

La Protection des Lanceurs d'alerte et la Convention des Nations Unies Contre La Corruption

- Résumé analytique -

Dans cette étude, Transparency International propose des moyens pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte grâce au processus d'examen de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).¹ Transparency International souhaite ainsi apporter sa contribution aux discussions du Groupe d'examen de l'application de la CNUCC² et de la Conférence des Etats parties³. La présente étude examine les conclusions des examens de pays et des rapports thématiques rédigés au cours des trois premières années du processus d'examen de la CNUCC⁴. Elle se penche également sur la pratique et les développements récents en la matière et propose des recommandations pour faire avancer la protection des donneurs d'alerte. Elle est basée sur des recherches documentaires ainsi que sur les contributions des organisations membres de la Coalition UNCAC⁵.

Introduction

Les récentes crises financières montrent l'importance, pour toutes les économies mondiales, d'encourager les lanceurs d'alerte, quel que soit leur secteur d'activité, à sonner l'alarme avant que la corruption ne détruise l'activité économique, sociale et politique. Quel pays pourrait se permettre de *ne pas* protéger les lanceurs d'alerte ? S'il est évident que le niveau de développement économique peut affecter la capacité d'un pays à introduire l'ensemble des mesures nécessaires à protéger les lanceurs d'alerte, certaines mesures peuvent être adoptées relativement facilement – les économies qu'elles génèrent compensant largement les coûts engagés.

L'examen de l'application de l'article 33 de la CNUCC est au cœur de la présente étude⁶. Cet article est fondamental pour le succès global de la Convention. Les enquêteurs indiquent constamment que les lanceurs d'alerte font partie des éléments essentiels pour le succès d'une enquête sur une affaire de corruption. Sans informations de l'intérieur, il est en effet difficile de détecter les actes de corruption. L'article 33 impose aux Etats de procéder à une évaluation des mesures les plus adaptées ; il est peu probable qu'un Etat entreprenne une telle analyse sans mettre à jour des possibilités d'amélioration, que ce soit dans sa législation ou dans sa pratique. Il est particulièrement complexe de développer des systèmes de protection des lanceurs d'alerte – bien plus que de conférer aux actes de corruption le caractère d'infraction pénale. L'expérience montre qu'il est rare d'atteindre cet objectif d'un seul coup. Si aucune solution idéale n'a encore été trouvée, certains pays ont fait des efforts allant dans ce sens et il peut être bénéfique de s'inspirer de leur expérience.

Plusieurs autres articles de la CNUCC soulignent l'importance d'un dispositif permettant de signaler les cas de corruption. On retrouve notamment de telles dispositions au Chapitre II (sur les mesures

¹ L'étude complète est disponible à l'adresse suivante : <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics>

² Le Groupe d'examen de l'application est composé d'Etats parties. Il est chargé d'analyser les résultats du processus d'examen de l'application de la CNUCC afin d'identifier les défis à surmonter, les bonnes pratiques et les besoins d'assistance technique, ainsi que de formuler des recommandations à destination de la Conférence des Etats parties.

³ La Conférence des Etats parties à la CNUCC a été créée par l'article 63 de la Convention « pour améliorer la capacité des États Parties à atteindre les objectifs énoncés dans la présente Convention et renforcer leur coopération à cet effet ainsi que pour promouvoir et examiner l'application de la présente Convention ».

⁴ Le premier cycle d'examen de cinq ans se concentre sur les chapitres sur l'incrimination, les mesures d'application et la coopération internationale. Au 1^{er} avril 2013, 30 résumés analytiques avaient été publiés.

⁵ La Coalition UNCAC est un réseau mondial de plus de 350 organisations de la société civile dans plus de 100 pays. Elle se consacre à promouvoir la ratification, la mise en œuvre et le suivi de la CNUCC.

⁶ « Chaque État Partie envisage d'incorporer dans son système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la présente Convention. »

préventives), à l'article 8(4), qui préconise de faciliter le signalement d'actes de corruption par les agents publics, et à l'article 13(2), qui concerne le signalement d'actes de corruption aux organes de prévention de la corruption sous couvert d'anonymat. Le Chapitre III – dont l'application est en ce moment examinée – comporte également des articles allant en ce sens : l'article 32 sur la protection des témoins, des experts et des victimes, l'article 37, sur les mesures visant à encourager les personnes ayant participé à une infraction à coopérer, et l'article 39(2), sur le signalement d'actes de corruption aux autorités.

Concernant la mise en œuvre de la Convention, cette étude s'est principalement basée sur les informations contenues dans les 30 résumés analytiques issus du processus d'examen de la CNUCC disponibles au moment de sa rédaction, ainsi qu'aux rapports complets que cinq pays avaient accepté de publier sur le site Internet de l'ONUSD au moment de sa rédaction : le Brunei Darussalam, le Chili, la Finlande, la France et la Suisse⁷. La présente étude s'est également appuyé sur les rapports thématiques élaborés par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUSD).

Principales conclusions

Le processus d'examen de la CNUCC montre que la protection des lanceurs d'alerte varie considérablement selon les Etats parties. Le rapport thématique de l'ONUSD du 27 août 2012 note « une absence de réglementations et de systèmes spécifiques » et relève que souvent, quand ce type de réglementation existe, elle ne s'applique pas aux employés du secteur privé⁸.

La protection des lanceurs d'alerte requiert des mesures qui vont au-delà des dispositifs déjà en place, comme l'obligation de signaler les infractions constatées, les services d'assistance téléphonique anonyme ou les dispositions interdisant le licenciement de personnes qui signalent des actes de corruption. Certains des rapports de pays expliquent en quoi ces mesures sont insuffisantes, notamment parce qu'elles ne permettent pas de traiter :

- Les situations où l'acte de corruption n'a pas encore eu lieu ou les cas où le lanceur d'alerte n'est pas sûr d'être face à un acte de corruption.
- Les conflits pouvant surgir quand les accusations du lanceur d'alerte comportent des éléments que son employeur a classés confidentiels.
- Les situations où les canaux de signalement habituels sont biaisés ou inactifs.
- Les formes de représailles qui ne vont pas jusqu'au licenciement.
- La question de la charge de la preuve : il est fréquent que le licenciement d'un lanceur d'alerte – ou toute autre forme de représailles – soit présenté comme répondant à de toutes autres raisons. Il est donc essentiel qu'il existe une présomption légale que la dénonciation d'actes de corruption est la cause du licenciement ou des représailles.

Les résumés analytiques des rapports de pays n'évoquent généralement l'article 33 que de manière succincte (dans les cas où le sujet est abordé, l'accent est souvent mis sur le manque de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé). Les cinq rapports complets disponibles au moment de la rédaction de ce rapport comportent davantage d'éléments relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, qui clarifient dans une certaine mesure les remarques émises dans les résumés analytiques.

Plusieurs résumés analytiques comportent des recommandations invitant les Etats à envisager de nouvelles mesures. Etant donné la brièveté des rapports, ces recommandations ne détaillent généralement pas le type de mesures qu'il conviendrait d'introduire. De manière similaire, ces résumés signalent l'engagement d'Etats parties d'envisager de nouvelles mesures, mais n'indiquent pas en quoi consistent ces mesures.

Dans les pays ayant mis en place des dispositifs de protection, les rapports d'examen mentionnent à juste titre les bonnes pratiques en la matière, mais omettent d'examiner l'impact des lois

⁷ Le rapport complet sur le Royaume-Uni a depuis été publié sur le site Internet de l'ONUSD.

⁸ CAC /COSP/IRG/2012/7/Add.1 [www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html].

adoptées. Les rapports rédigés par des organisations de la société civile (OSC) apportent une précieuse contribution en ce sens, dans la mesure où la plupart se penchent sur cet impact⁹.

Les organisations de la société civile ont contribué au développement de la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte dans de nombreux pays. Parmi les organisations ayant joué un rôle prépondérant dans le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte dans leur pays respectif, on peut citer Transparency International Liberia, Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation en Corée du Sud, Open Democracy Advice Centre en Afrique du Sud, Public Concern at Work (PCaW) au Royaume-Uni et Government Accountability Project aux Etats-Unis. En Australie, au Canada, en Irlande, en Inde, au Maroc, au Nigéria et en Serbie, pour n'en citer que quelques-uns, des groupes issus de la société civile concourent à améliorer la législation nationale.

Les contributions des organisations de la société civile peuvent aussi prendre la forme de recommandations et de principes visant à améliorer les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte et la pratique en la matière. Transparency International a ainsi développé des « principes internationaux sur les lois relatives aux lanceurs d'alerte ». Open Society Justice Initiative mène un projet réunissant plusieurs OSC autour de la rédaction de principes sur la sécurité nationale et sur le droit à l'information. Le travail des OSC a également été utilisé pour rédiger les principes du G20 et les principes du Conseil de l'Europe sur les lanceurs d'alerte, en cours d'élaboration.

Les OSC jouent également un rôle de sensibilisation sur la protection des lanceurs d'alerte et de conseil auprès des personnes souhaitant signaler des actes de corruption. Les 80 Centres d'assistance juridique et d'action citoyenne (CAJAC) de Transparency International remplissent par exemple cette fonction dans le monde entier. Au Royaume-Uni, PCaW propose des conseils gratuits aux personnes souhaitant dénoncer des actes de corruption ; aux Etats-Unis, le Government Accountability Project conseille et représente les lanceurs d'alerte.

Recommandations à destination du Groupe d'examen de l'application et de la Conférence des Etats parties

Examens de pays et rapports thématiques

Réaliser des examens de pays plus rigoureux : les examens de pays devraient se pencher de manière plus rigoureuse sur la présence de systèmes de protection des lanceurs d'alerte et sur leur efficacité réelle. Il convient pour cela de se poser les questions suivantes :

- Les mesures en place s'appliquent-elles aussi bien au secteur public qu'au secteur privé ?
- Ces mesures concernent-elles la police ? L'armée ? Les services secrets ?
- Existe-t-il un renversement de la charge de la preuve en faveur du lanceur d'alerte qui affirme avoir été victime de représailles ?
- Y a-t-il des restrictions concernant ce qui peut être considéré comme des représailles ?
- Ces restrictions concernent-t-elles les actions imputables à un collègue de travail ? A un tiers ?
- La législation présume-t-elle de la bonne foi du lanceur d'alerte ?
- L'intérêt public prévaut-il sur le secret professionnel ?
- Le recours à des services de conseil juridique est-il protégé ?
- A quelles autorités les lanceurs d'alerte peuvent-ils s'adresser ?
- Les témoignages de lanceurs d'alerte doivent-ils faire l'objet d'une enquête de façon systématique ?
- Le lanceur d'alerte sera-t-il tenu informé des résultats de l'enquête ?
- Dans quelles circonstances les témoignages auprès de médias ou d'OSC sont-ils protégés ?
- Existe-t-il un organisme chargé de superviser la protection des lanceurs d'alerte ?

⁹ Voir les rapports pays établis par des organisations de la société civile à l'adresse suivante : www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports

- Existe-t-il une voie de recours juridictionnel pour les lanceurs d'alerte ?
- Dans quelle mesure le système judiciaire est-il efficace dans son traitement des cas de protection de lanceurs d'alerte ?
- Existe-t-il un système de dédommagement illimité ?
- Existe-t-il un système de récompense ?
- Dans quelle mesure les citoyens ont-ils connaissance des mécanismes de protection existants et des canaux de signalement ?

Evaluer l'effet réel de la législation en place: l'élaboration de la loi n'est que le début du processus ; les examens de pays doivent s'attacher davantage à mesurer les effets réels des lois en place. Si un dispositif de protection des lanceurs d'alerte est en place, il est nécessaire d'obtenir plus d'informations sur son impact. Cela pourrait être également faire l'objet d'une étude transversale de l'ONUDC sur les pays disposant d'une certaine expérience en la matière, en l'absence – relative – d'études faisant autorité sur la question. Voici le type de questions qui devraient être abordées dans les examens de pays:

