'alerte - Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional](#).

**Pour en savoir plus :**

**Secrétariat du GRECO**

Direction générale Droits humains et État de droit

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél. : +33 (0)3 88 41 30 43

Fax : + 33 (0)3 88 41 39 55

[www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

[www.coe.int](http://www.coe.int)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE