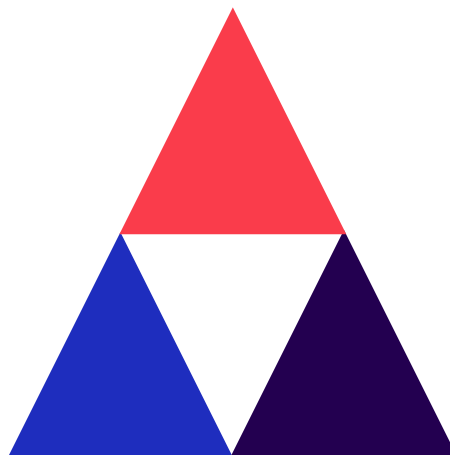




► Protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique

Réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique
(Genève, 26-30 septembre 2022)



► Préface

Le présent rapport a été établi par le Bureau international du Travail (BIT) pour servir de base de discussion à la réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique, qui se tiendra à Genève du 26 au 30 septembre 2022.

La réunion technique tire son origine d'une série de propositions faites par les mandants à la suite du Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique (Genève, 2 et 3 avril 2014)¹. Les conclusions de ce forum mentionnent le rôle que jouent la législation, notamment la législation anticorruption, le dialogue social et la négociation collective dans l'indépendance et la protection des fonctionnaires. Le groupe des travailleurs a souligné l'importance de cette question lors d'une réunion des organes consultatifs sectoriels en octobre 2014. Le Conseil d'administration a été informé en octobre 2015 que l'Internationale des services publics proposait d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence une question en vue d'une action normative concernant l'indépendance, l'impartialité et la protection de certaines catégories de fonctionnaires, notamment dans le cadre de la lutte contre la corruption².

Cette thématique étant considérée comme nouvelle, le document présenté au Conseil d'administration en octobre 2016 proposait qu'elle soit d'abord examinée dans le cadre d'une réunion d'experts. Lors de la réunion qu'ils ont tenue du 11 au 13 janvier 2017, les organes consultatifs sectoriels ont recommandé au Bureau d'entreprendre des travaux de recherche à ce sujet dans le cadre du programme pour les activités sectorielles pour 2018-19. En conséquence, le Bureau a publié un document de travail traitant de la législation et de la pratique nationales sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public et celui des services financiers³.

Le sujet a ensuite été jugé suffisamment élaboré pour être examiné dans le cadre d'une réunion d'experts. Lors de leur réunion de janvier 2021, les organes consultatifs sectoriels ont proposé au Conseil d'administration de convoquer une réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique pendant la période biennale 2022-23. Le Conseil d'administration a approuvé cette proposition à sa 341^e session (mars 2021)⁴. À sa 343^e session, il a décidé que cette réunion se tiendrait du 26 au 30 septembre 2022 et qu'elle serait composée des gouvernements intéressés, de huit représentants employeurs et de huit représentants travailleurs, de conseillers techniques et d'observateurs, ainsi que d'organisations internationales officielles et d'organisations internationales non gouvernementales en tant qu'observateurs⁵.

¹ OIT, *Rapport final de la discussion – Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique*, GDFPS/2014/11, 2014.

² *Ordre du jour de la Conférence internationale*, 325^e session, GB.325/INS/2, 2015, paragr. 31.

³ Iheb Chalouat, Carlos Carrión-Crespo et Margherita Licata, *Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers*, document de travail n° 328 (BIT, 2019)

⁴ *Procès-verbaux de la 341^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, GB.341/PV, 2021, paragr. 653-662.

⁵ *Réunions sectorielles tenues en 2021 et propositions concernant les activités sectorielles en 2022-23*, GB.343/POL/2(Rev.2), 2021, annexe I.

► Table des matières

	Page
Préface	3
Liste des sigles et acronymes	7
I. Historique et contexte	9
II. Définir la corruption et le lancement d'alerte	11
La corruption et ses répercussions sur le travail décent.....	11
Lancement d'alerte.....	13
III. Lancement d'alerte et fonctionnaires	13
Obligation faite aux fonctionnaires de signaler les pratiques de corruption	14
Indépendance du service public et des fonctionnaires	14
Travailleurs des institutions de contrôle du secteur public	16
IV. Protection des lanceurs d'alerte.....	17
De la liberté d'expression à la lutte contre la corruption	17
Instruments, accords et orientations internationaux et régionaux	19
Législation nationale relative à la protection des lanceurs d'alerte	21
Situations dans lesquelles les lanceurs d'alerte sont protégés.....	24
Exigence de bonne foi	25
Institutions et pratiques	27
Canaux de signalement et anonymat	28
Protection contre les représailles	31
Incitations à signaler les irrégularités	35
Mécanismes d'application	35
V. Protection des lanceurs d'alerte dans la pratique.....	36
Succès obtenus grâce à la protection des lanceurs d'alerte	36
Protection des lanceurs d'alerte: des défis subsistent	37
Dimensions culturelles de la protection des lanceurs d'alerte.....	40
VI. Dialogue social et protection des lanceurs d'alerte	41
VII. Conclusion	45

► Liste des sigles et acronymes

BIT	Bureau international du Travail
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du Travail
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UE	Union européenne

► I. Historique et contexte

1. La pandémie de COVID-19 a souligné l'importance cruciale d'un service public efficace et indépendant. Entre autres tâches, les services publics ont dû fournir des services d'urgence et de santé aux personnes ayant développé une forme grave de la maladie, administrer les vaccins et gérer les fonds de secours en faveur des personnes dont les moyens de subsistance avaient été compromis par les mesures de confinement. L'Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19 reconnaît le rôle essentiel du secteur public et demande aux mandants de l'OIT de «renforcer le rôle essentiel du secteur public, qui contribue au bon fonctionnement de l'économie et de la société». De plus, l'expérience prouve que la reprise est plus forte et plus inclusive dans les pays dotés de solides pratiques et institutions de gouvernance publique ⁶.
2. Les services publics ont, certes, joué un rôle essentiel dans la réponse à la pandémie de COVID-19 et la reprise, mais la pandémie a aussi révélé qu'ils étaient (comme d'autres secteurs) exposés au risque de corruption ⁷. Alors que des milliards de dollars leur ont été alloués au titre des services de santé ou des aides financières, plusieurs cas de fraude et de corruption ont été mis au jour ⁸. Il est donc évident que la résilience future dans les situations d'urgence passera par la mise en place de garanties accrues pour assurer l'intégrité des services publics.
3. Le présent document étudie une stratégie essentielle pour garantir l'intégrité dans les services publics: la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique. Il examinera les politiques et pratiques nationales, régionales et internationales relatives à la protection des lanceurs d'alerte et évaluera la mesure dans laquelle les normes internationales du travail ont ciblé certaines composantes de ce problème.
4. Il est opportun que l'OIT expose son point de vue sur cette question. À l'occasion de discussions récentes sur les vaccins contre le COVID-19, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ont appelé les gouvernements à relever le niveau de confiance des citoyens en améliorant, entre autres, la protection des lanceurs d'alerte et la capacité des organismes de réglementation à gérer efficacement les problèmes et à communiquer régulièrement à mesure que les événements se produisent, renforçant ainsi la confiance du public dans leurs processus d'examen.
5. De telles initiatives s'appuient sur l'attention accrue portée à la déontologie et au travail décent dans la fonction publique à la suite de la crise économique et financière de 2008. Dans le sillage de cette crise, le rythme de ratification de la [convention \(n° 151\) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978](#), s'est accéléré (57 ratifications jusqu'à présent), et les appels à davantage de transparence dans l'administration publique se sont intensifiés. Les fonctionnaires eux-mêmes ont joué un rôle croissant dans la promotion et l'application des normes de déontologie et de transparence partout dans le monde, souvent par l'intermédiaire de leurs organisations.

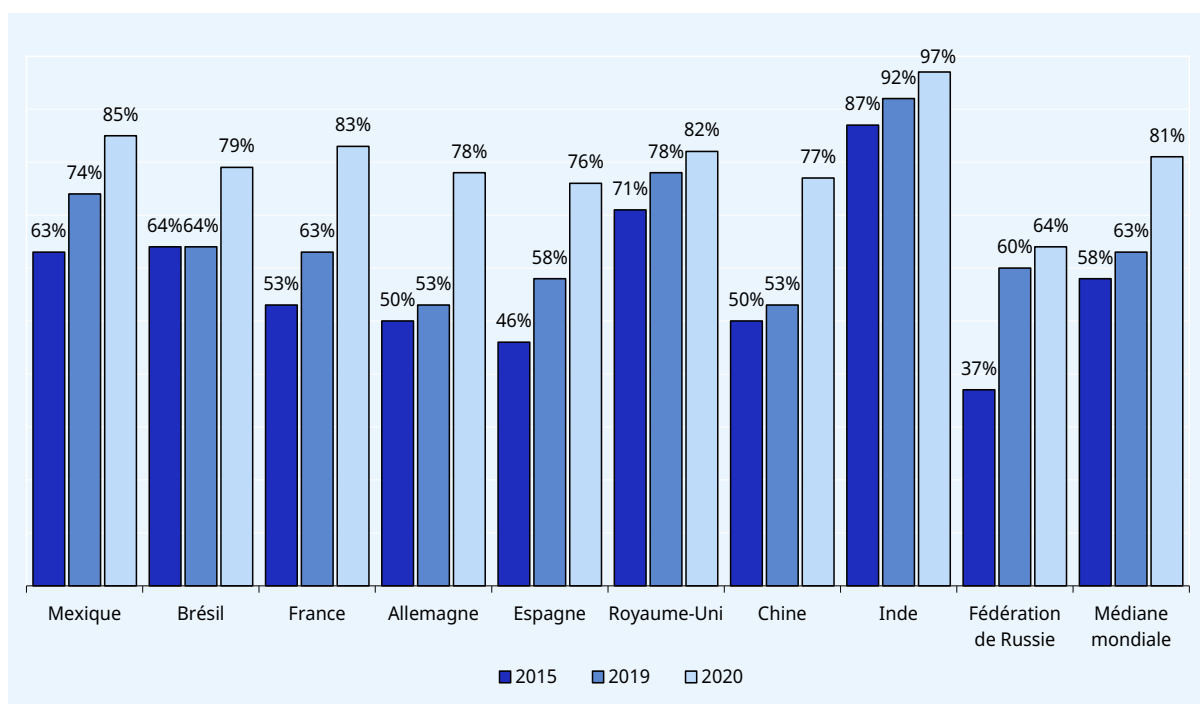
⁶ OCDE, *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, 2021.

⁷ ONUDC, *Lancez l'alerte, défendez la santé! Lignes directrices sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des soins de santé*, 2021.

⁸ ONUDC, «Responsabilité et prévention de la corruption dans l'attribution et la distribution des plans de sauvetage économique d'urgence dans le contexte et au lendemain de la pandémie COVID-19», 2020; ONUDC, *Corruption and COVID-19: Challenges in Crisis Response and Recovery*, 2020.

6. Les lanceurs d'alerte du secteur public jouent un rôle central en œuvrant en faveur de la transparence et de la responsabilisation. Ils révèlent les activités illégales, comme l'évasion fiscale, les fautes de gestion graves, la corruption et la collusion, qui sont contraires à l'intérêt public. Ils attirent l'attention sur des «signes avant-coureurs» ou des faits susceptibles d'engager la responsabilité des organismes gouvernementaux et ainsi préviennent d'éventuels préjudices à la bonne exécution des missions de ces organismes ou limitent la portée de tels préjudices⁹. Les données disponibles indiquent que le pourcentage d'employés (travailleurs des secteurs public, privé et à but non lucratif) signalant des manquements augmente depuis 2015 (figure 1). Une enquête menée auprès de plus de 14 000 travailleurs des secteurs privé, public et à but non lucratif dans 10 pays a montré que 33 pour cent des travailleurs avaient été témoins de manquements, et que 81 pour cent de ces derniers les avaient signalés¹⁰.

► **Figure 1. Pourcentage d'employés ayant signalé des manquements dans certains pays, 2015, 2019, 2020**



Source: ECI, 2021 Global Business Ethics Survey Report – The State of Ethics & Compliance in the Workplace: A Look at Global Trends, 2021, 21.

7. Les actions de ces travailleurs évitent aux États des milliards de dollars de pertes de fonds publics qui peuvent ainsi être consacrés à des secteurs productifs qui dynamisent l'économie, améliorent les conditions de travail des fonctionnaires et assurent une prestation de services publics efficace. Lorsque les manquements entraînent des conséquences sur la santé, la sécurité et l'environnement, les signaler peut également sauver des vies. Cela étant, lorsqu'ils révèlent de telles informations, les lanceurs d'alerte risquent souvent de perdre leur emploi, leur liberté, voire la vie. Environ 61 pour cent des travailleurs qui signalent des manquements font l'objet de

⁹ David Banisar, «Whistleblowing: International Standards and Developments», *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, I. Sandoval (dir. de publication) (World Bank Institute for Social Research, 2011).

¹⁰ Ethics and Compliance Initiative (ECI), 2021 Global Business Ethics Survey Report – The State of Ethics & Compliance in the Workplace: A Look at Global Trends, 2021.

représailles ¹¹. La protection de ces travailleurs est devenue un élément essentiel de la lutte contre la corruption, la fraude, les malversations financières et d'autres pratiques malhonnêtes pouvant compromettre la prestation de services publics. En outre, il est avéré que la protection des lanceurs d'alerte est intrinsèquement liée à la protection de l'environnement, de la croissance durable, des droits de l'homme et de l'emploi. Plus important encore dans ce contexte, elle s'est imposée comme essentielle pour faire progresser le travail décent dans les services publics.

► II. Définir la corruption et le lancement d'alerte

La corruption et ses répercussions sur le travail décent

8. Les lois et les débats universitaires ¹² proposent une myriade de définitions de la corruption, allant de la plus générale à la plus restrictive ¹³. Il en résulte une absence de définition universelle. Plutôt que de définir la corruption, les instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux fournissent des listes exhaustives d'actes incriminés. Par exemple, l'article 4(1) du décret-loi n° 62 ([Executive Order No. 62](#)) du Libéria (2014) érige en infraction «l'abus de pouvoir commis par un organisme public ou un fonctionnaire» et «l'emploi abusif ou non autorisé de fonds ou d'autres biens de l'État ou d'un organisme public».
9. Lorsqu'une définition de la corruption est donnée, elle fait généralement référence au modèle «donneur d'ordre-agent-client». Dans le cadre de ce modèle, le fonctionnaire est l'agent, l'employeur gouvernemental le donneur d'ordre, et le public le client:

Il y a corruption lorsqu'un agent fait passer son propre intérêt avant celui du donneur d'ordre en obtenant ou en cherchant à obtenir un avantage de la part de la personne qui sollicite un service, à savoir le client (C). Les conditions conduisant à la corruption sont réunies lorsque le donneur d'ordre (D) détient le pouvoir et que l'agent (A), à qui D a confié la responsabilité d'assurer la prestation de services, dispose d'une certaine marge de manœuvre dans l'administration desdits services, et qu'il n'y a pas ou peu d'obligation de rendre compte. Si D se trouve en situation de monopole, [...] et qu'il appartient à A de décider comment, quand, où et avec qui établir des liens, et s'il n'existe pas de procédure de contrôle précise et accessible du processus décisionnel, la situation peut aisément donner lieu à la corruption ¹⁴.
10. La corruption engendre, de multiples façons, des déficits de travail décent qui nuisent à l'approche de l'avenir du travail centré sur l'humain prévue dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, 2019. Ces déficits peuvent prendre plusieurs formes:
 - perte d'investissements publics dans les infrastructures, lesquels ont un effet multiplicateur élevé en termes d'emplois indirects et induits ¹⁵;
 - disparition de services sociaux, ce qui accentue la pauvreté, entrave le développement des entreprises et réduit les possibilités d'éducation ¹⁶;

¹¹ ECI.

¹² Indira Carr, «Corruption, the Southern African Development Community Anti-Corruption Protocol and the Principal-Agent-Client Model», *International Journal of Law in Context* 5, n° 2 (2009): 148-149.

¹³ Guoping Jiang, *Corruption Control in Post-Reform China: A Social Censure Perspective* (Singapore: Springer Nature, 2017); Carr.

¹⁴ Carr, 151-152. Pour une description équivalente dans la doctrine de droit civil, voir Maria Fe Blanes Soliva et Fabiola Meco Tébar, «La protección de datos de las personas denunciantes en casos de corrupción en el sistema español», *Cuadernos de Política Criminal* 129, n° III (2019): 156-157.

¹⁵ OCDE, «[Curbing Corruption: Investing in Growth](#)», background document, 3rd OECD Integrity Forum, 2015.

¹⁶ ONUDC et PNUD, «[Corruption et développement](#)», 2016.

- réduction de l'accumulation de capital humain «car davantage de temps est investi dans le capital politique en vue d'accroître le pouvoir administratif d'individus, que dans le secteur de l'éducation productif»¹⁷;
 - dégradation de la culture organisationnelle, qui tolère la corruption et prive les services de temps de travail¹⁸;
 - affaiblissement des institutions de contrôle, ce qui réduit la transparence et expose ces travailleurs à des représailles¹⁹.
11. La corruption est apparue également comme un obstacle majeur aux efforts visant à contenir la propagation du COVID-19 en ce qu'elle a détourné les fonds des services essentiels et affaibli tant l'efficacité des réponses à la crise que le respect des droits de l'homme²⁰.
12. D'une manière générale, ce sont les pauvres et les groupes défavorisés, tels que les travailleurs de l'économie informelle et les personnes touchées par les conflits, qui subissent de manière disproportionnée les conséquences de cette situation²¹. La Conférence internationale du Travail a reconnu la nécessité de s'attaquer à la corruption. Par exemple, le paragraphe 23 de la [recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#), appelle les États Membres de l'OIT à «prendre des mesures pour promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption»²². Le paragraphe 7 c) de la [recommandation \(n° 205\) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017](#), dispose que «lorsqu'ils prennent des mesures sur l'emploi et le travail décent en réponse à des situations de crise résultant de conflits et de catastrophes, et aux fins de prévention, les membres devraient tenir compte de [...] l'importance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et le clientélisme»²³. En outre, l'objectif 16 des objectifs de développement durable (ODD) appelle tous les États membres de l'ONU à «mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous», tandis que la cible 16.5 des ODD vise à «réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes». À cet égard, les lanceurs d'alerte sont des parties prenantes de premier plan pour ce qui est d'assurer la prestation de services publics de qualité, de mettre en place les conditions pour parvenir au plein emploi productif et librement choisi et créer des possibilités de travail décent pour tous, de protéger l'environnement, la croissance durable et les droits de l'homme, et de réaliser les ODD d'ici à 2030.

¹⁷ Spyridon Boikos, «Corruption, Public Expenditure and Human Capital Accumulation», *Review of Economic Analysis* 8, n° 1 (2016), 19.

¹⁸ Marlen Jamie-Lee Campbell, «Organizational Cultures' Impact on Employees' Corruption» (dissertation, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2015); Alison Taylor, «What Do Corrupt Firms Have in Common? Red Flags of Corruption in Organizational Culture», Columbia University Center for the Advancement of Public Integrity, 2016.

¹⁹ Fonds monétaire international (FMI), «Corruption: Costs and Mitigating Strategies», Staff Discussion Note, 2016.

²⁰ Jon Vrushni et Roberto Martínez B. Kukutschka, «Why Fighting Corruption Matters in Times of COVID-19», Transparency International, 28 janvier 2021.

²¹ PNUD et Institut international de l'eau à Stockholm (SIWI), *Women and Corruption in the Water Sector: Theories and Experiences from Johannesburg and Bogotá*, Water Governance Facility Report n° 8, 2017, 18.

²² Ce document a été soumis à la réunion tripartite d'experts de septembre 2013 par le groupe des employeurs, qui a demandé l'inclusion de mesures de lutte contre la corruption pour combattre les causes de l'informalité. OIT, [Rapport du Directeur général: Sixième rapport supplémentaire – Rapport de la réunion tripartite d'experts: faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle](#), GB.319/INS/14/6, 2013.

²³ Ce document a été proposé par le membre gouvernemental des Pays-Bas à la première discussion sur l'instrument proposé qui s'est tenue en 2016. OIT, [Compte rendu provisoire, n° 15-2\(Rev.\)](#), ILC.105/PR15-2(Rev.), 2016.

Lancement d'alerte

13. Les discussions sur la définition et la nature du lancement d'alerte sont très diverses, car la culture nationale et organisationnelle peut influencer sur l'idée que l'on se fait de ce qu'est un comportement acceptable ou l'intérêt public ²⁴. Les États Membres de l'OIT n'ont pas tous la même définition du lancement d'alerte. Selon une définition largement acceptée, celui-ci est «la divulgation, par les membres (anciens ou actuels) d'une organisation, de pratiques illégales, immorales ou illégitimes sous le contrôle de leurs employeurs, à des personnes ou organisations qui pourraient être en mesure d'agir à cet égard» ²⁵. Un autre élément commun à de nombreuses définitions est que la divulgation est faite à des agents qui ont le pouvoir de remédier à la situation ²⁶. La directive 2019/1937 de l'Union européenne (UE) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne fait référence aux lanceurs d'alerte en tant que «personnes qui signalent des violations du droit de l'Union» ou «personnes qui signalent des dispositifs abusifs et/ou tendant à l'évasion» ²⁷.
14. D'après une source universitaire, le lancement d'alerte est un processus en quatre étapes:
 - l'événement déclencheur est une activité suspecte, contraire à l'éthique ou illégale;
 - un employé qui est témoin ou a connaissance de l'activité suspecte en évalue le caractère répréhensible;
 - l'employé révèle l'événement répréhensible;
 - les supérieurs hiérarchiques, les collègues ou d'autres personnes réagissent à cette révélation ²⁸.

► III. Lancement d'alerte et fonctionnaires

15. Bien qu'il y ait des lanceurs d'alerte dans de nombreux secteurs, les fonctionnaires «sont mieux informés sur les mécanismes institutionnels de réception et de traitement des plaintes pour corruption, mais sont en même temps particulièrement vulnérables en l'absence de systèmes appropriés de protection des personnes qui signalent des actes de corruption» ²⁹. Leur position

²⁴ Jiang, 2017; Indira Carr et David Lewis, «Combating Corruption through Employment Law and Whistleblower Protection», *Industrial Law Journal* 39, n° 1 (2010): 52-81; Gedion Onyango, «Whistleblower Protection in Developing Countries: A Review of Challenges and Prospects», document présenté lors d'un webinaire de l'Académie internationale de lutte contre la corruption sur le thème «Corruption, conflit d'intérêts et lancement d'alerte dans l'administration publique», 2 septembre 2021.

²⁵ Ruggero Scaturro, *Defining Whistleblowing*, Académie internationale de lutte contre la corruption, Research Paper Series No. 05, mai 2018, citant J.P. Near et M.P. Miceli, «Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing», *Journal of Business Ethics* 4 (1985): 1-16 et 4. Le Thésaurus de l'OIT définit le lancement d'alerte comme étant «la dénonciation, par les employés ou ex-employés de pratiques illégales, irrégulières, dangereuses ou moralement répréhensibles».

²⁶ Par exemple, Łucja Kobroń-Gasiorowska, «La pandémie COVID-19 et la protection des lanceurs d'alerte en Pologne» dans *The Global Labour Right Reporter: Accès à la justice du travail*, ILaw Network 1, n° 1 (2021): 36-38; Wim Vandekerckhove, «Is it Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection», *Journal of Business Ethics* (2021); Transparency International, «Whistleblowing: An Effective Tool in the Fight against Corruption», 2010; et John McLaren, Wesley Kendall et Laura Rook, «Would the Singaporean Approach to Whistleblower Protection Laws Work in Australia?», *Australasian Accounting, Business and Finance Journal* 13, n° 1 (2019): 91-108.

²⁷ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *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*.

²⁸ Banisar, 24.

²⁹ Franz Chevarría et Martha Silvestre, *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa* (Madrid: Programme EUROsocial, 2013).

au sein des organismes publics les expose à des actes répréhensibles ³⁰ «susceptibles de nuire à la réputation et/ou aux performances d'une organisation» ³¹ et leur permet de signaler des irrégularités. Cependant, elle peut aussi «les exposer à des effets injustes s'ils parlent» ³².

Obligation faite aux fonctionnaires de signaler les pratiques de corruption

16. Les fonctionnaires ont le devoir de respecter la confidentialité des informations qui leur sont communiquées. Ils sont aussi généralement tenus de signaler les irrégularités dont ils sont témoins dans l'exercice de leurs fonctions ³³. C'est une obligation de loyauté, car ils agissent au nom des contribuables qui financent les services publics plutôt que de l'organisme public qui les emploie ³⁴. En vertu de cette obligation, souvent énoncée dans les codes de déontologie, ils doivent signaler les comportements contraires à l'éthique qui nuisent à la mission de l'organisation. Les employeurs du secteur public sont tenus quant à eux de respecter les droits humains des fonctionnaires ³⁵. Dans le contexte de la corruption, «cela peut inclure l'obligation de permettre aux travailleurs de signaler les actes répréhensibles présumés» ³⁶. Le Code international de conduite des agents de la fonction publique de 1996 prévoit une exception au devoir de confidentialité lorsque «la législation nationale, le devoir à accomplir ou les besoins de la justice [...] exigent qu'il en soit autrement» ³⁷. En Inde, la Commission de réforme du droit a souligné en 2005 que le devoir de confidentialité «n'implique pas de garder le silence sur la corruption d'autres fonctionnaires» ³⁸. De même, en République de Corée et en Ouganda, les lanceurs d'alerte autorisés qui divulguent des informations confidentielles ne sont pas réputés violer une quelconque obligation de confidentialité ³⁹.

Indépendance du service public et des fonctionnaires

17. Fondamentalement, la lutte contre la corruption et la protection des lanceurs d'alerte supposent l'existence d'organes judiciaires, d'autorités pénales et d'organes répressifs qui soient indépendants et disposent des ressources financières et humaines, des capacités techniques et du professionnalisme requis ⁴⁰. On a fait valoir que des institutions publiques professionnelles et

³⁰ A. J. Brown, «Towards 'Ideal' Whistleblowing Legislation? Some Lessons from Recent Australian Experience», *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 2, n° 3 (2013): 153-182.

³¹ Schona Jolly et Dee Masters, «In the Matter of Whistleblowing Protection for Workers at the Centre of the COVID-19 Pandemic: Joint Opinion» (The Good Law Project, 2020), 6.

³² Brown, 11.

³³ Par exemple, Lituanie, loi n° XIV-471 du 29 juin 2021, loi portant modification de la loi n° IX-904 du 28 mai 2002 relative à la prévention de la corruption.

³⁴ Par exemple, Sénégal, *Code de transparence*, loi n° 2012/22 du 27 décembre 2012, et Côte d'Ivoire, *ordonnance n° 2013-660 du 20 septembre 2013 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées*, art. 61-62.

³⁵ Jos Leys et Wim Vandekerckhove, «Whistleblowing Duties», *International Handbook of Whistleblowing Research*, A. J. Brown et al. (dir. de publication) (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), 115-132; David Cabrelli, «The Implied Duty of Mutual Trust and Confidence: An Emerging Overarching Principle?», *Industrial Law Journal* 34, n° 4 (2005): 284-307; et Bob Hepple, «Human Rights – Human Rights and Employment Law», *Amicus Curiae - Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, n° 8 (1998).

³⁶ Carr et Lewis.

³⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 51/59, Lutte contre la corruption*, A/RES/51/59 (1996), paragr. 10.

³⁸ Inde, Commission indienne du droit, *One Hundred and Seventy Ninth Report on the Public Interest Disclosure and Protection of Informers*, décembre 2001, 44.

³⁹ République de Corée, loi sur la protection des lanceurs d'alerte, art. 14.3; Ouganda, *The Whistleblowers Protection Act, 2010*, art. 10.

⁴⁰ Jonathan Murphy et Franklin De Vrieze, *Parliaments and Independent Oversight Institutions: Global and Country-Specific Analysis of Parliaments' Relationships with Supreme Audit, Anti-Corruption and Human Rights Institutions* (Westminster Foundation for Democracy, 2020); Commission européenne, «Fiche thématique du semestre européen: Lutte contre la corruption», 11.

indépendantes constituaient la meilleure arme contre la corruption, ce qui a conduit certains à émettre l'idée que les institutions indépendantes et leurs agents devraient bénéficier de l'immunité de représailles pour les «décisions qu'ils prennent dans le cadre de leur mandat; une notion analogue à l'immunité parlementaire»⁴¹.

18. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a publié en 2017 les recommandations ci-après à l'intention des États membres⁴²:

- i) Protéger les acteurs de la justice lorsque leur vie et leur intégrité personnelle sont en danger [...].
 - ii) Mener des enquêtes approfondies et indépendantes sur les attaques contre les acteurs de la justice qui travaillent sur des affaires de corruption et sanctionner efficacement les auteurs et les instigateurs de ces attaques [...].
 - iii) Adopter des mesures visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'autonomie des systèmes de justice, par la mise en place de règles régissant les critères de sélection et de nomination [...], de conditions et de procédures prévisibles pour les candidats, ainsi que de mécanismes permettant d'assurer la transparence des processus de sélection et de nomination des acteurs de la justice, notamment lorsqu'ils appartiennent à de hautes juridictions.
- [...]
- v) Garantir l'exercice de la liberté d'expression et d'association des acteurs de la justice en veillant à ce que les régimes disciplinaires ne sanctionnent pas illégitimement ces droits.
 - vi) Renforcer les institutions de contrôle judiciaire et administratif afin de garantir que la direction rende des comptes.
 - vii) Assurer un contrôle plus efficace et plus transparent dans les corporations et institutions où la corruption est la plus fréquente, comme les gardiens de prison, les officiers de police, les agents des services d'immigration, les entités qui fournissent des services publics et celles qui supervisent les projets d'infrastructure.

19. La recommandation visant à renforcer l'indépendance attire l'attention sur le fait que les lanceurs d'alerte doivent protéger l'indépendance du service public et du pouvoir judiciaire. Ce principe d'indépendance est conforme à ce que l'ONUDC, la CIDH et les parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003 attendent de ceux qui sont chargés d'examiner les irrégularités signalées⁴³.

20. Si l'OIT n'a pas traité de cette question en général, plusieurs instruments relatifs à l'inspection du travail, qui est un service public, énoncent des principes en matière d'indépendance susceptibles de s'appliquer à tous les services publics. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, exigent toutes deux que les inspecteurs du travail soient des fonctionnaires «indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue». L'Étude d'ensemble de 2006 consacrée à ces instruments et à d'autres instruments relatifs à l'inspection du travail⁴⁴ énonce plusieurs

⁴¹ Carlos Cubillo Rodríguez, *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos* (Madrid: Dykinson (dir. de publication), 2019), 45; Jonathan Murphy et Franklin De Vrieze, *Parliaments and Independent Oversight Institutions*, 17.

⁴² CIDH, [Résolution 1/18: Corruption and Human Rights](#), mars 2018.

⁴³ ONUDC, *Corruption: Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, deuxième édition, 2005, 3; [Résolutions 7/2, 7/5 et 7/6 adoptées par la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption](#), novembre 2017; et CIDH, [Résolution 1/17: Human Rights and the Fight Against Impunity and Corruption](#), septembre 2017.

⁴⁴ OIT, *Étude d'ensemble relative à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947, à la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et à la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969*, ILC.95/III(1B), 2006.

mesures qui sont de nature à protéger les inspecteurs du travail contre les influences extérieures et qui pourraient être adoptées pour protéger les travailleurs d'autres institutions de contrôle:

- a) maintenir en période d'austérité le niveau des ressources financières qui leur sont allouées (paragr. 209);
- b) veiller à ce qu'ils soient traités avec tous les égards que méritent les responsabilités qu'ils assument au quotidien et en tenant compte du rôle social qui est assigné à leur fonction (paragr. 219), et garantir leur sécurité physique lorsqu'ils interviennent sur le terrain (paragr. 222);
- c) reconnaître, renforcer et utiliser de manière rationnelle les compétences des fonctionnaires par l'attribution de récompenses pour performances individuelles ou collectives et par des opportunités de perfectionnement professionnel aux fins de promotion (paragr. 221);
- d) définir de manière spécifique, avec leur participation, les notions d'intérêt, de secret et de confidentialité ainsi que, le cas échéant, les circonstances exceptionnelles dans lesquelles les inspecteurs du travail pourraient ou devraient être exonérés des obligations et interdictions prescrites ou dans lesquelles celles-ci pourraient être assouplies en vue de préserver les objectifs de l'inspection du travail (paragr. 223);
- e) prévoir la possibilité de demander la communication des livres, registres, documents, y compris sous leur forme électronique, lorsque la tenue en est prescrite par la législation nationale (paragr. 276).

