



Conseil économique et social

Distr. générale
14 février 2018
Français
Original : français

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-septième session

23-27 avril 2018

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire*

**Mise en place, à tous les niveaux, d'institutions
efficaces, responsables et ouvertes à tous : nature
des fautes professionnelles et de la corruption
dans le secteur public, problèmes liés à ces pratiques
et moyens d'y remédier**

La question de la protection des lanceurs d'alerte

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Linus Toussaint Mendjana, membre du Comité, pour son examen et son action, le cas échéant

[E/C.16/2018/1](#)

18-01188 (F) 220218 230218



Merci de recycler



La question de la protection des lanceurs d'alerte

Résumé

La corruption est un fléau universel, qui touche la quasi-totalité des 193 pays membres des Nations Unies. Elle est l'un des obstacles à la mise en oeuvre effective des 17 objectifs de développement durable.

La lutte contre ce phénomène passe entre autres par la mise en oeuvre et le strict suivi du système de lancement d'alerte. Cette note décrit certaines caractéristiques de ce système et recommande que le Comité soutienne sa mise en place par les États Membres, au vu de son importance.

Ainsi, l'auteur recommande les échanges de bonnes pratiques entre États Membres en matière de prévention de la corruption, y compris en ce qui concerne les systèmes et les procédures de lancement d'alerte.

I. Introduction

1. La mise en œuvre et le suivi de la bonne gouvernance et de l'éthique dans les administrations publiques restent un impératif au regard de l'ampleur de la corruption dans le monde en général et dans certains pays en particulier. La gouvernance est une notion parfois controversée, car définie et entendue de manière diverse et parfois contradictoire. Elle est la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats, etc.) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles.
2. La corruption est un phénomène qui touche la quasi-totalité des 193 pays membres des Nations Unies et toutes les populations, avec une intensité et des réalités locales différentes d'un État à l'autre. Elle se réfère à la perversion ou le détournement d'un processus ou d'une interaction avec une ou plusieurs personnes dans le dessein, pour le corrupteur, d'obtenir des avantages ou des prérogatives particulières ou, pour le corrompu, d'obtenir une rétribution en échange de sa complaisance.
3. Pour donner un exemple, 69 pour cent des 176 pays figurant dans l'Indice de perception de la corruption 2016 enregistrent une note inférieure à 50, sur une échelle allant de 0 (où le pays est perçu comme très corrompu) à 100 (où le pays est perçu comme très peu corrompu). Cela montre combien la corruption est importante et omniprésente dans le secteur public à travers le monde.
4. Le présent document plaide en faveur d'un des multiples moyens de lutte contre la corruption, la mise en place de systèmes de lancement d'alerte. Son objectif est de faciliter la compréhension et l'adhésion à ce système, qui semble être négligé non seulement parce que peu ou mal appliqué lors des premiers efforts pour mettre en place ce système, mais surtout incompris du fait de sa complexité.
5. Ce ne sera pas la première fois que le Comité d'experts de l'administration publique traite de la question de la corruption. Il a fortement déploré, lors de ses précédentes sessions, l'influence majeure de ce fléau sur la réalisation des objectifs de développement durable, qui sont un appel mondial à agir pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et faire en sorte que tous les êtres humains vivent dans la paix et la prospérité.
6. La lutte contre la corruption est donc une condition sine qua non pour parvenir au développement durable. Par conséquent, il est indispensable que chaque gouvernement renforce la confiance des individus dans l'intégrité des gouvernements aux fins de parvenir à la réalisation des objectifs de développement durable et qu'il accorde la priorité absolue à celle-ci dans la mise en œuvre de ces 17 objectifs.
7. Il importe d'accélérer la prise des mesures susceptibles de prévenir, voire de réprimer la corruption dans le secteur public, et de mettre résolument un terme à l'impunité par le renforcement de la transparence et le resserrement de la collaboration entre les parlementaires, la société civile, le secteur privé et l'administration publique.
8. Pour ce faire, l'analyse qui suit présente le concept de lanceur d'alerte. Le document traite ensuite de ses implications, risques et limites sur le plan pratique. En conclusion, quelques recommandations sont avancées afin de renforcer la prévention de la corruption et les systèmes de lancement d'alerte ainsi que pour mieux les lier avec les objectifs de développement durable.

II. Le concept de lanceur d’alerte

9. Le lanceur d’alerte est conçu comme toute personne, groupe ou institution qui, ayant connaissance d’un danger, d’un risque ou d’un scandale, lance un signal d’alarme et, ce faisant, enclenche un processus de régulation, de débat controversé ou de mobilisation. Celui qui lance l’alerte peut être une institution lorsqu’il s’agit d’une organisation établie à cet effet, ou un citoyen qui, dans le contexte de son travail, signale un fait illégal, illicite et dangereux, touchant à l’intérêt général, et aux personnes ou aux instances ayant le pouvoir. Par exemple, en France, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 16 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique précise la définition du lanceur d’alerte et la procédure à respecter pour être protégé contre des sanctions pénales ou des représailles de son employeur. L’alerte quant à l’infraction (menace grave pour l’intérêt général, délit, etc.) doit être faite d’abord en interne, puis aux autorités. Le public ne peut être informé qu’en dernier ressort. Et les faits révélés ne doivent pas être couverts par le secret défense ou médical, ou le secret des relations entre un avocat et son client.

10. La notion de lanceur d’alerte apparaît vers la fin des années 90 à la suite des travaux sociologiques de Francis Chateauraynaud et Didier Torny dans un ouvrage intitulé « Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l’alerte et du risque », et a été popularisée en 2000 par le chercheur André Cicoletta, lui-même lanceur d’alerte, en interaction avec le public, les journalistes et les militants associatifs. Le terme de « lanceur d’alerte » s’est inscrit dans le débat public à ce moment-là en tant que notion distincte de celle de dénonciateur (sincère) et délateur (intéressé). Cependant, au fil de la multiplication des affaires et des scandales, du « Mediator » à « Luxleaks » en passant par les révélations d’Edward Snowden, les termes et les notions que ces concepts représentent ont tendu à converger dans les discours publics.

11. La présence de systèmes de lancement d’alerte présente des avantages incontestables pour la prévention et la répression de la corruption.

12. Les indicateurs de corruption les plus fréquemment cités sont ceux qui visent à décrire le problème au niveau national. De tels indicateurs peuvent être utiles pour sensibiliser les populations et inciter les gouvernements à agir. Cependant, leur utilité est limitée lorsqu’il s’agit de prendre des mesures pour lutter contre la corruption.

13. Cela s’explique en partie par le fait que certains risques de corruption ont tendance à être spécifiques à des secteurs donnés. Par exemple, un important domaine de risque de corruption dans le secteur de la santé concerne les soutiens financiers des compagnies pharmaceutiques aux unités de recherche médicale pour exercer une influence induite. Dans le secteur de l’eau, les clients peuvent avoir à payer des pots-de-vin pour obtenir leur raccordement au réseau hydraulique ou pour bénéficier de travaux de réparation.

14. Étant donné que les indicateurs généraux de corruption manquent de granularité pour révéler des vulnérabilités propres aux secteurs, nous avons besoin d’indicateurs sur mesure pour pouvoir surveiller les risques et garantir que la corruption ne compromette pas l’efficacité des investissements. D’où l’urgence de la mise sur pied de mesures législatives, réglementaires ou juridiques érigeant la protection des lanceurs d’alerte en institution clef de la bonne gouvernance. A cet égard, le Comité a déjà précisé qu’il est impossible de gagner la confiance des citoyens, de renforcer

l'intégrité des fonctionnaires et d'instaurer un système de bonne gouvernance ciblant la lutte contre la corruption sans réglementer la protection des lanceurs d'alerte.

15. Dans la logique d'une bonne gouvernance, il est également important d'instaurer un climat de confiance, qui présente deux facettes. D'une part, la confiance a une dimension publique, qui permet au citoyen d'évaluer son gouvernement, ses institutions et les dirigeants sur leur niveau de probité et d'éthique morales. D'autre part, la confiance revêt aussi une dimension sociale car elle est liée aux comportements des citoyens vis-à-vis les uns des autres.

16. Pour ce faire, la protection du lanceur d'alerte reste d'une importance indéniable. L'article 33 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, relatif à la protection des personnes qui communiquent des informations, prévoit à cet effet que « 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 ».

17. Quelques exemples relatifs à la France incluent les lois suivantes : la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit que celui-ci est chargé « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne » ; la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 susmentionnée précise les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits exerce ses missions.

18. La mise en œuvre de l'article 33 de la Convention contre la corruption présuppose une approche inclusive, comme décrite par l'article 13 de la même Convention, qui encourage les États à veiller à ce que la société participe efficacement à la lutte contre la corruption en prenant des mesures appropriées, conformément aux principes fondamentaux de leur droit interne, pour favoriser la participation active des personnes et des groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non gouvernementales, à la prévention et à la répression de la corruption.

19. Le bon fonctionnement des structures ou organismes de lutte contre la corruption nécessite que l'organisation même des services publics soit de nature à instaurer des mesures anti-corruption. La lutte contre la corruption doit ainsi commencer par une réorganisation tant organique qu'institutionnelle des services publics, afin de permettre la matérialisation du système de lancement d'alerte.

