



Réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique

Genève, 26-30 septembre 2022

► Conclusions

La Réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique, S'étant tenue du 26 au 30 septembre 2022,
Adopte les conclusions suivantes:

Principales difficultés auxquelles sont confrontés les pays pour protéger les agents publics et les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public eu égard à leur capacité de dénoncer des actes répréhensibles

1. Un service public efficace, transparent et de qualité est essentiel pour assurer un développement social et économique durable, et il présente un intérêt commun pour les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. La corruption et d'autres formes d'actes répréhensibles ont des répercussions sur l'administration publique car elles faussent le budget des États, entraînant une inefficacité des services publics, une réduction des investissements publics et un ralentissement de la croissance économique. Elles portent atteinte à la confiance dans les institutions publiques, qui est pourtant nécessaire pour garantir le travail décent, un environnement favorable aux entreprises durables ainsi que la justice sociale. La corruption crée une distorsion de la concurrence et des inégalités dans la répartition des avantages socio-économiques. La protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique est une stratégie importante de lutte contre la corruption et les actes répréhensibles dans ce secteur.
2. Les agents publics ont le devoir à la fois de protéger la confidentialité des informations auxquelles ils ont accès et de signaler les actes répréhensibles dont ces informations pourraient faire état. Ils sont souvent les premiers à avoir connaissance de menaces ou d'atteintes à l'intérêt public et, à ce titre, ils contribuent activement à révéler les actes répréhensibles et à préserver le bien-être de la société et des économies. Et, pourtant, les agents publics qui signalent des actes répréhensibles risquent d'être confrontés à des menaces de représailles sous de multiples formes de la part de divers intervenants, y compris à des

poursuites judiciaires. Il s'agit notamment des travailleurs qui exercent un rôle de surveillance dans la fonction publique, dont les principales tâches consistent à garantir le respect des pratiques de bonne gouvernance et à repérer et signaler les actes répréhensibles.

3. Bien que la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique soit un outil majeur de la lutte contre la corruption, elle n'est qu'une composante d'un cadre plus vaste de lutte contre les actes répréhensibles dans ce secteur, qui englobe notamment la bonne gouvernance, l'état de droit, un système judiciaire indépendant, la liberté d'expression, une culture de la transparence ainsi que la protection des défenseurs des droits de l'homme, des médias, des organisations d'employeurs et de travailleurs et de la société civile.
4. Parmi les difficultés rencontrées dans le cadre de l'adoption et de la mise en œuvre effectives des mesures qui protègent les lanceurs d'alerte figurent notamment le manque de volonté politique, l'absence de protection juridique et la culture du silence et de la peur. Il arrive parfois que les agents publics ne remplissent pas leur devoir de lancement d'alerte pour des raisons telles que la crainte de représailles, l'absence d'efficacité, de confidentialité et de sécurité des canaux de signalement, et une méconnaissance des canaux et des modalités de lancement d'alerte de la part du public. Dans une organisation où la culture éthique fait défaut et où les principes de transparence et de responsabilité en matière de gouvernance ne sont pas respectés, la protection des lanceurs d'alerte risque d'être sans effet. Une bonne gouvernance exige donc des mécanismes efficaces de signalement internes et externes, la communication d'informations au public en vertu des dispositions de la législation nationale, et le respect de l'anonymat du lanceur d'alerte.
5. La législation et la pratique nationales en matière de protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique varient en termes de portée et de modalités. La législation sur la protection des lanceurs d'alerte exclut souvent certains groupes de travailleurs, y compris les personnes qui exercent des fonctions de surveillance publique et qui travaillent dans les institutions de contrôle du secteur public. La législation sur la protection des lanceurs d'alerte devrait fixer des prescriptions minimales concernant la gestion des signalements et le droit à bénéficier d'une protection, l'objectif étant de garantir une utilisation correcte des mécanismes de signalement. La législation et les politiques varient d'un pays à l'autre, en particulier pour ce qui est de l'étendue de la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles, les normes relatives à la charge de la preuve, les mesures temporaires ou définitives destinées à remédier à la situation, le soutien et les conseils fournis aux lanceurs d'alerte ainsi que les sanctions et les mesures correctives efficaces.
6. Bien qu'il n'existe pas encore de définition uniforme du terme «lancement d'alerte», on constate néanmoins que les Membres de l'OIT comprennent de mieux en mieux en quoi consiste ce concept.
7. Le dialogue social devrait être largement utilisé dans la recherche et l'élaboration de stratégies qui améliorent la protection des lanceurs d'alerte; or on déplore souvent un manque de sensibilisation et de formation aux cadres juridiques qui protègent les lanceurs d'alerte et leurs représentants, de même qu'une défiance à l'égard des canaux de signalement.