Travailleurs des institutions de contrôle du secteur public

21. Les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public qui ont pour fonctions d'enquêter et de faire rapport sur des activités illicites, telles que la mauvaise administration, l'évasion fiscale, la corruption, le blanchiment d'argent et le trafic de drogue, peuvent être décrits comme des «chargés du lancement d'alerte»⁴⁵. Comme tous les fonctionnaires, ces travailleurs ont une connaissance privilégiée des actes répréhensibles qu'ils révèlent. Compte tenu de leur rôle particulier, ils limitent également le pouvoir discrétionnaire des agents publics, notamment en appliquant des directives et des procédures strictes en matière de passation de marchés et de justification de l'utilisation des fonds publics⁴⁶. Ils peuvent signaler des actes répréhensibles liés à la transgression des normes en vigueur, à l'indifférence aux objectifs ou à la poursuite d'un but illicite, ou au fait de causer des dommages par négligence ou de manière intentionnelle⁴⁷. Sont concernées les professions suivantes:

- contrôleurs, auditeurs et auditeurs généraux, y compris les agents de vérification ou consultants spécialisés autorisés par les contrôleurs, auditeurs ou auditeurs généraux;
- auditeurs internes et externes;
- inspecteurs de banque;
- comptables (chefs de service, responsables des achats et fonctionnaires chargés des achats) des différents ministères et administrations publiques;
- comptables généraux;
- contrôleurs de gestion;

⁴⁵ Kim Loyens et Jeroen Maesschalck, «Whistleblowing and Power: New Avenues for Research», dans Brown *et al.*, 154-173.

⁴⁶ Leonce Ndikumana, «Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries», Political Economy Research Institute Working Paper Series No. 120, Université du Massachusetts, à Amherst, décembre 2006, 26.

⁴⁷ Leys et Vandekerckhove.

- comptables;
- contrôleurs de l'audit interne;
- agents fiscaux et judiciaires;
- contrôleurs de stocks;
- employés d'institutions publiques spécialisées telles que les commissions de lutte contre la corruption;
- procureurs ⁴⁸.

22. Ces travailleurs constituent un groupe distinct car *a)* ils sont susceptibles de faire l'objet de mesures disciplinaires s'ils ne signalent pas les actes répréhensibles, et *b)* leur travail consiste à établir des preuves de conformité aux lois et règlements qui puissent être contrôlées ultérieurement. Cependant, comme ils occupent une position stratégique au sein du service public, il est souvent impératif d'adopter des mesures compensatoires, telles qu'une protection juridique contre le licenciement ou l'établissement d'un lien hiérarchique direct avec la plus haute autorité. Bien qu'ils ne soient pas toujours appelés « lanceurs d'alerte », ces travailleurs participent au processus en quatre étapes décrit plus haut. Ils partagent de ce fait les mêmes préoccupations et ont besoin de protections similaires. Toutefois, leur protection juridique n'est pas toujours assurée par les mêmes textes de loi. Ainsi, la loi zambienne de 2010 sur les divulgations d'intérêt public (protection des lanceurs d'alerte) ([Public Interest Disclosure \(Protection of Whistleblowers\) Act](#)) protège les agents publics qui révèlent des actes répréhensibles conformément à un code de conduite, tandis que les auditeurs sont protégés par la clause d'immunité prévue par la loi de 2016 sur l'audit public ([Public Audit Act](#)).

► IV. Protection des lanceurs d'alerte

23. Les lois et politiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte diffèrent de celles adoptées pour protéger les témoins et les plaignants, en ce que la protection des lanceurs d'alerte est axée sur les informations divulguées et les différentes formes de représailles, plutôt que sur l'auteur de la divulgation ⁴⁹. Les lanceurs d'alerte se différencient des plaignants par le fait qu'ils font partie de l'entité où l'irrégularité se produit et que l'irrégularité ne les concerne pas directement ou personnellement ⁵⁰. La difficulté de protéger les lanceurs d'alerte réside en grande partie dans le conflit entre le devoir qu'ils ont de signaler des irrégularités (pas nécessairement délictueuses) et celui de préserver la confidentialité des informations auxquelles ils ont accès. Dans de nombreux pays, la protection est réservée aux « témoins », et peut être limitée aux personnes qui témoignent devant un tribunal ⁵¹.

De la liberté d'expression à la lutte contre la corruption

24. Entre 1978 et 1999, la plupart des propositions de loi présentées dans le monde inscrivait la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de mesures visant à protéger la liberté d'expression

⁴⁸ Chalouat, Carrión-Crespo et Licata.

⁴⁹ Banisar; Marie Terracol, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (Transparency International, 2018), 15.

⁵⁰ David Lewis, « [The Council of Europe Resolution and Recommendation on the Protection of Whistleblowers](#) », *Industrial Law Journal* 39, n° 4 (2010): 432-435.

⁵¹ Par exemple, Bitra Suyatno, « [Predictors of Employees' Intention to Whistleblow Using Theory of Planned Behaviour: A Case Study of an Indonesian Government Department](#) » (Thèse de doctorat, Collège de droit et de justice, Université Victoria, 2018), 55-56.

et son corollaire, l'accès à l'information publique⁵². Aux États-Unis d'Amérique, il s'agissait notamment de répondre à la multiplication des actions en justice intentées contre des lanceurs d'alerte pour faire respecter des accords de confidentialité⁵³. Depuis, la Cour européenne des droits de l'homme, l'Organisation des États américains (OEA), la Cour interaméricaine des droits de l'homme et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ont également porté leur attention sur la liberté d'expression⁵⁴. En outre, la directive de l'UE 2019/1937 énonce que «[l]es personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des atteintes à l'intérêt public, obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent leur droit à la liberté d'expression»⁵⁵. Plusieurs gouvernements ont adopté des lois sur la liberté d'information, qui contiennent des dispositions visant à protéger les fonctionnaires contre la publication non autorisée de données personnelles, notamment la République de Moldova (2002), Antigua-et-Barbuda (2004), l'Ouganda (2005), la Macédoine du Nord (2006) et le Monténégro (2006)⁵⁶.

25. Dans d'autres textes, il est considéré que le lancement d'alerte est un droit en soi et allant de soi, qui découle de la Déclaration universelle des droits de l'homme, au même titre que la protection de l'intégrité physique et morale des lanceurs d'alerte et la protection de l'intérêt général⁵⁷. L'article 9 de la convention n° 151 applique cette approche du lancement d'alerte aux violations de la liberté syndicale⁵⁸. En outre, selon la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), «l'interrelation entre la liberté syndicale et les libertés civiles et politiques a été mise en relief par la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 54^e session, en 1970»⁵⁹. La résolution de 1970 garantit «la liberté d'opinion et d'expression, en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions, et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit». Toutefois, la convention n° 151 ne protège les divulgations d'informations confidentielles que si celles-ci sont liées à des activités syndicales sujettes aux devoirs de confidentialité et aux principes de bonne foi⁶⁰.
26. Même si certaines initiatives continuent de mettre l'accent sur la liberté d'expression, on tend depuis 2000 à protéger les lanceurs d'alerte dans le cadre de stratégies de lutte contre la corruption. L'OEA a, par exemple, adopté en 2013 une nouvelle loi type qui est axée sur la

⁵² Vandekerckhove, 1-3; voir également Arturo Miguel Chípuli Castillo, «El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Corrupción a través de la Política Pública en México (2013-2019)», *Revista Española de la Transparencia* 11 (2020): 157-187.

⁵³ Vandekerckhove, 1-3.

⁵⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Guja c. Moldova* (requête n° 14277/04, arrêt du 12 février 2008); *Heinisch c. Allemagne* (requête n° 28274/08, arrêt du 21 juillet 2011); *Sosinowska c. Pologne* (requête n° 10247/09, arrêt du 18 octobre 2011); *Matúz c. Hongrie* (requête n° 73571/10, arrêt du 21 octobre 2014), cités dans Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Human Rights of Armed Forces Personnel: Compendium of Standards, Good Practices and Recommendations*, 2021, 97; OEA, *Model Law Protecting Freedom of Expression against Corruption*, 2002; CIDH, Résolution 1/17; et ONU, *Rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, A/70/361 (2015), paragr. 64.

⁵⁵ Directive de l'UE 2019/1937.

⁵⁶ Banisar.

⁵⁷ Chípuli Castillo, 169.

⁵⁸ L'article 9 est libellé comme suit: «Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent».

⁵⁹ OIT, *La négociation collective dans la fonction publique: un chemin à suivre*, ILC.102/III(1B), 2013, paragr. 75.

⁶⁰ OIT, *La négociation collective dans la fonction publique*, paragr. 81.

corruption et ne contient aucune référence à la liberté d'expression, laquelle avait été privilégiée en 2002 ⁶¹.

Instruments, accords et orientations internationaux et régionaux

27. Les conventions internationales offrent aux États la possibilité de faire face à la corruption transfrontière et d'harmoniser leurs efforts, compte tenu notamment de la diversité des traditions juridiques et de l'incertitude qui en résulte. De fait, «les normes concernant le comportement attendu dans les affaires, l'administration publique et la prise de décision sont très similaires dans le monde entier» ⁶². La Convention des Nations Unies contre la corruption a pour objet de promouvoir et renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la corruption. Son article 33 exige des États parties qu'ils assurent «la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la [...] Convention». Pour mettre en œuvre cette convention, l'ONUDC a publié en 2016 le *Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations* et, en 2021, le document *Lancez l'alerte, défendez la santé! Lignes directrices sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des soins de santé*. En octobre 2021, le G20 a adopté son plan d'action anticorruption 2022-2024 (*Anti-Corruption Action Plan 2022-2024*), dans lequel il invite les gouvernements à mettre en place des dispositifs de protection des lanceurs d'alerte ou à les renforcer.
28. Au paragraphe 16 g) de la *Résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, adoptée par l'OIT en 2016, les gouvernements sont appelés, compte tenu du lien entre travail décent et corruption, à «lutter contre la corruption, y compris en protégeant les lanceurs d'alerte».
29. La *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, adoptée par l'OCDE en 1998, énonce que «[l]es détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître leurs droits et leurs obligations quant à la mise en évidence d'actes répréhensibles réels ou présumés dans le cadre du service public. Il devrait exister notamment des règles et procédures claires que les agents doivent suivre et une chaîne de responsabilité bien définie. Les détenteurs d'une charge publique ont également besoin de savoir de quelles protections ils bénéficieront lorsqu'ils révéleront des actes répréhensibles.» ⁶³ En outre, le Groupe de haut niveau de l'ONU sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 a indiqué en 2021 que «[l]a communauté internationale devrait élaborer des normes minimales de protection pour les défenseurs des droits de l'homme, les défenseurs de la lutte contre la corruption, les journalistes d'investigation et les lanceurs d'alerte. Les États devraient envisager d'intégrer ces normes dans un instrument international juridiquement contraignant.» ⁶⁴ En 2021, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) a publié à cet effet le document *Systèmes de management des alertes – Lignes directrices* ⁶⁵.

⁶¹ OEA, *Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses*, 2013.

⁶² Carr, 157.

⁶³ OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, OECD/LEGAL/0298, 2022.

⁶⁴ ONU, *L'intégrité financière pour un développement durable: rapport final du Groupe de Haut-Niveau sur la Responsabilité, la Transparence et l'Intégrité financière internationales pour atteindre les Objectifs de l'Agenda 2030*, 2021, recommandation 7A.

⁶⁵ ISO, *Systèmes de management des alertes – Lignes directrices: ISO 37002:2021*.

30. En ce qui concerne les travailleurs des instances de contrôle, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), une association transfrontière d'institutions de contrôle, a adopté plusieurs codes de déontologie qui s'appliquent à la fois aux organismes publics et à leur personnel, et qui ont servi de base à des textes de loi nationaux ⁶⁶. Elle impose aux institutions supérieures de contrôle de «mettre en œuvre un système de contrôle de la déontologie afin de repérer et d'analyser les risques déontologiques, de les atténuer, de favoriser les comportements éthiques et de faire face à toute violation des valeurs déontologiques, y compris par la protection des personnes qui signalent des actes répréhensibles présumés», étant entendu que ces personnes sont censées faire part de leurs préoccupations aux conseillers en déontologie ou à l'équipe de direction de ces institutions ⁶⁷. Elle a également appelé l'attention sur la nécessité de renforcer les contrôles des marchés publics ⁶⁸. Le Réseau ibéro-américain des procureurs chargés de la lutte contre la corruption, un organisme analogue rattaché à l'Association ibéro-américaine des ministères publics, appelle à faire preuve d'indulgence envers les fonctionnaires qui signalent des actes de corruption auxquels ils ont participé ⁶⁹.
31. Plusieurs organismes régionaux ont adopté des mesures de lutte contre la corruption qui portent notamment sur la protection des lanceurs d'alerte. Les textes suivants ont ainsi été adoptés: Convention interaméricaine contre la corruption (1996), [Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe contre la corruption \(2001\)](#), et Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003). En 2020, le Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption a émis une recommandation visant à «promouvoir un environnement qui permet de protéger les lanceurs d'alerte et de faciliter la circulation de l'information» dans le cadre des efforts déployés pour renforcer la transparence et la responsabilisation face à la pandémie de COVID-19 ⁷⁰. Parmi les autres exemples, citons l'Assemblée générale du Réseau des institutions de lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest (NACIWA), qui a adopté en juillet 2016 la stratégie de protection des lanceurs d'alerte de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ⁷¹, le document «Engagement de Lima: la gouvernance démocratique face à la corruption», adopté par l'OEA, et la déclaration de 2017 des États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de la Chine, dans laquelle sont reconnus le rôle important des témoins dans l'identification et la poursuite efficace des individus corrompus et la nécessité de mettre en place, le cas échéant, un système efficace de protection des témoins dans les affaires de corruption ⁷².
32. La directive de l'UE 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union a constitué une mesure importante pour les États membres de l'Union européenne; elle offre une protection aux personnes qui signalent des violations du droit de l'Union et promeut «des principes démocratiques, tels que la transparence et l'obligation de rendre des comptes, et

⁶⁶ Par exemple, Mexique, [ACUERDO que reforma y adiciona el Código de Ética y el Código de Conducta de la Auditoría Superior de la Federación](#), 9 décembre 2020.

⁶⁷ INTOSAI, [ISSAI 130: Code of Ethics](#), art. 12 e).

⁶⁸ INTOSAI, [ISSAI 1: La Déclaration de Lima](#), 1998, sections 21 et 23.

⁶⁹ Réseau ibéro-américain des procureurs chargés de la lutte contre la corruption, [Contribuciones de la Red Iberoamericana de Fiscales Contra la Corrupción a la Declaración Política que se Adoptará en Ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas Contra La Corrupción \(UNGASS/2021\)](#), octobre 2020, art. 3.

⁷⁰ Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption, [«Conclusions du 4^e Dialogue africain sur la lutte contre la corruption: combattre la corruption par des systèmes judiciaires efficaces sur le plan des résultats et des coûts»](#), 2-4 novembre 2020, 2.

⁷¹ CEDEAO, [National Anti-Corruption Institutions in West Africa \(NACIWA\) General Assembly Resolutions](#), 2016, paragr. 11.

⁷² ASEAN, [«ASEAN-China Joint Statement on Comprehensively Strengthening Effective Anti-Corruption Cooperation»](#), novembre 2017.

des droits fondamentaux, comme la liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias»⁷³.

33. Bien que le nombre d'instruments et d'accords internationaux et régionaux qui offrent une protection aux lanceurs d'alerte augmente, Fasterling et Lewis (2014) font valoir qu'il est nécessaire de se pencher d'urgence sur le caractère fragmentaire de ces instruments et sur la nature inégale des protections garanties aux lanceurs d'alerte. Ils suggèrent également de traiter la question des signalements et celle de la protection des lanceurs d'alerte «dans le cadre plus général des droits fondamentaux des salariés»⁷⁴.

Législation nationale relative à la protection des lanceurs d'alerte

34. Dans son document de travail de 2019 concernant la législation et la pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers⁷⁵, le BIT indique que de nombreux États Membres adoptent différentes approches pour protéger les lanceurs d'alerte. Celles-ci ont notamment trait à la protection contre les représailles, à l'accès à des canaux de signalement, à la garantie de l'anonymat, à des mécanismes d'application de la loi, à des incitations et récompenses financières, ainsi qu'à la notion de bonne foi. Elles visent à concilier le droit des citoyens à être informés des activités des autorités et le droit des agents publics à la vie privée, d'une manière qui ne compromette pas la loyauté attendue de ces derniers.
35. Si, en 2011, très peu de pays protégeaient les lanceurs d'alerte⁷⁶, en 2017, ils étaient 59 à le faire, et ils sont bien plus nombreux aujourd'hui⁷⁷. Depuis 2019, l'Australie⁷⁸, les États-Unis⁷⁹, le Japon⁸⁰, le Mexique⁸¹, la République de Corée⁸² et la Slovénie⁸³ ont adopté des mesures visant à protéger les lanceurs d'alerte de la fonction publique. Les gouvernements du Chili et de la Colombie ont présenté des projets de lois en ce sens à leurs instances législatives⁸⁴. On constate que la plupart des pays abandonnent progressivement l'approche fragmentée de la protection des lanceurs d'alerte au profit de lois de portée générale portant spécifiquement sur cette question et sur les différents aspects que recouvre la protection⁸⁵. Selon l'OCDE, le fait de définir clairement l'étendue de la protection permet aux personnes qui travaillent pour une organisation donnée, quelles que soient leurs fonctions, de savoir où elles se situent⁸⁶. Certaines organisations

⁷³ Directive de l'UE 2019/1937, paragr. 33.