20. Au Cameroun, par exemple, on compte une floraison d'organismes et une disposition organisationnelle, voire fonctionnelle des services de nature à lutter contre la corruption. Il s'agit entre autres de :

- a) La Chambre des comptes de la Cour suprême ;
- b) La Commission nationale anti-corruption ;
- c) L'Agence nationale d'investigation financière ;
- d) Les cellules ministérielles de lutte contre la corruption, ainsi que des mécanismes ;
- e) Le contrôle parlementaire du Gouvernement ;
- f) Le Code pénal et le Code de procédure pénale (révisés) ;

- g) Les traités et conventions internationaux ratifiés.
21. En Europe, on compte des organismes comme :
- a) Le Groupe d'États contre la corruption ;
 - b) La Cour des comptes ;
 - c) L'Office européen de lutte anti-fraude.

III. La pratique du lancement d'alerte : implications, risques et limites

22. Les risques par rapport au système de lancement d'alerte résident dans les représailles. Le dénonciateur, même quand l'information est réputée fondée sur la vérité, peut risquer un licenciement abusif, un harcèlement, une discrimination ou des atteintes à son intégrité physique, entre autres.

23. Ainsi que mentionné plus haut, le lanceur d'alerte doit donc être protégé par des lois et dispositions réglementaires qui doivent être appliquées en toute impartialité et sans réserve. De même, un système très bien conçu de couverture et de sécurité doit être élaboré et mis en œuvre.

24. Le plus souvent, les volontaires, désintéressés pour la plupart, sont démunis face à l'alerte, faute d'une législation, de procédures et d'interlocuteurs connus.

25. Outre les représailles, les témoins ou certaines personnes ou victimes peuvent utiliser le système comme une arme à double tranchant, consistant à utiliser la délation, la diffamation ou des règlements de compte si la législation n'y met pas des garde-fous. Car il est indéniable que les dispositifs juridiques permettant le traitement des alertes restent incomplets, et même parfois inexistants.

26. Ainsi, le système de lanceur d'alerte se doit d'être bien expliqué et vulgarisé afin de sensibiliser tous les citoyens sur les risques pénaux qu'ils encourent. L'efficacité du système réside dans les éléments suivants :

- a) Législation unique avec procédures et canaux de sécurité (seuls 12 pays au monde, parmi lesquels l'Irlande, le Japon, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Serbie ont une loi unique, seul dispositif efficace pour la protection du dénonciateur) ;
- b) Agence ou institution nationale indépendante en charge de la gestion des alertes ;
- c) Garantie de confidentialité et d'anonymat ;
- d) Sanctions pénales, aussi bien pour les auteurs de représailles que pour ceux qui émettent de fausses alertes.

27. Il s'agit donc de :

- a) Poser les principes pour un service public pluraliste et un service public éthique (notamment imposer la transparence sur les conflits d'intérêt) ;
- b) Pallier les carences des dispositifs déjà existants, ou créer les dispositifs appropriés, tout en renforçant les principes de traitement effectif des alertes ;

c) Reconnaître et valoriser l'expertise des citoyens (bâtir un cadre transparent et sécurisé pour faire remonter l'information, déterminer les critères de recevabilité et mettre en place les instances pour gérer les dossiers).

IV. Conclusion

28. La bonne gouvernance est considérée comme la pierre angulaire des efforts dans le cadre de la mise en œuvre des 17 objectifs de développement durable, y compris l'objectif n° 16, qui est dédié à cette notion. Au cours de la dix-septième session du Comité d'experts, les experts auront l'occasion de mettre de nouveau en évidence le rôle primordial des gouvernements, des institutions publiques et des fonctionnaires pour réaliser les objectifs de développement durable.

29. Il est temps pour le Comité d'experts, non pas de donner des injonctions, mais de sensibiliser respectueusement le Conseil économique et social en vue de la mise en œuvre effective du système de lanceur d'alerte comme moyen de lutte contre la corruption. Ainsi, le Comité pourrait recommander les échanges de bonnes pratiques entre États Membres en matière de prévention de la corruption, y compris sur les systèmes et les procédures de lancement d'alerte.

30. Le Comité d'experts pourrait aussi réaffirmer l'importance de la confiance des peuples en leurs dirigeants, qui requiert une lutte sans merci contre la corruption et la mise en place d'un service public fondé sur la méritocratie, renforcé par des gouvernements locaux forts et par l'engagement dans la mise en œuvre d'outils supplémentaires comme le système de lanceur d'alerte.

31. Réaliser l'objectif de développement durable n° 16, ayant pour thème central la gouvernance, et assurer la réforme du service public voulue par le Comité d'experts implique la multiplication des outils de lutte contre la corruption. Par conséquent, l'auteur de la présente suggère que la domestication de systèmes de lancement d'alerte devrait commencer dans les pays classés les moins avancés ou du moins dans les pays Africains où l'indice de perception de la corruption est le plus élevé.