Législation et politiques efficaces adoptées pour protéger contre les représailles, le harcèlement et la violence les agents publics et les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public qui signalent des actes répréhensibles, et enseignements tirés de ces expériences

8. La corruption, qui est l'une des diverses formes d'irrégularités, engendre des déficits de travail décent. Et, du fait que les agents publics et les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public ont l'obligation de signaler toutes irrégularités, la protection des lanceurs d'alerte constitue un problème de travail décent qui entre dans le cadre de la mission de l'OIT.
9. De nombreux gouvernements ont pris des dispositions dans leur législation sur l'emploi dans la fonction publique qui autorisent et encouragent les agents publics et les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public à signaler tout type d'acte répréhensible – pots-de-vin, fraude, blanchiment d'argent, évasion fiscale, trafic de drogue, atteintes à l'environnement, violation des règles de sécurité, commerce illicite – qui entrave le développement social et économique. Ces dispositions pourraient prévoir un vaste champ d'application, des règles claires – y compris en matière de signalement –, la création de canaux dédiés, la garantie de la confidentialité, la protection contre toutes formes de représailles, la présence ou l'interdiction d'incitations financières ou autres, et la mise en place de sanctions efficaces pour dissuader les actes répréhensibles. Elles devraient être établies par voie législative ou réglementaire et imposer l'obligation de collecter des données pour permettre d'évaluer l'efficacité des systèmes de protection des lanceurs d'alerte.
10. Pour que ces dispositions soient efficaces, elles devraient s'accompagner d'une transparence des informations fournies par les gouvernements, d'une culture de la responsabilisation et de la participation effective des agents publics, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, le cas échéant. Les réformes du service public et les mesures anticorruption devraient reconnaître le lien qui existe entre la protection des lanceurs d'alerte et les droits humains, intégrer le dialogue social entre gouvernement, employeurs et organisations d'agents publics, et associer les uns et les autres à la conception et à la mise en œuvre des programmes de protection des lanceurs d'alerte. Elles devraient aussi préserver l'équilibre entre la protection des lanceurs d'alerte, l'intérêt public et les employeurs des secteurs public et privé. Une attention particulière devrait être accordée à la protection des travailleurs des institutions de contrôle du secteur public.
11. La protection des lanceurs d'alerte ne sera efficace que si elle est envisagée en fonction du contexte et de la situation de chaque pays. De ce fait, il existe une grande diversité de stratégies adoptées pour protéger efficacement les lanceurs d'alerte, qui sont établies par la loi, les codes de déontologie et les politiques appliquées dans les différents pays. Ces stratégies prévoient notamment:
 - a) des activités de formation et de sensibilisation;
 - b) la nécessité de préciser comment fonctionne la charge de la preuve en cas de représailles;
 - c) des canaux de signalement protégés et clairement définis;
 - d) des voies protégées pour que les lanceurs d'alerte puissent recevoir un soutien et des conseils indépendants et fiables de la part des organismes appropriés, y compris les organisations de travailleurs;
 - e) un soutien juridique interne et externe;