⁷⁴ Björn Fasterling et Davis Lewis, «Fuites, droit et liberté d'expression: la loi peut-elle promouvoir les dénonciations dans l'intérêt général?» *Revue internationale du Travail* 153, n° 1 (2014): 75-99.

⁷⁵ Chalouat, Carrión-Crespo et Licata.

⁷⁶ Banisar.

⁷⁷ National Whistleblowers Center, «Whistleblower Laws Around the World», 2019.

⁷⁸ Australie, *Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019*.

⁷⁹ États-Unis, *Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act*, Title 31, United States Code, Ch. 97, janvier 2021.

⁸⁰ Geoff Schweller, «Japan Amends Whistleblower Protection Act», *Whistleblower Network News*, 12 septembre 2020.

⁸¹ Mexique, *Ley de protección a denunciantes y testigos de hechos de corrupción para el Estado de Hidalgo*, décret n° 704, 19 avril 2021; Mexique, *ACUERDO por el que se establecen Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*, 6 septembre 2019.

⁸² République de Corée, *ACRC Korea Annual Report*, 2019, 12.

⁸³ La loi slovène n° 158/20 du 2 novembre 2020 ajoute à la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption un nouveau chapitre sur la protection des lanceurs d'alerte (chap. III, art. 23 à 25).

⁸⁴ Chili, Sénat, «Protección a denunciantes de actos contra la probidad administrativa: comienzan debate del proyecto», 26 juin 2021; ACIEC, «Ley de protección al denunciante como política anticorrupción», 31 mai 2021.

⁸⁵ Chalouat, Carrión-Crespo et Licata, 15.

⁸⁶ OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016, 68.

régionales et internationales ont mis au point des outils et des listes de bonnes pratiques afin d'aider les gouvernements à élaborer des lois de protection des lanceurs d'alerte ou à renforcer les lois existantes en la matière. Ainsi, Transparency International a dressé une liste de 14 critères de bonnes pratiques dans ce domaine⁸⁷. Le tableau 1 indique quels pays, parmi ceux sélectionnés, sont dotés de lois tenant compte de ces critères et d'une loi générale de protection des lanceurs d'alerte.

⁸⁷ Simon Wolfe *et al.*, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action* (Transparency International Australia, 2014), 3.

► **Tableau 1. Législation relative à la protection des lanceurs d'alerte dans certains pays – Synthèse au regard des critères de Transparency International**

Pays ou zone	Large couverture des organisations	Définition large de la notion d'acte répréhensible à signaler	Définition large de la notion de lanceur d'alerte	Loi de portée générale sur la protection des lanceurs d'alerte *	Diversité des canaux de signalement internes/réglementaires	Canaux de signalement externes (signalement public/à un tiers)	Seuils de protection	Dispositions et protections pour les signalements anonymes	Protection de la vie privée	Procédures internes de signalement requises	Large protection contre les représailles	Éventail complet de moyens de recours et de réparation en cas de représailles	Sanctions à l'encontre des auteurs de représailles	Autorité de surveillance	Utilisation transparente de la législation
Afrique du Sud	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	?	Oui	?	Oui	?	Non	Non	Oui
Belgique	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	?	Oui	Oui	Oui	?	Non	Non	Non	Oui
Bosnie-Herzégovine	?	?	?	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	?	?	Oui	?	?
Brésil	?	?	Non	Non	?	Oui	Non	?	Oui	Oui	?	Non	Non	Non	?
Canada (Québec)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	?	Oui	Oui	?	?	?	Oui	Oui
Canton de Genève	?	Non	Non	?	?	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	?	?	Non	?
États-Unis	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Oui	?	?	Oui	?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
France	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	?	Oui	Oui	?	?	?	Oui	Oui
Malaisie	Non	?	Oui	Oui	Oui	?	Oui	Non	Oui	Non	Oui	?	Oui	?	?
Malte	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Oui	Non	Oui	Oui	?	?	?	?	?
Namibie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Pérou	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	?
Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Oui	Oui
Serbie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	?
Singapour	Oui	Oui	Oui	Non	?	Oui	?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Non	Oui
Trinité-et-Tobago	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Oui	Non	Oui	Oui	?	?	?	?	?
Tunisie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	?
Zambie	Oui	Oui	?	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	?	Oui	Non	?

Note: Le point d'interrogation (?) indique que le critère considéré n'est pas clairement rempli, ou est partiellement rempli.

* Critère supplémentaire retenu aux fins du présent document.

Source: Classification présentée dans Chalouat, Carrión-Crespo et Licata, *Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers* (BIT, 2019), et étendue à plusieurs pays.

Situations dans lesquelles les lanceurs d'alerte sont protégés

- 36.** Plusieurs pays ont choisi de répertorier les situations dans lesquelles la communication d'informations déclenche une protection. Ainsi, la loi de 2004 d'Antigua-et-Barbuda sur la liberté d'information ([Freedom of Information Act](#)) énumère les faits à propos desquels une personne peut communiquer des informations à «toute autorité»:
- une menace grave pour la santé ou la sécurité d'un individu, et une menace grave pour le public ou l'environnement;
 - la commission d'une infraction pénale;
 - le non-respect d'une obligation légale;
 - les dénis de justice;
 - les faits de corruption, les cas de malhonnêteté et les cas graves de mauvaise administration;
 - les abus de pouvoir et la négligence dans l'exercice de fonctions officielles;
 - les injustices faites aux personnes;
 - l'utilisation non autorisée de deniers publics.
- 37.** La loi japonaise de 2004 sur la protection des lanceurs d'alerte englobe les violations de la législation sur les produits alimentaires, la santé, la sécurité et l'environnement. La directive de l'UE 2019/1937 définit quant à elle les domaines d'action dans lesquels les signalements déclenchent une protection:
- les marchés publics;
 - les services, produits et marchés financiers et la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
 - la sécurité et la conformité des produits;
 - la sécurité des transports;
 - la protection de l'environnement;
 - la radioprotection et la sûreté nucléaire;
 - la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, ainsi que la santé et le bien-être des animaux;
 - la santé publique;
 - la protection des consommateurs;
 - la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information;
 - les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne;
 - les violations relatives au marché intérieur ⁸⁸.
- 38.** La loi slovaque n° 54/2019 sur certaines mesures liées aux signalements d'actes antisociaux et sur la modification et l'amendement de certaines lois protège les personnes qui signalent, outre des faits de corruption, des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne, des pratiques trompeuses observées lors de la passation de marchés publics et d'enchères publiques, des infractions pénales commises par des fonctionnaires ou passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans, ou des infractions administratives passibles d'une amende de 50 000 euros. La loi vietnamienne de 2012 sur les dénonciations vise les agissements illégaux de toute agence, organisation ou personne qui portent atteinte ou risquent

⁸⁸ Directive de l'UE 2019/1937.

de porter atteinte aux intérêts de l'État ou aux droits et aux intérêts légitimes de citoyens, d'agences ou d'organisations ⁸⁹.

Exigence de bonne foi

39. La plupart des pays posent une exigence de bonne foi à l'égard des lanceurs d'alerte ⁹⁰. Certains définissent cette notion en des termes généraux et prévoient que les lanceurs d'alerte doivent avoir des «motifs raisonnables de penser» que l'acte qu'ils signalent est illégal ou «contraire à l'intérêt général», ou que la critique qu'ils formulent repose sur «des faits et des actes servant l'intérêt légitime de l'employeur» ⁹¹. Cette exigence de bonne foi est inscrite en droit international, par exemple dans l'article 33 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'article 3 de la Convention interaméricaine de 1996 contre la corruption ([Inter-American Convention against Corruption](#)), le Protocole de 2001 de la Communauté de développement de l'Afrique australe contre la corruption, et l'article 9 de la [Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption](#) de 2003.
40. On peut aussi citer à titre d'exemple la section 43G de la loi britannique de 1996 sur les droits liés à l'emploi ([Employment Rights Act](#)), qui impose de vérifier systématiquement qu'un lanceur d'alerte remplit certains critères pour satisfaire à l'exigence de bonne foi. Ainsi:
 - a) il doit avoir des motifs raisonnables de penser que, pour l'essentiel, les informations communiquées sont tangibles et les allégations formulées fondées;
 - b) il ne doit pas communiquer lesdites informations à des fins personnelles;
 - c) compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, il doit avoir des motifs raisonnables de communiquer lesdites informations;
 - d) l'une des conditions ci-après doit être remplie:
 - a) au moment de communiquer les informations en sa possession, le lanceur d'alerte doit avoir des motifs raisonnables de penser que son employeur lui causera du tort s'il lui communique ces informations ou s'il les transmet à une organisation mandatée à cette fin; ou
 - b) il n'y a pas de personne mandatée à cette fin, et le travailleur concerné peut raisonnablement penser que les informations attestant le manquement constaté seront vraisemblablement dissimulées ou détruites s'il les communique à son employeur; ou
 - c) le travailleur concerné a déjà communiqué des informations de teneur comparable à son employeur ou à une personne mandatée à cette fin.
41. En outre, la section 43B de la loi britannique de 1996 sur les droits liés à l'emploi ([Employment Rights Act](#)) définit la notion de «signalement ouvrant droit à protection» comme toute transmission d'informations dont le travailleur qui en est à l'origine peut raisonnablement penser qu'elle sert l'intérêt général, et qui tend à mettre en évidence une ou plusieurs des situations suivantes:
 - a) une infraction pénale a été commise, est commise ou est susceptible d'être commise;

⁸⁹ Vietnam Law and Legal Forum, «[Law on Denunciations](#)», 28 mars 2012.

⁹⁰ GRECO, *Septième Rapport général d'activité du GRECO: Incluant un chapitre sur la «Protection des donneurs d'alerte»*, 2006, 13.

⁹¹ Kobroń-Gasiorowska.

- b) une personne a manqué, manque ou est susceptible de manquer à une obligation légale qui lui incombe;
- c) un déni de justice s'est produit, se produit ou est susceptible de se produire;
- d) la santé ou la sécurité d'une personne a été compromise, est compromise ou est susceptible d'être compromise;
- e) une atteinte a été portée, est portée ou est susceptible d'être portée à l'environnement;
- f) les informations tendant à mettre en évidence l'une des situations décrites aux alinéas précédents ont été délibérément dissimulées, sont en train de l'être ou sont susceptibles de l'être.

42. D'autres pays ou territoires, comme la France, le Kosovo ⁹² et la Zambie, ont des règles similaires. Si l'exigence de bonne foi vise à se prémunir contre les signalements malveillants, son caractère pratique fait de plus en plus débat. Elle n'est en effet pas dénuée d'ambiguïté, et «si les lanceurs d'alerte décident de signaler un problème sur la base des informations en leur possession, [...] ils ne devraient pas être privés de protection s'il s'avère qu'ils ont fait erreur» ⁹³. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, dans un rapport d'enquête sur les activités d'Harold Shipman, médecin généraliste et tueur en série (The Shipman Inquiry), il a été estimé que l'exigence de bonne foi pouvait être supprimée de la loi de 1998 sur les signalements effectués dans l'intérêt général ([Public Interest Disclosure Act](#)), au motif que «l'intérêt général serait servi même si le messenger n'agit pas uniquement par altruisme» ⁹⁴. Le Royaume-Uni a donc supprimé la notion de bonne foi de la loi en 2013 ⁹⁵. De même, en Afrique du Sud, la Commission de réforme de la législation a recommandé en 2004 de ne pas ériger la communication d'informations erronées en infraction, après avoir constaté qu'aucune législation comparable ne le faisait ⁹⁶.

43. Pendant les travaux préparatoires de la [convention \(n° 158\) sur le licenciement, 1982](#), la Commission de la Conférence internationale du Travail a supprimé une exigence de bonne foi qui figurait dans l'article 5 c) du projet de texte, estimant que la bonne foi était une notion subjective ⁹⁷. Dans sa version finale, l'article en question interdit de licencier un travailleur au motif qu'il a «déposé une plainte ou participé à des procédures engagées contre un employeur en raison de violations alléguées de la législation, ou présenté un recours devant les autorités administratives compétentes». L'article 6 1) a) de la directive européenne 2019/1937 prescrit aux États membres de l'UE de protéger les personnes qui «[ont] eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement», sans faire mention des personnes agissant de bonne foi ⁹⁸. Dans son septième rapport général d'activité, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe, note qu'«un critère de bonne foi n'est pas compatible avec une obligation légale faite aux fonctionnaires de donner l'alerte. [...] [S]i un signalement vrai est effectué de mauvaise foi [...]

⁹² Tel que défini dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'ONU.

⁹³ Terracol, 15.

⁹⁴ Royaume-Uni, [Shipman Inquiry Fifth Report: Safeguarding Patients: Lessons from the Past – Proposals for the Future](#), 9 décembre 2004, paragr. 11.108.

⁹⁵ Terracol, 15.

⁹⁶ Afrique du Sud, Commission sud-africaine de réforme de la législation, [Project 123: Protected Disclosures](#), Discussion Paper 107, juin 2004, paragr. 4.94.

⁹⁷ OIT, [Protection contre le licenciement injustifié: Étude d'ensemble des rapports sur la convention \(n° 158\) et la recommandation \(n° 166\) sur le licenciement, 1982](#), ILC.82/III(4B), paragr. 115.

⁹⁸ Directive de l'UE 2019/1937.

il est néanmoins de l'intérêt de l'employeur ou de l'intérêt général que ce signalement soit effectué.»⁹⁹ De fait, le paragraphe 32 de la directive européenne prévoit que les auteurs de signalement devraient «avoir des motifs raisonnables de croire» que les faits signalés sont véridiques, mais précise que «[l]es motifs [les] amenant [...] à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection»¹⁰⁰.

Institutions et pratiques

44. L'ONUDC appelle à donner «aux autorités compétentes une indépendance suffisante en matière de prévention, de détection et de répression de la corruption d'agents publics», et à garantir à ces autorités «une indépendance suffisante pour empêcher toute influence inappropriée sur leurs actions»¹⁰¹. La Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC (INTOSAI-P 10)¹⁰², adoptée en 2019, énonce la nécessité de légiférer pour protéger l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques tout en veillant à ce que celles-ci contrôlent la mise en œuvre, et non l'adoption, des politiques. Cette indépendance serait garantie par un mandat étendu, un accès sans restriction à l'information, la liberté de décider de l'objet et du calendrier de leurs enquêtes, des mécanismes de suivi efficaces et l'autonomie financière et de gestion.
45. En conséquence, un certain nombre de gouvernements ont mis en place des institutions de contrôle autonomes, comme le bureau du Contrôleur général de la République au Chili, la Commission centrale de vigilance en Inde et la Commission de lutte contre la corruption au Bangladesh. En 2013, la Haute autorité pour la bonne gouvernance a été créée en Côte d'Ivoire. En Équateur, le gouvernement a adopté en 2019 une réforme du Code organique pénal intégral et, en 2021, une loi de réforme du Code organique pénal intégral pour la lutte contre la corruption (*Ley orgánica reformatoria del Código orgánico integral penal en materia anticorrupción*), qui comprend le décret exécutif n° 665 du 20 février 2019 portant création du secrétariat de la présidence chargé de la lutte contre la corruption. En mars 2020, les autorités de la République démocratique du Congo ont créé l'Agence de prévention et de lutte contre la corruption, qui a le pouvoir d'analyser tout soupçon, acte, renseignement ou signalement relatif à la corruption, au blanchiment de capitaux ou à des infractions similaires, de l'examiner, de mener les enquêtes correspondantes, et d'assurer la protection effective des témoins et des experts contre des représailles ou des actes d'intimidation¹⁰³. Lorsque ces textes de loi ne prévoient pas la mise en place d'unités spécialement chargées de la protection des lanceurs d'alerte, les plaintes concernant des représailles peuvent être examinées par des tribunaux du travail ou des organes juridictionnels analogues.
46. Si le Chili et le Costa Rica ont inscrit la fonction de contrôleur dans leurs constitutions respectives, dans d'autres pays en revanche, les organismes de contrôle peuvent être influencés par le pouvoir exécutif, et la portée de leurs enquêtes peut être limitée¹⁰⁴.

⁹⁹ GRECO, 13-14.

¹⁰⁰ Directive de l'UE 2019/1937.

¹⁰¹ ONUDC, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, 3.

¹⁰² INTOSAI, *INTOSAI-P 10: Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC*, 2019.

¹⁰³ Plateforme de protection des lanceurs d'alerte en Afrique (PPLAAF), «République démocratique du Congo», juillet 2021.

¹⁰⁴ Onyango, 15.