- Quelles mesures ont été prises pour faire en sorte que la législation soit connue par une large audience ?
- Existe-t-il des études publiées sur l'impact de cette loi ?
- Existe-t-il des exemples de scandales de corruption majeurs dévoilés par des lanceurs d'alerte ?
- Combien de témoignages les organismes publics ont-ils reçu de la part de lanceurs d'alerte ?
- Combien d'appels vers les services d'assistance aux lanceurs d'alerte ont-ils été recensés ?
- Combien y a-t-il de cas de lanceurs d'alerte cherchant à se protéger contre des représailles ?
- Combien d'indemnités ont-elles été versées ? Quel était leur montant ?
- Quels sont les exemples de politiques et de procédures mises en œuvre par les organisations publiques ?
- Quel impact ont eu ces mesures selon la société civile ?

Donner des exemples de résultats positifs d'assistance technique et fournir davantage d'informations à ce sujet : dans leur état actuel, les rapports thématiques sont peu susceptibles d'aider les Etats parties qui souhaitent développer de nouvelles mesures. Nombre d'enseignements peuvent être tirés des expériences réalisées ailleurs, en particulier quand ces expériences s'étalent sur une période significative (comme en Australie, en Afrique du Sud, en Corée du Sud, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni). Il est recommandé que les rapports thématiques contiennent plus d'informations sur les exemples positifs ainsi que sur les résultats de l'assistance technique dans les pays où elle a été mise en place. L'ONUDC dispose de tous les rapports complets de pays et devrait être en mesure de proposer un résumé complet des extraits relatifs à l'article 33, qui pourrait se montrer utile. Un rapport thématique spécifiquement consacré aux lanceurs d'alerte serait également bienvenu.

Formuler des recommandations spécifiques sur de nouvelles mesures: les recommandations formulées en vue d'introduire de nouvelles mesures doivent être spécifiques. Dans le cas contraire, il sera difficile, à l'avenir, de s'assurer qu'elles ont été suivies.

Publier les rapports d'examen complets : la plupart des pays ayant fait l'objet d'un examen n'ont pas encore demandé à l'ONUDC le soin de publier leur rapport d'examen complet. Il convient de les encourager à le faire : les rapports complets offrent des informations précieuses qui viennent compléter le récapitulatif des conclusions et des recommandations que comportent les résumés analytiques.

Autres recommandations concernant l'article 33

Faire appel à un large éventail de compétences : les examens de l'application de la CNUCC mobilisent généralement des experts de la lutte contre la corruption (ressortissants du pays examiné et experts internationaux), alors que la question des lanceurs d'alerte peut potentiellement concerner d'autres domaines. Les experts sur les questions de corruption risquent d'être essentiellement spécialisés sur le processus de dénonciation d'infractions déjà commises, laissant de côté d'autres rôles que peuvent jouer les lanceurs d'alerte, notamment en matière de gestion des risques. Le Groupe d'examen de l'application et l'ONUSUD devraient inviter une communauté plus large d'experts à fournir conseils et assistance.

Préparer des instructions spécifiques : il est recommandé que des instructions spécifiques soient préparées en ce qui concerne l'article 33. Les instructions relatives à l'article 33 devraient prendre en compte les éléments développés par d'autres institutions, comme les « principes internationaux sur les lois relatives aux lanceurs d'alerte », ainsi que les bonnes pratiques, les principes directeurs et les lois types proposées notamment par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou l'Organisation des États américains. Ces derniers donnent des indications précises et mentionnent des exemples prometteurs de législations ou de bonnes pratiques. Il convient, entre autres, d'insister sur les points suivants :

- Le rôle fondamental de la société civile. Les citoyens sont de plus en plus préoccupés par la corruption et par l'insuffisance des mesures adoptées pour lutter contre ce phénomène. Le meilleur moyen de répondre à ces préoccupations de manière positive est de faire en sorte qu'ils soient pleinement impliqués dans le dispositif national permettant de signaler les cas de corruption.
- L'objectif d'un dispositif permettant de signaler les cas de corruption doit être d'instaurer un climat au sein duquel les citoyens ne se sentent pas forcés de devoir témoigner de manière anonyme.