

# Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection des « donneurs d'alerte », 2010

jeudi 29 avril 2010

## Résolution 1729 (2010) Protection des « donneurs d'alerte »

1.

- L'Assemblée parlementaire reconnaît l'importance des « donneurs d'alerte » - toute personne soucieuse qui tire la sonnette d'alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui - car ils permettent de renforcer la responsabilisation et de mieux lutter contre la corruption et la mauvaise gestion, dans le secteur tant public que privé.

2.

- Les donneurs d'alerte potentiels sont souvent découragés par crainte de représailles, ou parce qu'aucune suite n'est donnée à leur alerte, au détriment de l'intérêt public pour une gestion efficace et une responsabilisation dans les affaires publiques et les entreprises privées.

3.

- Une série de catastrophes qui auraient pu être évitées a poussé le Royaume-Uni à adopter des dispositions législatives innovantes pour la protection des donneurs d'alerte lorsqu'ils agissent dans l'intérêt public. Les Etats-Unis d'Amérique sont eux aussi dotés depuis plusieurs années d'une législation similaire, qui donne des résultats globalement satisfaisants.

4.

- La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas de texte législatif complet pour la protection des donneurs d'alerte, même si bon nombre d'entre eux possèdent dans leurs systèmes juridiques des réglementations couvrant différents aspects de la question et régissant les relations de travail, la procédure pénale, les médias, ainsi que des mesures spécifiques de lutte contre la corruption.

5.

- Pour « donner l'alerte », il faut du courage et de la détermination ; les donneurs d'alerte devraient avoir au moins une chance que leurs avertissements soient entendus, sans pour autant que leurs moyens de subsistance, ainsi que ceux de leur famille, soient mis en péril. C'est pourquoi la législation de protection des donneurs d'alerte doit avant toute chose offrir une alternative sûre au silence, tout en évitant de représenter pour des donneurs d'alerte potentiels un « bouclier en carton », piège qui leur donnerait une fausse impression de sécurité.

6.

L'Assemblée invite tous les Etats membres à passer en revue leur législation sur la protection des donneurs d'alerte, en gardant à l'esprit les principes directeurs suivants :

- 6.1. La législation pour la protection des donneurs d'alerte devrait être complète :

→ 6.1.1. la définition des révélations protégées doit inclure tous les avertissements de bonne foi à l'encontre de divers types d'actes illicites, y compris toutes les violations graves des droits de l'homme, qui affectent ou menacent la vie, la santé, la liberté et tout autre intérêt légitime des individus en tant que sujets de l'administration publique ou contribuables, ou en tant qu'actionnaires, employés ou clients de sociétés privées ;

→ 6.1.2. la législation devrait donc couvrir les donneurs d'alerte des secteurs à la fois public et privé, y

compris les membres des forces armées et des services de renseignements ; et

→ 6.1.3. elle devrait codifier les points pertinents dans les domaines du droit suivants :

- 6.1.3.1. droit du travail – en particulier protection contre les licenciements abusifs et les autres formes de représailles liées à l’emploi ;

- 6.1.3.2. droit pénal et procédure pénale – en particulier protection contre des poursuites pénales pour diffamation, ou violation du secret commercial ou du secret d’Etat, et protection des témoins ;

- 6.1.3.3. droit des médias – en particulier protection des sources journalistiques ; et

- 6.1.3.4. mesures spécifiques de lutte contre la corruption, telles que celles prévues par la Convention civile sur la corruption (STE no 174) du Conseil de l’Europe.

- 6.2. La législation relative aux donneurs d’alerte devrait chercher avant toute chose à offrir une alternative sûre au silence.

→ 6.2.1. Elle devrait prévoir des incitations appropriées pour les pouvoirs publics et les décideurs au sein des entreprises afin qu’ils mettent en place des procédures internes dans ce domaine pour :

- 6.2.1.1. que les dénonciations concernant des problèmes possibles fassent l’objet d’une véritable enquête et que les informations pertinentes soient transmises à la direction en temps voulu, en contournant, si nécessaire, la hiérarchie normale ; et

- 6.2.1.2. que l’identité du donneur d’alerte ne soit divulguée qu’avec son consentement, ou si cela permet d’éviter des menaces graves et imminentes pour l’intérêt public.

→ 6.2.2. Cette législation devrait protéger quiconque utilise, de bonne foi, les canaux internes existants pour donner l’alerte contre toute forme de représailles (licenciement abusif, harcèlement ou tout autre traitement discriminatoire ou sanction).

→ 6.2.3. Lorsqu’il n’existe pas de voies internes pour donner l’alerte, ou qu’elles ne fonctionnent pas correctement, voire qu’il ne serait pas raisonnable de s’attendre à ce qu’elles fonctionnent correctement étant donné la nature du problème dénoncé par le donneur d’alerte, il conviendrait de la même manière de protéger celui qui utilise des voies externes, y compris les médias.

→ 6.2.4. Tout donneur d’alerte doit être considéré comme agissant de bonne foi, sous réserve qu’il ait des motifs raisonnables de penser que l’information divulguée était vraie, même s’il s’avère par la suite que tel n’était pas le cas, et à condition qu’il n’ait pas d’objectifs illicites ou contraires à l’éthique.

→ 6.2.5. La législation pertinente devrait assurer aux donneurs d’alerte de bonne foi une protection fiable contre toute forme de représailles par le biais d’un mécanisme d’application qui permettrait de vérifier la réalité des agissements dénoncés par le donneur d’alerte et 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.

→ 6.2.6. Cette législation devrait également établir un risque, pour tout auteur d’un acte de représailles, que le donneur d’alerte victimisé contre-attaque pour obtenir son renvoi ou toute autre sanction appropriée.

→ 6.2.7. Des programmes de protection des donneurs d’alerte doivent également assurer une protection appropriée contre des accusations proférées de mauvaise foi.

- 6.3. En ce qui concerne la charge de la preuve, il doit incomber à l’employeur d’établir au-delà de tout doute raisonnable que toute mesure prise à l’encontre d’un donneur d’alerte a été motivée par des raisons autres que l’acte de signalement par ce dernier.

- 6.4. La mise en œuvre et l’effet de la législation pertinente en matière de protection effective des donneurs d’alerte devraient faire l’objet d’un suivi et être évalués à intervalles réguliers par des organismes indépendants.

## 7.

L’Assemblée souligne que les améliorations législatives nécessaires doivent s’accompagner d’une évolution positive des comportements culturels à l’égard du donneur d’alerte, et qu’il ne faut plus associer ce dernier à des notions de déloyauté ou de trahison.

## 8.

Elle reconnaît le rôle important joué par les organisations non gouvernementales qui contribuent à faire évoluer positivement les mentalités à l'égard des donneurs d'alerte, et qui conseillent les employeurs souhaitant instaurer des procédures internes permettant de dénoncer d'éventuels problèmes, les donneurs d'alerte potentiels et les victimes de représailles.

**9.**

Dans un souci d'exemplarité, l'Assemblée invite le Conseil de l'Europe à mettre en place une solide procédure interne, couvrant le Conseil lui-même et tous ses accords partiels.

---

Discussion par l'Assemblée le 29 avril 2010 (17e séance) (voir [Doc. 12006](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Omtzigt). Texte adopté par l'Assemblée le 29 avril 2010 (17e séance). Voir également la [Recommandation 1916](#) (2010).

---

Source : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FRES1729.htm>

---