Canaux de signalement et anonymat

47. La plupart des textes de loi relatifs à la protection des lanceurs d'alerte prévoient plusieurs moyens de signaler des actes répréhensibles. Les trois plus courants sont le signalement sur le lieu de travail, le signalement auprès des autorités et le signalement auprès de parties externes ¹⁰⁵. Souvent, des mécanismes de signalement et d'intervention et des canaux de communication avec la haute direction sont prévus, sont faciles d'accès et servent de plateformes de communication anonymes et confidentielles ¹⁰⁶. Ces mécanismes ne sont pas toujours gérés par les pouvoirs publics. Par exemple, la section chilienne de Transparency International a sa propre page Web consacrée à ce type de signalement ¹⁰⁷. Généralement, les employés des institutions de contrôle, qui souvent sont ceux qui reçoivent les signalements et mènent les enquêtes correspondantes, sont censés ne faire part de leurs propres préoccupations qu'à leur hiérarchie et ne peuvent pas compter sur le respect de leur anonymat, car la communication d'informations fait partie de leurs fonctions. Ces caractéristiques les placent en première ligne de la lutte contre la corruption et les exposent à des réactions négatives de la part des personnes soupçonnées de manquements.
48. La directive de l'UE 2019/1937 dispose que les États membres doivent établir des canaux de signalement internes et crée la fonction de facilitateur (une personne «qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement dans un contexte professionnel et dont l'aide devrait être confidentielle» ¹⁰⁸). Au Botswana, la loi sur les lanceurs d'alerte (2016) (Whistleblowing Act) autorise la Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique, l'Auditeur général, la Direction du renseignement et de la sécurité, le Service de police, l'Administration fiscale unifiée, le Centre de renseignement financier et les forces de défense à recevoir les signalements d'irrégularités et à mener les enquêtes correspondantes ¹⁰⁹. Au Kazakhstan, la loi sur la lutte contre la corruption adoptée en 2020 dispose que les personnes qui prennent connaissance de faits de corruption peuvent les signaler à un supérieur, à leur administration ou aux organismes publics compétents. Auparavant, seules l'administration des entités concernées et les organes chargés de l'application de la loi pouvaient recevoir ces signalements ¹¹⁰.
49. Aux États-Unis, les lanceurs d'alerte civils au niveau fédéral peuvent signaler des cas de gaspillage, de fraude, d'abus ou d'autres types de manquements, et déposer des plaintes pour représailles auprès du Bureau du conseiller spécial ¹¹¹. En Zambie, la loi sur la divulgation d'informations dans l'intérêt du public et sur la protection des lanceurs d'alerte (2010) énumère sept organes d'enquête spécifiques auxquels les signalements sont transmis après consultation de la personne qui a communiqué l'information. Elle permet à l'organe d'enquête d'orienter le signalement vers l'Enquêteur général si la procédure ordinaire risque de donner lieu à des représailles.

¹⁰⁵ Terracol, 31-49.

¹⁰⁶ Yelkal Muluaem Walle, «The Impact of Digital Government on Whistleblowing and Whistle-blower Protection: Explanatory Study», *Journal of Information Technology Management* 12, n° 1 (2020): 1-26.

¹⁰⁷ Chile Transparente, «Haz tu denuncia».

¹⁰⁸ Directive de l'UE 2019/1937.

¹⁰⁹ Botswana, *Whistleblowing Act*, n° 9 de 2016, art. 2 et 8.

¹¹⁰ HSE University Anti-Corruption Center, «Kazakhstan Amends Anti-Corruption Legislation», 26 octobre 2020.

¹¹¹ Nick Schwellenbach (dir. de publication), *Caught Between Conscience and Career: Expose Abuse without Exposing your Identity* (Project on Government Oversight, Government Accountability Project, and Public Employees for Environmental Responsibility, 2019), 62-63.

50. En Ukraine, les modifications apportées en janvier 2020 à la loi sur la prévention de la corruption ([Law on Prevention of Corruption](#)) imposent à toutes les entités publiques de mettre en place des canaux anonymes protégés pour les lanceurs d'alerte. Tous les signalements effectués par l'intermédiaire de ces canaux doivent être examinés et traités dans des délais précis ¹¹².
51. Lorsqu'un texte de loi est examiné en vue de son adoption, l'une des questions les plus débattues est celle de savoir s'il faut autoriser le signalement à des parties externes, car les organismes publics préfèrent gérer les signalements en interne afin de ne pas porter atteinte à l'image de l'institution ¹¹³ ou traiter le lancement d'alerte comme un mécanisme interne de gestion des conflits ¹¹⁴. Cependant, de nombreuses lois autorisent le signalement à des parties externes si la personne qui communique l'information a des motifs raisonnables de croire que les mécanismes internes ne déboucheront sur aucune action ou que ces mécanismes n'existent tout simplement pas. En ce qui concerne le choix des acteurs externes, les lanceurs d'alerte s'adressent souvent à des juristes, des responsables politiques ou des médias, «car ce sont les observateurs les plus éloignés de l'entité concernée» ¹¹⁵.
52. Dans ses recommandations à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression souligne que «[d]es mécanismes institutionnels internes et externes de contrôle devraient assurer des canaux efficaces et protecteurs aux lanceurs d'alerte afin de les inciter à demander des mesures correctives. En l'absence de canaux garantissant une protection et la prise de mesures correctives efficaces ou si les canaux existants ne les assurent pas en temps opportun, la divulgation au public devrait être permise.» ¹¹⁶
53. Dans son troisième rapport publié en 1995, la Commission de la vie publique du Royaume-Uni indique qu'un «employé devrait pouvoir contourner sa structure hiérarchique directe, car c'est peut-être à ce niveau que se situent ses préoccupations, et devrait pouvoir s'adresser à des parties extérieures à l'entité concernée s'il estime que la direction agit de manière inappropriée» ¹¹⁷. À cette occasion, la commission a recommandé d'autoriser les employés à s'adresser de manière confidentielle à des organismes externes, comme des associations caritatives indépendantes. En Australie et en Zambie, les lois sur les lanceurs d'alerte assurent une protection en cas de communication d'informations à des conseillers juridiques. En 2020, le Japon et l'Australie ont modifié leurs lois sur les lanceurs d'alerte afin de protéger le recours à des mécanismes de signalement externes si les destinataires internes ne prennent aucune mesure corrective dans un

¹¹² Ukraine, [Amendements à la loi de l'Ukraine sur la prévention de la corruption visant à réglementer certaines questions liées à la protection des lanceurs d'alerte, n° 1502-IX du 1^{er} juin 2021](#) (en ukrainien).

¹¹³ Haruna Ndebugri et Emmanuel Tweneboah Senzu, [Examining the whistle blowing Act of Ghana and its effectiveness in combating corporate crime](#), Cape Coast Technical University, 2018, 50.

¹¹⁴ Banisar; Chípuli Castillo.

¹¹⁵ Kim R. Sawyer, Jackie Johnson et Mark Holub, «[The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower](#)», *Business and Professional Ethics Journal* 29, n°s 1-4 (2010): 94.

¹¹⁶ ONU, [Rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression](#), paragr. 64.

¹¹⁷ Royaume-Uni, [Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland, and Wales: Third Report of the Committee on Standards in Public Life](#), Vol. 1: Report (1997), paragr. 194.

délai établi ¹¹⁸. Les lois lituanienne et ukrainienne permettent aux lanceurs d'alerte d'utiliser d'emblée des canaux extérieurs (y compris le public) pour signaler des abus ¹¹⁹.

54. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte dans les institutions de Bosnie-Herzégovine (2013) ([Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia and Herzegovina](#)) ¹²⁰ autorise le signalement à des parties externes si:
 - a) la procédure interne de signalement/divulgence prend plus de quinze jours;
 - b) le lanceur d'alerte a des raisons de penser que la procédure interne de signalement/divulgence présente des irrégularités;
 - c) le lanceur d'alerte a toutes les raisons de penser que la personne habilitée par la loi à recueillir les signalements ou le directeur de l'institution concernée est directement ou indirectement lié à l'acte de corruption.
55. La loi permet également de rendre publics les actes signalés lorsqu'un lanceur d'alerte a des raisons de penser:
 - a) qu'il fera l'objet de représailles de la part d'une personne donnée;
 - b) que, en cas de signalement protégé, aucune mesure appropriée ne sera prise, ou que les preuves et informations seront dissimulées ou détruites;
 - c) que la même information a été communiquée aux canaux de signalement internes et qu'aucune mesure appropriée n'a été prise dans le délai prévu par la loi, étant entendu que, avant d'entreprendre toute forme spécifique de divulgation protégée, le lanceur d'alerte est tenu d'envisager les éventuels préjudices qui pourraient résulter de sa démarche ¹²¹.
56. Au Ghana ¹²², au Libéria ¹²³ et en Ouganda ¹²⁴, la législation comporte des dispositions analogues.
57. Les autorités espagnoles, à tous les niveaux, ont adopté des outils d'intelligence artificielle pour protéger l'identité des lanceurs d'alerte et favoriser la communication d'informations, notamment des systèmes permettant d'écarter les signalements peu susceptibles de révéler des irrégularités. Selon une étude récente, la réussite des interventions informatiques contre la corruption dépend de leur adéquation à la situation et aux besoins locaux, du contexte culturel et de l'expérience sur le plan technologique ¹²⁵. En outre, ces interventions peuvent soulever des problèmes de confidentialité en ce qui concerne les données personnelles recueillies auprès des personnes qui communiquent l'information.

¹¹⁸ Oh-Ebashi LPC & Partners, «[Amendments to the Whistleblower Protection Act](#)», 22 juin 2021; Australie, Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019 (No. 10, 2019) – Schedule 1.

¹¹⁹ Slovaquie, loi sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, n° 26/11 du 8 avril 2011; Ukraine, art. 53; Lituanie, [Law on Protection of Whistleblowers](#), No XIII-2017 of 28 November 804.

¹²⁰ Bosnie-Herzégovine, *Journal officiel de Bosnie-Herzégovine*, br. 100/13, 2013 (en bosniaque).

¹²¹ Bosnie-Herzégovine, *Journal officiel de Bosnie-Herzégovine*, br. 100/13.

¹²² Ghana, [Whistleblower Act, 2006 \(Act 720\)](#).

¹²³ Libéria, «[Executive Order No. 62: Extension of Executive Order No. 43: Protection of Whistleblower](#)», 2014, section 6(e).

¹²⁴ Ouganda, The Whistleblowers Protection Act.

¹²⁵ Isabelle Adam et Mihály Fazekas, «[Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence](#)», *Information Economics and Policy* 57 (2021): 12.

Protection contre les représailles

58. Les représailles se définissent comme des actes indésirables commis à l'encontre d'un lanceur d'alerte ayant signalé un manquement, en réaction directe à ce signalement. Elles peuvent être formelles ou informelles. Les représailles informelles peuvent prendre diverses formes de harcèlement, d'intimidation, de menace, d'agression ou d'ostracisme, tandis que les représailles formelles se traduisent par des pratiques telles qu'une évaluation défavorable du salarié, une modification des conditions de travail, un refus de promotion, une rétrogradation, un licenciement ou une perte de revenus ¹²⁶. Dans d'autres textes de loi sur les lanceurs d'alerte, le terme utilisé n'est pas celui de représailles, mais de traitement injuste ou injustifié. Par exemple, dans la section 2 de la loi ougandaise sur la protection des lanceurs d'alerte (2010), les actes tels que licenciement, suspension, refus de promotion, rétrogradation, suppression d'emploi, harcèlement, discrimination négative, intimidation et les menaces de commettre l'un quelconque de ces actes sont considérés comme des traitements injustes ¹²⁷.
59. Il ressort également des données disponibles que les employeurs publics peuvent condamner un salarié à l'échec, le placer sur une liste noire afin qu'il ne puisse pas trouver d'emploi rémunéré dans son domaine d'activité, mener des enquêtes à titre de représailles pour des infractions mineures ou encore le discréditer ou l'humilier en mettant en doute sa santé mentale, ses compétences professionnelles, sa fiabilité ou son honnêteté ¹²⁸. Ils peuvent également poursuivre les lanceurs d'alerte pour diffamation ou les traiter comme des ennemis de l'organisation ou de l'État en question ¹²⁹. De nombreuses lois sur la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées à la suite de faits précis ayant causé la perte de vies humaines ¹³⁰. En 2008, une enquête menée auprès de 9 900 salariés d'une unité de l'armée de l'air des États-Unis a révélé que 1 224 d'entre eux (37 pour cent) avaient été témoins de fautes au cours des douze mois précédents. Parmi eux, les 237 salariés qui avaient communiqué leur identité ont déclaré avoir subi divers actes de représailles, comme illustré dans le tableau 2 ¹³¹.

► **Tableau 2. Actes de représailles contre des lanceurs d'alerte**

Plainte	Menace (en pourcentage)	Acte (en pourcentage)
Attitude distante des collègues de travail	0,4	11
Pression des collègues pour pousser à l'abandon de la plainte	2	5
Surveillance plus étroite des activités quotidiennes par la direction	2	14

¹²⁶ Rodney Smith, «Whistleblowers and Suffering», dans Brown *et al.*, 230-249; Mogomotsi Magome, «South Africa Must Guard Whistleblowers Says Security Expert», *Associated Press*, 27 août 2021. En Inde, on estime que 65 lanceurs d'alerte visés par la loi sur le droit à l'information ont été tués entre 2005 et 2018, voir Geetanjali Krishna, «Whistle-Blowers Vulnerable to Threats and Murder Four Years after WPB Act», *Business Standard*, 24 avril 2018; Paulo Mateus, «Lessons from South Africa's State Capture Commission: The Importance of Whistle-Blowers and their Protection», *Control Risks*, mai 2021; Loyens et Maesschalck.

¹²⁷ Ouganda, The Whistleblowers Protection Act.

¹²⁸ Schwellenbach, 17.

¹²⁹ Terracol, 1; Lewis; John K. Devitty, «Whistle-Blowing in the MENA Region», *Speaking Up Safely: Civil Society Guide to Whistleblowing* (Transparency International, 2015), 9-12, 10; Dayana León, «Protección a los denunciantes: tarea pendiente en la lucha anticorrupción», *Opción S*, 21 mai 2021; Bitra Suyatno, «A Whistleblowing Culture», *Inside Indonesia*, 24 mars 2020.

¹³⁰ Banisar, 20.

¹³¹ Rehg *et al.*

Plainte	Menace (en pourcentage)	Acte (en pourcentage)
Rétention d'informations nécessaires à la bonne exécution des tâches	1	10
Réaffectation des collaborateurs	0	9
Harcèlement verbal ou intimidation	5	12
Mauvaise évaluation	2	15
Atteinte à la réputation professionnelle	1	7
Accusation d'avoir commis une infraction sans rapport avec son poste	1	7
Refus de récompense	1	7
Refus de promotion	2	7
Refus d'une possibilité de formation	1	9
Déplacement du bureau ou de la zone de travail	0,4	5
Restriction d'accès aux zones nécessaires à l'exécution des tâches	1	7
Affectation à des tâches moins intéressantes ou moins importantes	2	8
Réaffectation à un autre poste dont les tâches sont moins intéressantes	1	7
Mutation géographique	0	3
Retrait du visa de sécurité	0,4	1
Obligation de passer un examen d'aptitude au travail	1	2
Suspension de l'emploi	0	0,4
Rétrogradation	0	0,4
Licenciement	0,4	0,4
Autres	3	3

Source: Michael T. Rehg, *et al.*, «Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationship», *Organization Science* 19, n° 2 (2008): 221-240.

60. Selon les données disponibles, les travailleurs ne s'attendent généralement pas à des représailles lorsqu'ils signalent des irrégularités, mais plus la faute signalée est grave et systémique, plus les représailles sont sévères ¹³². Il ressort d'une enquête menée auprès de 7 110 patrouilleurs du secteur public sur des centaines de lieux répartis dans 28 pays que 89,2 pour cent de ces personnes seraient prêtes à dénoncer des collègues qui se livrent à des activités illégales ou à des actes de corruption mais que 59,3 pour cent d'entre elles craindraient pour leur sécurité si elles le faisaient ¹³³.

¹³² Sawyer, Johnson et Holub, 90.

¹³³ Michael Belecky, Rohit Singh et William Moreto (dir. de publication), *Life on the Frontline 2019: A Global Survey of the Working Conditions of Rangers* (World Wide Fund For Nature (WWF), 2019), 23.

61. Pour se protéger contre des actes de représailles, il est conseillé dans les Principes de haut niveau du G20 pour une protection efficace des lanceurs d'alerte ([G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers](#)) adoptés en juin 2019:

[...] de définir le périmètre des représailles de la manière la plus complète possible, de proposer des orientations et d'établir dans la législation une liste non exhaustive, mais complète, des types de représailles susceptibles de donner lieu à des mesures de protection en faveur des lanceurs d'alerte, afin de leur offrir une plus grande sécurité juridique et d'éviter de restreindre de manière défavorable l'étendue de la protection.

62. Plusieurs pays ont aussi pris des mesures pour déterminer la nature des représailles. En Belgique, par exemple, la loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel (2013) comprend une liste des représailles dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires qui signalent des actes de corruption:

1. licencier un membre du personnel, hors le cas de la démission volontaire;
2. résilier anticipativement ou ne pas prolonger une nomination à titre temporaire;
3. ne pas convertir une nomination à titre temporaire pour une période d'essai en une nomination à titre définitif lorsque celle-ci est envisageable;
4. déplacer ou muter un membre du personnel ou refuser une demande en ce sens;
5. prendre une mesure disciplinaire;
6. priver un membre du personnel d'une augmentation salariale;
7. priver un membre du personnel de possibilités de promotion;
8. priver un membre du personnel de facilités dont bénéficient les autres collaborateurs;
9. refuser un congé;
10. attribuer une évaluation défavorable ¹³⁴.

63. En République de Corée et au Ghana, révéler l'identité d'une personne sous protection spéciale constitue un délit ¹³⁵. En Australie, aux États-Unis et en Hongrie, les représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte ou de toute personne qui lui est liée constituent une infraction pénale. Le Bénin ¹³⁶, la Bosnie-Herzégovine ¹³⁷, la Chine ¹³⁸, la Côte d'Ivoire ¹³⁹, l'Équateur, la Gambie ¹⁴⁰, le

¹³⁴ Belgique, [loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel](#), 15 septembre 2013, art. 15(2).

¹³⁵ République de Corée, loi sur la protection des lanceurs d'alerte agissant dans l'intérêt public, n° 10472, mars 2011, art. 30; la loi n° 15023 (octobre 2017) a accru la durée maximale de détention. Voir aussi Ghana, Whistleblower Act, 2006 (Act 720), art. 6(3).

¹³⁶ Bénin, décret 2013-122 du 6 mars 2013.

¹³⁷ Bosnie-Herzégovine, *Journal officiel de Bosnie-Herzégovine*, br. 100/13.

¹³⁸ Chine, Constitution de la République populaire de Chine, art. 41.

¹³⁹ Côte d'Ivoire, ordonnance n° 2013-660.

¹⁴⁰ Gambie, Labour Act, 2007.

Libéria ¹⁴¹, la République dominicaine ¹⁴², la Slovénie ¹⁴³, l'Ukraine ¹⁴⁴ et la Zambie ¹⁴⁵ disposent aussi d'une législation notable sur la protection contre les représailles.

64. Au paragraphe 42 de la résolution du Parlement européen sur les [mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d'alerte qui agissent au nom de l'intérêt public](#) (2017), il est par ailleurs préconisé de protéger aussi les membres de leur famille et cette idée est reprise au paragraphe 37 de la directive de l'UE 2019/1937, dans lequel il est énoncé que «le besoin de protection [est] déterminé en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et non simplement de la nature de la relation, de manière à couvrir l'ensemble des personnes liées au sens large à l'organisation au sein de laquelle la violation s'est produite». En outre, de nombreux pays ont instauré le principe du renversement de la charge de la preuve, selon lequel une fois que la personne ayant signalé un abus a établi qu'elle avait subi un préjudice, l'employeur doit démontrer que celui-ci résulte d'un motif valable et non du signalement en question ¹⁴⁶.
65. Pour ceux qui ont déjà subi des représailles, la plupart des législations prévoient des mesures de protection a posteriori. Au Ghana, par exemple, la loi relative aux lanceurs d'alerte (2006) ([Whistleblower Act, 2006](#)) garantit une assistance juridique pour les salariés qui signalent des manquements dans l'intérêt public. La province espagnole de Valence reconnaît le droit des lanceurs d'alerte à une assistance médicale et psychologique ¹⁴⁷. La loi irlandaise sur le signalement ouvrant droit à une protection (2014) ¹⁴⁸ et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte du territoire du Kosovo ¹⁴⁹ permettent à ces derniers de demander réparation à la personne qui exerce des représailles à leur encontre parce qu'eux-mêmes ou quelqu'un d'autre ont divulgué des informations faisant l'objet d'une protection.
66. L'OIT traite de la protection contre les représailles dans quelques instruments. La convention n° 158, qui interdit les licenciements pour avoir «participé à des procédures engagées contre un employeur en raison de violations alléguées de la législation, ou présenté un recours devant les autorités administratives compétentes» ¹⁵⁰, ainsi que la [convention \(n° 190\) sur la violence et le harcèlement, 2019](#), et la [recommandation n° 206 qui l'accompagne](#), protègent les témoins et les lanceurs d'alerte contre la victimisation et les représailles si leurs révélations portent sur des actes visés par la convention.

¹⁴¹ Libéria, Executive Order n° 62.

¹⁴² République dominicaine, Contrôleur général de la République, [Código de Ética](#), 2012.

¹⁴³ Slovénie, amendement de 2020 à la [loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption](#), 2010.

¹⁴⁴ Agence ukrainienne d'information, «[Corruption Whistleblower Law Enters into Force in Ukraine](#)», 1^{er} Janvier 2020.

¹⁴⁵ Zambie, [Public Interest Disclosure \(Protection of Whistle-blowers\) Act](#), 2010.

¹⁴⁶ ONUDC, [La Convention des Nations Unies contre la corruption: Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations](#), 2016, 73.

¹⁴⁷ Espagne, [Resolución de 27 de junio de 2019 del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana](#), art. 43.2(d).

¹⁴⁸ Irlande, [Protected Disclosures Act 2014](#).

¹⁴⁹ Territoire du Kosovo (tel que défini dans la résolution 1244 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU en 1999), [Law No. 06/L-085 on Protection of Whistleblowers](#), 2018, art. 23.

¹⁵⁰ La CEACR a utilisé ce texte comme un moyen de protection contre les représailles à l'encontre de travailleurs menant des activités de défense de leurs droits. OIT, [Protection against Unjustified Dismissal](#), paragr. 115-117.

Incitations à signaler les irrégularités

67. Les récompenses, les prix, les honneurs ou d'autres formes de reconnaissance pour le lancement d'alerte peuvent encourager cette démarche. Les incitations se distinguent toutefois des mesures visant à protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles en ce qu'elles sont axées sur l'information divulguée plutôt que sur la motivation de celui qui la communique ¹⁵¹.
68. Aux États-Unis, la loi sur les pratiques de corruption à l'étranger (1977) ¹⁵² prévoit que les personnes résidant dans un pays où un pot-de-vin a été versé peuvent dénoncer une activité illicite par l'intermédiaire d'un avocat agréé aux États-Unis et recevoir une récompense si la plainte aboutit à une sanction d'au moins un million de dollars à l'encontre de l'entreprise accusée. La loi sur les récompenses pour le recouvrement des actifs issus de la kleptocratie (Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act) ¹⁵³ (loi KARRA) a permis la mise en place d'un programme de lanceurs d'alerte d'une durée de trois ans qui vise à geler les fonds liés à la corruption de gouvernements étrangers et détenus par des établissements financiers ou des ressortissants américains sur le territoire des États-Unis. En vertu de cette loi, le Trésor peut verser jusqu'à 5 millions de dollars des États-Unis (dollars É.-U.) de récompense à toute personne qui fournirait des renseignements menant à la retenue, à la saisie, à la confiscation ou au rapatriement de ces «actifs volés».
69. Le décret libérien n° 62 et la loi ougandaise sur la protection des lanceurs d'alerte (2010) prévoient tous deux que le lanceur d'alerte soit récompensé à hauteur de 5 pour cent de toute somme recouvrée grâce à ses révélations. En Équateur, la récompense peut représenter entre 10 et 20 pour cent des fonds récupérés. La loi ukrainienne sur la prévention de la corruption (2014) prévoit également une récompense financière à hauteur de 10 pour cent pour encourager les signalements des lanceurs d'alerte. En Indonésie, en vertu du décret présidentiel 43/2018, les personnes ou les groupes qui signalent aux autorités des actes présumés de corruption peuvent recevoir une récompense allant jusqu'à 200 millions de rupiahs ou 2 pour cent du montant récupéré en cas de pots-de-vin ¹⁵⁴. D'autres pays ont également adopté des programmes de récompense, notamment le Canada, le Ghana, la République de Corée et la Slovaquie ¹⁵⁵.
70. Le droit de connaître la suite donnée à un signalement constitue une autre mesure d'incitation; il donne au lanceur d'alerte le sentiment d'être partie prenante à la procédure et lui permet d'anticiper toute conséquence éventuelle. En Slovénie, par exemple, l'article 23 de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption ([Integrity and Prevention of Corruption Act](#)) permet aux personnes qui signalent des abus de demander aux autorités compétentes de les informer des mesures ou de la ligne de conduite adoptée à cet égard. De même, en Zambie et en Ukraine, la personne qui signale les faits et l'autorité qui recueille le signalement ont le droit de demander à l'autorité chargée de l'enquête des informations sur l'avancement de ses travaux.

Mécanismes d'application

71. Pour être efficaces, les textes de loi sur la protection des lanceurs d'alerte doivent prévoir des sanctions en cas d'infraction. Leur application passe par la mise en place de procédures garantissant que les autorités compétentes donneront suite aux signalements, dans certains cas

¹⁵¹ Terry Morehead Dworkin et Janet P. Near, «[A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing](#)», *Business Ethics Quarterly* 7, n° 1 (1997): 1-16, 8.

¹⁵² États-Unis, «[Foreign Corrupt Practices Act of 1977](#)», 1977.

¹⁵³ États-Unis, Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act.

¹⁵⁴ Suyatno, «[A Whistleblowing Culture](#)».

¹⁵⁵ National Whistleblowers Center.

avec la participation des lanceurs d'alerte eux-mêmes ¹⁵⁶. Le plan d'action contre la corruption ¹⁵⁷ adopté par le G20 en 2010 donne un aperçu des mécanismes d'application relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, à savoir:

- a) l'existence d'autorités de contrôle et d'autorités répressives indépendantes disposant de ressources financières et humaines suffisantes pour enquêter sur toutes les plaintes déposées pour représailles, discrimination ou mesures disciplinaires prises à l'encontre de lanceurs d'alerte;
- b) l'existence de mécanismes de contrôle juridictionnel garantissant au lanceur d'alerte la possibilité d'être entendu par un organe impartial et compétent, et d'exercer pleinement son droit de recours;
- c) l'existence de voies de recours et de sanctions en cas de représailles, qui devraient notamment permettre au lanceur d'alerte de «demander à l'employeur de remédier à la situation, y compris temporairement en attendant que toute la lumière soit faite, et par le biais d'un dédommagement financier approprié, si les conséquences des représailles ne peuvent pas être raisonnablement annulées» ¹⁵⁸. Diverses formes de sanction (amendes, peines d'emprisonnement, sanctions pénales, etc.) devraient être prises à l'encontre des employeurs qui exercent des représailles contre les lanceurs d'alerte.

► V. Protection des lanceurs d'alerte dans la pratique

Succès obtenus grâce à la protection des lanceurs d'alerte

72. La plupart des gouvernements rendent compte de l'efficacité de leur législation sur la protection des lanceurs d'alerte en indiquant le nombre de signalements reçus, les suites qui leur sont données, le montant des réparations et celui des sommes recouvrées ¹⁵⁹. En 2018, par exemple, le ministre de l'Information et de la Culture du Nigéria a annoncé que la Commission de lutte contre la criminalité économique et financière avait récupéré plus de 540 milliards de naira (1,5 milliard de dollars É.-U.) au taux de change de décembre 2018) grâce à la politique de lancement d'alerte ¹⁶⁰. En République de Corée, le gouvernement a indiqué que, de 2008 à 2019, la commission chargée de la lutte contre la corruption et de la défense des droits civiques a recouvré 200 milliards de won de la République de Corée (117,7 millions de dollars É.-U. au taux de change moyen de 2019) grâce à 775 signalements de corruption dans le secteur public, qui ont donné lieu au versement de récompenses d'un montant de près de 17 282 milliards de won (14,8 millions de dollars É.-U.). Elle a également récupéré 113,5 milliards de won (97,4 millions de dollars É.-U.) grâce à 6 193 signalements d'atteintes à l'intérêt public reçus au cours de la période 2011-2019, qui ont donné lieu au versement de récompenses d'un montant de près de

¹⁵⁶ Terracol, 31-49.

¹⁵⁷ OCDE, *G20 Anticorruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2010, paragr. 32-35.

¹⁵⁸ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *résolution 1729: Protection des «donneurs d'alerte»*, art. 6.2.5.

¹⁵⁹ Par exemple, Transparency International, «*Whistleblower Protection in the European Union: Analysis of And Recommendations on the proposed EU Directive*», Position Paper No. 1, 2018.

¹⁶⁰ Emmanuel Elebeke, «*We've Recovered N540bn through Whistle Blower Policy – Minister*», *Vanguard*, 27 novembre 2018; voir également Université O. Edih, «*Economic Gains of Whistle-Blowing Policy in Nigeria: Prospects and Challenges*», *International Journal of International Relations, Media and Mass Communication Studies* 6, n° 2 (2020): 1-13, 9.

8,4 milliards de won (7,2 millions de dollars É.-U.)¹⁶¹. Le gouvernement a aussi indiqué que, sur les 260 demandes de garantie de conservation de poste reçues entre 2008 et 2019, 71 avaient été accueillies favorablement, de même que 22 des 26 demandes de protection de leur sécurité physique formulées par des lanceurs d'alerte. Enfin, sur les 55 demandes concernant l'identité des lanceurs d'alerte qui ont été présentées, l'organisme responsable a demandé des sanctions disciplinaires ou engagé des poursuites pénales dans 14 cas¹⁶². Aux États-Unis, en 2019, le ministère de la Justice a indiqué qu'au cours de l'exercice budgétaire précédent il avait recouvré plus de 3 milliards de dollars É.-U. grâce à l'issue de transactions et de jugements au civil dans des affaires de fraude contre l'État¹⁶³. Au Pérou, la divulgation d'une vidéo montrant un agent des services de renseignement organisant un système de corruption a permis de récupérer 250 millions de dollars É.-U. de fonds dissimulés¹⁶⁴.

73. En réponse au meurtre très médiatisé de la journaliste Daphne Caruana Galizia à Malte, la Commission européenne a lancé une initiative visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte qui a conduit à l'adoption de la directive 2019/1937 peu de temps après¹⁶⁵. Au Guatemala, le gouvernement et les Nations Unies ont créé en 2006 une commission indépendante, la Commission internationale contre l'impunité, chargée d'aider le ministère public, la police nationale civile et d'autres institutions de l'État à enquêter sur les affaires de corruption et d'autres crimes sensibles, qui restaient auparavant impunis. Lorsque son mandat est arrivé à échéance en 2019, la commission avait démantelé plusieurs réseaux criminels et promu des dizaines de réformes juridiques et constitutionnelles¹⁶⁶.

Protection des lanceurs d'alerte: des défis subsistent

74. Malgré les succès obtenus dans le domaine de la lutte contre la corruption, la voie est semée d'obstacles. Par exemple, selon une enquête de l'ONUDC, le nombre de pots-de-vin reçus par les fonctionnaires nigériens est passé de 82 millions à 117 millions entre 2016 et 2019¹⁶⁷. Selon le gouvernement fédéral de l'Australie et les gouvernements des États et territoires du pays, les grands organismes publics ont du mal à repérer les actes répréhensibles¹⁶⁸. Dans certains pays, c'est la volonté politique qui fait défaut. Au Libéria, par exemple, le décret n° 43 sur la protection des lanceurs d'alerte promulgué par le Président en 2009 a dû être prolongé à titre temporaire en 2014, parce que le Parlement n'avait pas encore adopté de loi en la matière. En outre, certains groupes de travailleurs sont exclus du champ d'application des lois relatives à la protection des lanceurs d'alerte, malgré la volonté des gouvernements d'assurer la couverture la plus large possible¹⁶⁹. Aux États-Unis, les employés des «hôpitaux, maisons de retraite et centres de santé

¹⁶¹ République de Corée, *ACRC Korea Annual Report 2019*, 101-102.

¹⁶² République de Corée, *ACRC Korea Annual Report 2019*, 98-99.

¹⁶³ États-Unis, ministère de la Justice, «[Justice Department Recovers over \\$3 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2019](#)», 9 janvier 2020.

¹⁶⁴ Jean-Pierre Brun *et al.*, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, deuxième édition, 2021, 23.

¹⁶⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *L'assassinat de Mme Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite*, 2019.

¹⁶⁶ CIDH, résolution 1/17; Commission internationale contre l'impunité au Guatemala, *El papel de la CICIG en la promoción de reformas jurídicas contra la impunidad*, juin 2019.

¹⁶⁷ ONUDC, «[Corruption in Nigeria: Patterns and trends](#)»; ONUDC, «[Corruption in Nigeria: Bribery: public experience and response](#)».

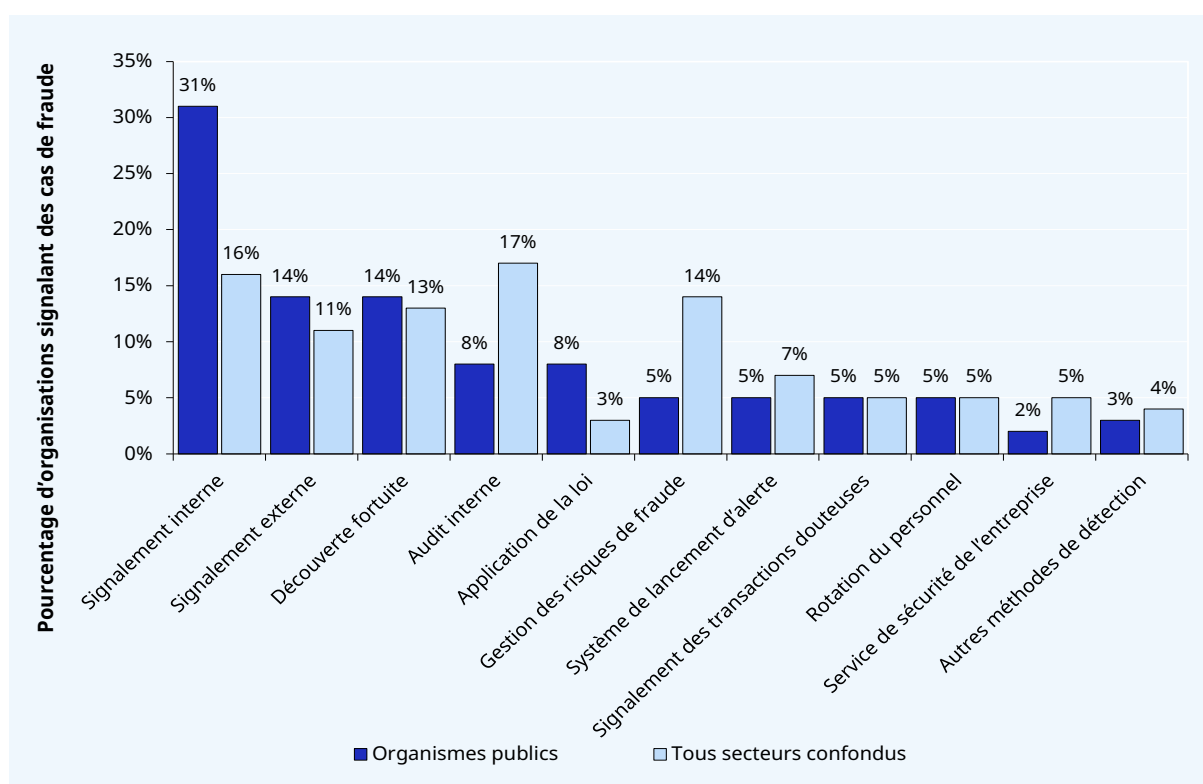
¹⁶⁸ McLaren, Kendall et Rook, 92.

¹⁶⁹ «A no-loop-hole approach to the scope of coverage of protected persons would ensure that, in addition to public servants and permanent employees, coverage also includes consultants, contractors, temporary employees, former employees and volunteers» (Une protection sans faille permettrait de prendre en compte, outre les fonctionnaires et les salariés permanents, les

ne bénéficient pas de la protection fédérale accordée aux lanceurs d'alerte en cas de plainte concernant la sécurité des patients ou des menaces pour la santé publique»¹⁷⁰.

75. La figure 2 montre qu'il y a eu six fois plus de fraudes détectées en dehors du système officiel de lancement d'alerte que de fraudes détectées par l'intermédiaire de celui-ci. Les employés des institutions de contrôle qui réalisent des audits internes signalent 50 pour cent de plus de manquements qu'il n'en ressort des procédures officielles de lancement d'alerte. Selon les auteurs de l'étude sur la fraude dans le secteur public, cela pourrait témoigner «d'un manque de confiance dans les procédures officielles du secteur public découlant des piètres antécédents de certaines organisations en matière de traitement des lanceurs d'alerte»¹⁷¹.

► Figure 2. Méthodes de détection de la fraude en entreprise



Source: Price Waterhouse Coopers (PwC), *Fraud in the Public Sector*, 2012, 13.

76. D'après certaines études, l'un des principaux obstacles à l'efficacité des méthodes d'alerte est la crainte des représailles¹⁷² et l'idée que le signalement ne sera pas suivi d'effet ou qu'il s'agit généralement d'une démarche «trop risquée»¹⁷³. Récemment, des salariés du Royaume-Uni ont aussi exprimé la crainte de nuire à la lutte contre la pandémie de COVID-19¹⁷⁴, tandis que d'autres

consultants, les sous-traitants, les salariés temporaires, les anciens salariés et les bénévoles). OCDE, *G20 Anti-Corruption Plan: Protection of whistleblowers*, paragr. 19.

¹⁷⁰ Stephen M. Kohn, «Fix the Gaping Hole in Whistleblower Protections: Public Health and Patient Safety», *The Hill*, avril 2020, 1.

¹⁷¹ PwC, *Fraud in the Public Sector*, 2012, 13.

¹⁷² Par exemple, Corps commun d'inspection des Nations Unies, *Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies*, JIU/REP/2018/4, 2018, paragr. 2; ICTUR, «Focus on Tax Justice», *International Union Rights* 25, n° 1 (2018): 21-23; FMI; Terracol, 1; Fasterling et Lewis, 71-73 et 75.

¹⁷³ Rehg *et al.*, 229; voir également Corps commun d'inspection des Nations Unies, paragr. 2.

¹⁷⁴ Jolly et Masters, paragr. 2.

ont fait état de connaissances juridiques et d'une couverture médiatique insuffisantes¹⁷⁵. Selon une étude de 2011, l'utilisation de noms de code, le sarcasme, la plaisanterie ou le commérage peuvent offrir d'autres moyens d'attirer l'attention sur des irrégularités tout en réduisant le risque de représailles¹⁷⁶. En outre, garder le silence n'est pas très risqué puisque la corruption est «généralement un crime consensuel dont les victimes n'ont souvent pas conscience [...] [et] qui tend à favoriser la dissimulation»¹⁷⁷. Ces situations donnent à penser que «la décision de signaler un fait ne peut pas s'expliquer par le simple renversement des arguments justifiant la décision de garder le silence [...] [D]ifférentes causes peuvent conduire à la décision de signaler le fait et différentes causes peuvent conduire à la décision inverse»¹⁷⁸.

77. Les lanceurs d'alerte peuvent également hésiter à signaler des activités illégales s'il n'existe «aucune procédure de consultation préalable [dans les cas où] ils se demandent si les agissements constatés constituent un délit ou un crime»¹⁷⁹. Par ailleurs, plusieurs tentatives ont été faites pour priver les fonctionnaires des protections accordées aux lanceurs d'alerte¹⁸⁰. Une évaluation des moyens de lutte contre la corruption menée dans huit pays d'Amérique latine a révélé que «l'absence de mécanismes de protection des lanceurs d'alerte ou l'inadéquation des mécanismes existants rend difficile la dénonciation des actes de corruption»¹⁸¹. Par exemple, en Argentine, la loi 25.764 (2003)¹⁸² a mis en place un programme national de protection des témoins et des accusés qui ne s'applique aux délits de corruption qu'à titre exceptionnel¹⁸³. Quant à la loi 27401 (2018)¹⁸⁴, elle promeut sans la rendre obligatoire la création de programmes de déontologie qui peuvent inclure des mesures de protection des lanceurs d'alerte.
78. Des études récentes ont posé la question de savoir si l'anonymat et la protection contre les représailles qui sont prévus dans les lois relatives aux lanceurs d'alerte constituent des dispositifs suffisamment efficaces. Une étude mondiale de 2021 sur la protection des lanceurs d'alerte montre que des salariés qui s'étaient «exposés à un risque de représailles en pensant qu'ils bénéficieraient d'une véritable protection, alors qu'en réalité rien ne laissait présager qu'ils pourraient poursuivre leur carrière, ont subi un préjudice bien plus lourd que si aucune loi de protection des lanceurs d'alerte n'avait été adoptée»¹⁸⁵. Pour le Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financière internationales pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 (2021) «[u]ne plus grande transparence et un meilleur échange d'informations ne

¹⁷⁵ Itojong Anthony Ayamba, «Whistleblowing in a Depraved Nigerian Economy: Challenges and Prospects», *International Journal of Social Science Studies* 7, n° 2 (2019): 1-11, 7.

¹⁷⁶ Hayde Teo et Donella Caspersz, «Dissenting Discourse: Exploring Alternatives to the Whistleblowing/Silence Dichotomy», *Journal of Business Ethics* 104 (2011): 237-249, 244-246, cité dans Loyens et Maesschalck.

¹⁷⁷ Madelijne Gorsira, Adriaan Denkers et Wim Huisman, «Both Sides of the Coin: Motives for Corruption Among Public Officials and Business Employees», *Journal of Business Ethics* 151 (2018): 179-194, 181-184.

¹⁷⁸ Loyens et Maesschalck, 2.

¹⁷⁹ Nicole Stolowy et Luc Paugam, «The Protection of Whistleblowers: What Does the Law Say in France and in the US», *HEC Paris*, 27 janvier 2021.

¹⁸⁰ La loi arménienne du 25 mars 2020 relative aux services publics, par exemple, a supprimé les garanties en matière de sécurité des fonctionnaires qui signalent consciencieusement les violations et les activités illégales.

¹⁸¹ Jaime Chávez Alor (dir. de publication), *Latin America Anti-Corruption Assessment 2020*, Lawyers Council for Civil and Economic Rights, 2021, 34.

¹⁸² Argentine, *Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados: Ley 25.764*, 2003.

¹⁸³ Diego Martínez, *Mecanismos para la Denuncia de Hechos de Corrupción en Argentina*, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2009, 19.

¹⁸⁴ Argentine, *Responsabilidad Penal: 27401*, 2018.

¹⁸⁵ Samantha Feinstein et Tom Devine, *Are Whistleblowing Laws Working? A Global Study of Whistleblower Protection Litigation*, Government Accountability Project, 2021, 12.

suffisent pas; dans de nombreux pays, les faits de corruption les plus graves sont de notoriété publique, mais cette connaissance ne se traduit pas pour autant par des poursuites» ¹⁸⁶.

79. Ainsi, on a de plus en plus le sentiment que les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles ne sont peut-être pas suffisamment efficaces. Des appels ont été lancés en faveur d'«une nouvelle culture d'entreprise donnant aux "informateurs" plus de chances d'être valorisés que harcelés» ¹⁸⁷, et mettant davantage l'accent sur l'appui organisationnel ¹⁸⁸. En 2013, l'enquête nationale américaine sur l'éthique des affaires a révélé que «les salariés sont bien plus enclins à lutter contre la fraude et à signaler les manquements lorsqu'ils se sentent bien sur leur lieu de travail et qu'ils pensent pouvoir influencer sur celui-ci» ¹⁸⁹. Une étude consacrée à la loi du Ghana de 2006 relative aux lanceurs d'alerte est allée plus loin en affirmant qu'une culture organisationnelle positive et protectrice «entretient [l'intérêt] [des lanceurs d'alerte] pour la défense des deniers publics, car une nation qui honore ses héros [en les protégeant] vaut la peine que l'on meure pour elle» ¹⁹⁰.
80. Une autre source de préoccupation majeure est l'insuffisance de la protection statutaire des travailleurs des institutions de contrôle. Comme l'indique une étude sur les auditeurs du secteur public, «la triste réalité est que les auditeurs du secteur public risquent de subir des représailles – isolement, campagnes de dénigrement, limitation des fonctions, voire suspension et licenciement – pour la simple raison qu'ils ont fait leur travail. Lorsque les conclusions des opérations d'audit entrent en conflit avec les objectifs politiques du directeur d'une administration, la politique l'emporte trop souvent sur l'audit.» ¹⁹¹

Dimensions culturelles de la protection des lanceurs d'alerte

81. Tout porte à croire que la culture – qu'elle soit nationale, institutionnelle ou liée à la gouvernance – influe directement sur la décision des salariés de signaler ou non des actes de corruption et de mauvaise administration ¹⁹². Par exemple, une étude ¹⁹³ consacrée à la protection des lanceurs d'alerte à Singapour a révélé que 56 pour cent des personnes interrogées accepteraient de signaler des actes de corruption en l'absence de politique de protection des lanceurs d'alerte et qu'elles seraient 36 pour cent de plus à le faire s'il existait une loi en la matière. L'étude conclut que la culture «joue un rôle dans l'attitude du salarié singapourien qui envisage de signaler une activité illégale et, plus important encore, dans la manière dont le signalement est traité par l'entreprise ou l'institution publique concernée». Dans un autre pays, la culture a été citée parmi les facteurs «qui empêchent de nombreux citoyens et agents publics de signaler les cas de corruption» ¹⁹⁴. Dans certaines sociétés, le signalement d'une activité illégale est considéré

¹⁸⁶ Nations Unies, *Financial Integrity for Sustainable Development*, 14-15.

¹⁸⁷ Sawyer, Johnson et Holub, 86; voir également Banisar.

¹⁸⁸ OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 68; Nurul Mustafida, «[Determinants of Employee Whistleblowing Intentions in Indonesia: Applying Theory of Planned Behavior](#)», *The Indonesian Journal of Accounting Research* 23, n° 2 (2020): 241-262.

¹⁸⁹ Ethics Resource Center (ERC), *National Business Ethics Survey of the U.S. Workforce*, 2013, 38.

¹⁹⁰ Ndebugri et Senzu, 50.

¹⁹¹ Russell A. Jackson, «[Public Sector Auditors Can Face Intimidation, Isolation, Retaliation, Suspension – Even Termination – Just for Doing their Job](#)», *Internal Auditor* 74, n° 3 (2017).

¹⁹² Masahisa K. Yamaguchi, «[Three Essays on Culture and Whistleblowing: A Multimethod Comparative Study of the United States and Japan](#)» (Thèse de doctorat, Université de Hawaii, à Manoa, 2015); Carr, 157; McLaren, Kendall et Rook.

¹⁹³ McLaren, Kendall et Rook.

¹⁹⁴ Maira Martini, «[U4 Expert Answer: Overview of Corruption and Anti-corruption in Vietnam](#)» (Anti-Corruption Resource Centre, 2012).

comme un acte hostile, ce qui peut avoir des effets à la fois sur la façon dont un salarié perçoit le signalement éventuel et sur la façon dont les institutions publiques traitent ce signalement ¹⁹⁵. Dans certaines cultures, par exemple, il est plus important d'avoir de bonnes relations avec ses collègues et de protéger l'image du chef que de résoudre des problèmes ¹⁹⁶. Ces exemples montrent comment les normes culturelles, par leur interaction avec les systèmes de gouvernance, influent sur les pratiques en matière de lancement d'alerte ¹⁹⁷.

82. Un autre défi est celui des «déficits d'institutionnalisation» auxquels font face les pays dont le système d'administration publique est hérité des pays colonisateurs et qui connaissent des problèmes dans ce domaine depuis leur indépendance. Par exemple, les anciennes puissances coloniales sont dotées d'une réglementation de la fonction publique qui traite des questions d'éthique sur la base d'une longue expérience, ce qui n'est pas le cas des pays ayant récemment accédé à l'indépendance, dont les structures administratives relativement nouvelles sont souvent en concurrence avec «d'autres autorités publiques informelles plus légitimes et plus viables», tant au sein des institutions que dans la société, et ne se sont pas ancrées dans la vie des gens ¹⁹⁸.
83. Les organismes régionaux ont pris conscience de la nécessité de s'adapter à des contextes différents. Par exemple, lorsque l'année 2018 a été désignée Année de la lutte contre la corruption en Afrique, l'Union africaine a reconnu que le défi consistait «à susciter un engagement en faveur d'approches institutionnelles de la lutte contre la corruption et d'autres problèmes de gouvernance, d'une part, et à combler le fossé entre l'établissement des normes et leur mise en œuvre par des mesures appropriées aux niveaux local, national, régional et continental, d'autre part» ¹⁹⁹. Le Conseil de l'Europe a également reconnu l'existence de ces difficultés, déclarant en 2014 que «les États membres devront faire plus qu'introduire une loi sur la protection des lanceurs d'alerte pour encourager les employeurs à faire en sorte que leurs dispositifs internes permettent à ceux qui travaillent pour leur compte de soulever des problèmes précocement et en toute sécurité» ²⁰⁰.

► VI. Dialogue social et protection des lanceurs d'alerte

84. Les fonctionnaires en général – et les travailleurs des organismes de contrôle en particulier – sont tenus de signaler les activités illégales. Cette obligation ainsi que la nécessité de protéger ceux qui s'y conforment font partie des conditions de travail des fonctionnaires et sont donc un véritable sujet de dialogue social et, lorsqu'elle est prévue par la loi, de négociation collective. Les points de consensus du Forum de dialogue social sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique (Genève, avril 2014) signalent que «[le dialogue social] doit avoir, entre autres objectifs, celui de créer des conditions transparentes qui puissent permettre à la fonction publique de développer une culture éthique capable d'empêcher la corruption» ²⁰¹, et que «le dialogue social, y compris la négociation collective et l'application des conventions

¹⁹⁵ McLaren, Kendall et Rook.

¹⁹⁶ Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, troisième édition (John Wiley & Sons, 2004), 34.

¹⁹⁷ Jiang; McLaren, Kendall et Rook.

¹⁹⁸ Onyango, 4.

¹⁹⁹ Union africaine, «30th AU Summit/Note to Editors: African Union to Launch 2018 as the African Anti-Corruption Year...», 2018.

²⁰⁰ Conseil de l'Europe, *Protection des lanceurs d'alerte – Recommandation CM/Rec(2014)7 et exposé des motifs*, 2014.

²⁰¹ OIT, *Rapport final de la discussion – Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique*, 22.

collectives, peut s'inscrire dans le cadre de l'infrastructure visant à protéger l'indépendance et l'impartialité de la fonction publique». En 2013, la CEACR a en outre souligné que:

[L]a négociation collective a des avantages pour les fonctionnaires car c'est un outil de motivation, de reconnaissance sociale et de dignité, mais aussi pour l'administration qui peut trouver dans les engagements assumés par les organisations syndicales une aide pour mettre en œuvre les principes essentiels mentionnés qui régissent la gestion publique dans les États démocratiques et un outil efficace pour une gestion satisfaisante des ressources humaines favorisant ainsi la qualité des services aux citoyens ²⁰².

- 85.** La CEACR a par ailleurs ajouté que le dialogue social dans ses différentes formes, telles que la négociation collective et la liberté syndicale, est «un instrument constructif qui favorise la protection des travailleurs et travailleuses, souvent en position vulnérable» ²⁰³. Le Comité de la liberté syndicale appelle quant à lui à protéger les dirigeants des organisations de fonctionnaires qui signalent des irrégularités ou des actes de corruption ²⁰⁴. D'après les chercheurs, la corruption peut être «un problème d'action collective, dont la solution passe nécessairement par une remise à plat de l'ensemble du système et l'instauration de nouvelles règles du jeu» ²⁰⁵. L'ONUDC recommande d'élaborer les lois en consultation avec les acteurs intéressés afin d'accroître leur efficacité et leur légitimité, et susciter ainsi une plus grande participation du public: «[c]ela est d'autant plus important lorsque l'environnement social et culturel est particulièrement hostile, pour des raisons historiques ou autres, à l'idée qu'une personne puisse signaler aux autorités un problème qui ne la concerne pas directement» ²⁰⁶. On peut à cet égard citer l'exemple de la Commission ghanéenne des droits de l'homme et de la justice administrative, compétente en matière de lutte contre la corruption et de défense des droits, qui collabore avec différents acteurs à la mise en œuvre des politiques de protection des lanceurs d'alerte ²⁰⁷.
- 86.** Dans un document de 2014 ²⁰⁸, le Conseil de l'Europe explique que les syndicats peuvent être une précieuse source de conseils confidentiels. En France, des organisations de la fonction publique ont proposé de jouer ce rôle et demandé que la loi transcrivant la directive de l'UE 2019/1937 en droit français les associe au processus d'élaboration des mécanismes de protection, leur accorde une protection contre les représailles similaire à celle dont bénéficient les lanceurs d'alerte et leur garantisse qu'elles n'auront pas à révéler leurs sources ²⁰⁹. En Espagne, l'Association professionnelle des juges et l'Organisation intersyndicale ont participé à l'élaboration de règles de lutte contre la corruption dans la Communauté de Valence, et l'Association professionnelle des procureurs a lancé une campagne pour demander notamment la professionnalisation des juges ²¹⁰.

²⁰² OIT, *La négociation collective dans la fonction publique*, paragr. 557.

²⁰³ OIT, *La négociation collective dans la fonction publique*, paragr. 226.

²⁰⁴ Par exemple, OIT, [Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation – Rapport n° 391](#), octobre 2019, cas n° 3314 (Zimbabwe); OIT, [Rapport définitif – Rapport n° 388](#), mars 2019, cas n° 3222 (Guatemala).

²⁰⁵ Michiel De Vries et Iwona Sobis, «Increasing Transparency is Not Always the Panacea: An Overview of Alternative Paths to Curb Corruption in the Public Sector», *International Journal of Public Sector Management* 29, n° 3 (2016): 261. Voir également Alfonso W. Quiroz, *Historia de la Corrupción en el Perú* (Instituto de Estudios Peruanos, 2019), 426.

²⁰⁶ ONUDC, *La Convention des Nations Unies contre la corruption – Guide de ressources*, 14.

²⁰⁷ Onyango, 16.

²⁰⁸ Conseil de l'Europe, «Protection des lanceurs d'alerte – Recommandation CM/Rec(2014)7».

²⁰⁹ La Maison des lanceurs d'alerte, [«Propositions»](#), 2021.

²¹⁰ Espagne, Agencia Valenciana Antifraude, [«Aprobación y publicación del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia»](#), communiqué de presse, 3 juillet 2019; [«Flash Derecho: catálogo de 25 medidas de lucha contra la corrupción de la Asociación Profesional de Fiscales»](#), *Hay Derecho*, article de blog, 30 octobre 2016.

87. Le Conseil des cadres européens (EUROCADRES) recommande pour sa part de donner aux organisations de la fonction publique une place plus grande dans la protection des lanceurs d'alerte, et souligne que «les syndicats sont l'interlocuteur idéal pour négocier les bonnes pratiques et demander des comptes aux employeurs» ²¹¹. Les organisations de travailleurs de la fonction publique peuvent représenter les lanceurs d'alerte, les informer au sujet de leurs droits, faire en sorte qu'ils ne se sentent pas isolés et les aider à surmonter leurs craintes. Elles peuvent aussi relayer les préoccupations collectives auprès des employeurs du secteur public, contribuer à protéger l'anonymat des travailleurs qui transmettent des informations, encourager les bonnes pratiques, gérer les divergences d'intérêts lorsque des revendications se font concurrence, et veiller à ce que les lanceurs d'alerte bénéficient de la meilleure protection possible. La Confédération allemande des syndicats appelle de son côté à instaurer un droit d'action de groupe pour les syndicats et à permettre la participation de ceux-ci aux poursuites judiciaires engagées pour violation de la législation, en particulier de la législation sociale et du travail ²¹².
88. L'Union latino-américaine des travailleurs des organismes de contrôle plaide, s'agissant de la protection des lanceurs d'alerte, pour la fourniture d'une assistance immédiate avant même le dépôt de plainte (médiateur indépendant), et notamment pour l'adoption de mesures de précaution (les travailleurs des organismes de contrôle n'ont pas à apporter la preuve de la situation potentiellement dangereuse qu'ils signalent étant donné la nature de leurs fonctions), la réalisation de travaux de recherche, une obligation de confidentialité et des garanties d'impartialité et d'indépendance des médiateurs, ainsi que des procédures à plusieurs niveaux. Ces dernières doivent ouvrir d'autres voies lorsque la médiation n'est pas possible ou lorsque le médiateur est en situation de vulnérabilité et risque de subir des représailles ²¹³.
89. Le dialogue social peut aussi aider considérablement les organisations à passer d'une culture de la corruption (népotisme, pots-de-vin, clientélisme, etc.) à une culture de l'éthique et de l'intégrité. Selon une étude récente sur l'incidence de l'administration en ligne sur le lancement d'alerte, «pour être efficace, un mécanisme d'alerte doit permettre, entre autres, d'instaurer une culture organisationnelle de transparence et de liberté en la matière» ²¹⁴. La culture organisationnelle peut être définie comme «l'ensemble de principes essentiels qu'un groupe imagine, découvre ou élabore à mesure qu'il apprend à résoudre ses problèmes d'adaptation externe ou d'intégration interne. Ces principes se sont révélés suffisamment efficaces pour être considérés comme valides et sont donc inculqués aux nouveaux membres du groupe afin qu'ils les intègrent comme la manière appropriée de percevoir et d'analyser ces problèmes.» ²¹⁵ La recherche montre que c'est au cours de leur première année d'emploi plus qu'à n'importe quel autre moment de leur carrière que les individus tendent à adopter de nouvelles valeurs et que «la pression des pairs, les réseaux sociaux, la culture et les codes sociaux semblent peser davantage [lorsqu'il s'agit de corruption] que le désir de préserver une bonne image de soi» ²¹⁶. C'est pourquoi il importe de pouvoir s'insérer dans un environnement où la corruption n'est pas tolérée et où les pairs sont conscients des valeurs que cela suppose de respecter. Le dialogue social peut y contribuer.

²¹¹ EUROCADRES, *Boîte à outils du lancement d'alerte – Guide EUROCADRES des bonnes pratiques*, 2020, 10-11.

²¹² Confédération allemande des syndicats, «Positionspapier: Die Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Oktober 2019) in deutsches Recht – Anforderungen aus gewerkschaftlicher Sicht», 7 décembre 2020.

²¹³ Hugo Buisel Quintana, déclaration prononcée à la 109^e session de la Conférence internationale du Travail au nom de l'Union latino-américaine des travailleurs des organismes de contrôle, 8 juin 2021.

²¹⁴ Yelkal Muluaem Walle, «The Impact of Digital Government on Whistleblowing and Whistle-blower Protection: Exploratory Study», *Journal of Information Technology Management* (2020): 2.

²¹⁵ Schein, 17.

²¹⁶ De Vries et Sobis, 262.

90. En outre, le dialogue social et la négociation collective peuvent favoriser un changement de culture organisationnelle en mettant en évidence l'intérêt des travailleurs, en instaurant la confiance des parties intéressées dans le processus de changement lui-même et en permettant aux travailleurs de contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation. Pour qu'une organisation puisse instaurer une culture anticorruption, il est essentiel d'assurer aux lanceurs d'alerte qui y travaillent la légitimité nécessaire ²¹⁷. Un axe central de toute campagne efficace de lutte contre la corruption consiste à donner les moyens de se défendre à ceux qui subissent les conséquences d'irrégularités. À cette fin, il faut notamment déployer des «efforts visant à lever les obstacles normatifs qui pèsent sur le capital social et la culture civique et mettre en place des réseaux d'action collective afin que ceux qui luttent contre la corruption ne soient pas isolés», car «la volonté de prendre part à la lutte contre la corruption dépend largement de la confiance interpersonnelle, de la réciprocité et de la conviction que les autres agiront aussi» ²¹⁸.
91. Le dialogue social et la négociation collective peuvent étayer les efforts accomplis pour promouvoir une culture de l'intégrité et de l'éthique dans la fonction publique, notamment par l'institutionnalisation d'échanges d'informations et l'officialisation de la volonté mutuelle d'établir des mécanismes de collaboration aux fins de l'amélioration des services, ainsi que par la définition de critères régissant le recrutement et la sélection, la gestion de la performance, l'évolution des carrières et la formation. Les garanties prévues par la convention n° 151 peuvent donc servir d'outils au service de la participation et de l'autonomisation et amener les travailleurs et les cadres dirigeants à s'engager durablement en faveur du développement organisationnel.
92. Les faits montrent que, dans certains pays, les lois sur la protection des lanceurs d'alerte sont élaborées avec la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs, tandis que, dans d'autres, elles incorporent des mécanismes de dialogue social. On peut notamment citer les exemples suivants:
- **France:** En 2018, 17 organisations françaises, dont plusieurs organisations de fonctionnaires, ont créé la Maison des lanceurs d'alerte pour accompagner les personnes qui dénoncent des comportements répréhensibles dans l'intérêt général. En décembre 2020, la Maison des lanceurs d'alerte avait reçu 300 demandes d'accompagnement et apporté son aide à plus de 150 lanceurs d'alerte ²¹⁹.
 - **Namibie:** En 2017, la Namibie a adopté la loi 10 sur la protection des lanceurs d'alerte, en vertu de laquelle une organisation représentative d'employeurs et une organisation représentant des syndicats enregistrés ont le droit de désigner chacune entre deux et quatre membres de la Commission consultative de protection des lanceurs d'alerte, et chacune un membre du tribunal chargé du contrôle des décisions concernant la protection des lanceurs d'alerte ²²⁰.
 - **Serbie:** En 2013, le ministère de la Justice a créé un groupe de travail composé de représentants des principales organisations syndicales et d'employeurs pour élaborer une loi sur les alertes en milieu professionnel ²²¹.
 - **Suisse:** En 2021, le canton de Genève a adopté une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte, aux termes de laquelle le Conseil d'État instaure un «groupe de confiance» chargé de recevoir les signalements et de protéger les lanceurs d'alerte. Le Conseil d'État désigne le responsable du groupe de confiance après consultation des organisations représentatives du

²¹⁷ Sawyer, Johnson et Holub, 88 et 92.

²¹⁸ PNUD et SIWI, 18.

²¹⁹ La Maison des lanceurs d'alerte, «[Découvrir la MLA](#)».

²²⁰ Namibie, [Whistleblower Protection Act 10 of 2017](#).

²²¹ Conseil de l'Europe, *Protection des lanceurs d'alerte: petit guide pour la mise en œuvre d'un cadre national*, 2016, 16.

personnel. Dans le canton de Neuchâtel, la convention collective du secteur public de la santé protège les membres du personnel en cas de représailles suite à des signalements d'actes illégaux ²²².

► VII. Conclusion

93. Depuis quelques décennies, il est de plus en plus admis qu'il importe de renforcer la fonction publique. Cela suppose d'en accroître l'intégrité, et pour cela la protection des lanceurs d'alerte est une excellente stratégie. Comme le montre le présent rapport, des efforts non négligeables ont été déployés ces vingt dernières années aux niveaux national, régional et international pour élaborer des lois et des politiques de protection des lanceurs d'alerte. Toutefois, dans les faits, des difficultés subsistent. En dépit de la protection qui leur est accordée, les lanceurs d'alerte craignent les représailles et travaillent dans des conditions qui dissuadent de signaler des irrégularités. Tous les ressorts de la corruption et du lancement d'alerte ne sont pas encore bien compris.
94. À cet égard, le dialogue social peut être très utile pour étudier et mettre au point des solutions aux problèmes que continue de poser la protection des lanceurs d'alerte. Il peut offrir aux fonctionnaires, à leurs organisations et aux gouvernements les moyens nécessaires pour tenir compte de la diversité culturelle et politique des fonctions publiques nationales, changer la culture des organisations et combler les écarts entre la législation et les politiques, d'une part, et les normes internationales anticorruption, d'autre part. La perspective du travail décent et le dialogue social offrent une approche globale propice à la promotion d'une culture de la responsabilisation et de la transparence ainsi que d'une gestion publique honnête à tous les niveaux. Ils peuvent par exemple contribuer à: un examen approfondi des critères d'admissibilité des signalements; la protection de l'identité des personnes qui effectuent des signalements; l'indépendance des mécanismes de signalement et des organismes de contrôle; l'utilité des récompenses; la nécessaire mise en place de canaux de signalement externe. Les différentes situations analysées montrent que valoriser le lancement d'alerte promeut ces principes auprès des institutions comme des individus.
95. Le dialogue social, y compris la négociation collective, peut en outre jouer un rôle pour:
 - définir la corruption et le lancement d'alerte dans des contextes nationaux particuliers;
 - encourager la recherche sur les ressorts de la corruption et ce qui motive le lancement d'alerte;
 - fournir une protection efficace aux lanceurs d'alerte;
 - faire comprendre aux fonctionnaires que les lanceurs d'alerte font œuvre utile et les informer au sujet de la protection qui leur est accordée;
 - renforcer les programmes de déontologie;
 - développer les connaissances spécialisées des fonctionnaires;
 - combler les lacunes recensées dans le cadre de consultations.
96. Une approche internationale du dialogue social pourrait contribuer à l'élaboration de mesures globales très détaillées pour atteindre ces objectifs, et aider à repérer les lacunes dans les normes internationales relatives à la fonction publique, à la lutte contre la corruption et au travail. Combler efficacement ces lacunes pourrait permettre de mieux protéger les lanceurs d'alerte et

²²² Suisse, Canton de Neuchâtel, [Convention collective de travail du secteur de la santé du canton de Neuchâtel](#), édition 2022-2025, section 7.4.

encourager une culture globale de l'intégrité dans la fonction publique, en particulier dans le domaine de la protection contre les représailles.

97. Enfin, il convient de noter que la protection des lanceurs d'alerte n'est pas le seul moyen de garantir l'intégrité dans la fonction publique. Il existe un lien manifeste entre des conditions de travail décentes et les mesures de protection adéquates adoptées pour mettre en œuvre les normes d'éthique et de transparence. En 2013, la CEACR rappelait que l'objectif d'efficacité de l'administration publique exigeait des conditions de travail décentes pour les fonctionnaires ²²³. Il est essentiel de mieux protéger les lanceurs d'alerte et d'investir dans le travail décent pour garantir l'efficacité, l'efficience et l'intégrité dans la fonction publique.

²²³ OIT, *La négociation collective dans la fonction publique*, paragr. 556.