- f)* des mesures temporaires destinées à remédier à la situation;
 - g)* des sanctions et des réparations;
 - h)* l'attribution ou l'interdiction d'incitations et de récompenses;
 - i)* des clauses de confidentialité protégeant l'identité des lanceurs d'alerte;
 - j)* la mise en place d'organes chargés de l'application de la loi et d'institutions de contrôle indépendants (par exemple, les autorités nationales chargées de protéger les lanceurs d'alerte), ou le renforcement du mandat des institutions nationales existantes compétentes en la matière;
 - k)* l'établissement de critères clairs et de seuils minimaux requis pour avoir accès à la protection et la gérer.
- 12.** Il convient de déployer des efforts de grande ampleur pour protéger les lanceurs d'alerte intégrant une coopération nationale, régionale et internationale, ce qui permettra aux gouvernements et aux partenaires sociaux d'élaborer des stratégies de lutte contre la corruption et d'autres actes répréhensibles.
- 13.** Le dialogue social, basé sur le respect de la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, peut contribuer à définir des stratégies destinées à renforcer la protection des lanceurs d'alerte, et venir s'inscrire dans le schéma qui protège l'impartialité du secteur des services publics et des agents publics contre toute influence indue. Le dialogue social peut aussi aider à mettre en place une culture de la transparence, de la responsabilisation et de la tolérance zéro à l'égard de la corruption et des actes répréhensibles dans la fonction publique.

Recommandations concernant l'action future de l'Organisation internationale du Travail et de ses Membres

- 14.** Les gouvernements ont le devoir d'adopter, de mettre en œuvre et de faire appliquer effectivement leur législation nationale pour garantir que les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que les conventions internationales du travail ratifiées s'appliquent et assurent une protection à tous les agents publics, y compris aux travailleurs des institutions de contrôle du secteur public, en tenant compte de leurs obligations au titre d'autres normes internationales du travail. Les gouvernements devraient renforcer les systèmes d'administration et d'inspection du travail afin de garantir le plein respect de la législation et l'accès à des mécanismes appropriés et efficaces de sanctions et de réparations.
- 15.** Les gouvernements, en collaboration avec les organisations d'employeurs et d'agents publics, devraient:
- a)* prendre part à un dialogue social efficace en vue de développer et de favoriser une culture de la transparence, de la responsabilisation et de la tolérance zéro à l'égard de la corruption et des actes répréhensibles dans la fonction publique;
 - b)* prendre des mesures actives pour promouvoir et préserver l'efficacité et l'impartialité du service public et protéger les agents publics, y compris les travailleurs des institutions de contrôle du secteur public, contre toute influence indue, notamment par le biais d'une législation anticorruption et de lois et politiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte;
 - c)* mettre en place un cadre politique et des mesures stratégiques pour lutter contre la corruption et d'autres irrégularités et protéger les lanceurs d'alerte ainsi que tous les

agents publics contre toutes formes de représailles, de violence et de harcèlement qui seraient liées à la divulgation de faits, en mettant en œuvre un système efficace d'enquête et de suivi de tous les signalements; mettre au point des programmes de renforcement des capacités et de sensibilisation aux dispositions et mesures légales concernant la protection des lanceurs d'alerte;

- d) renforcer la confiance dans les institutions publiques, garantir un travail décent aux agents publics, y compris aux travailleurs des institutions de contrôle du secteur public, et assurer la stabilité de l'emploi;
- e) mettre en place des stratégies et politiques visant à garantir l'égalité et la non-discrimination, axées en particulier sur les personnes en situation de vulnérabilité, en vue d'assurer l'égalité d'accès aux mécanismes de protection et de favoriser davantage l'égalité entre hommes et femmes;
- f) du fait que les dispositions légales sont insuffisantes, mettre en place des activités de sensibilisation et de formation, des structures de soutien ainsi que des sanctions et des réparations effectives, qui sont indispensables pour appliquer les lois; autant de mesures qui exigent des ressources suffisantes, les compétences requises en matière d'enquêtes et de poursuites, et un suivi approprié.

16. Sur la base de son mandat redynamisé par la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, le Bureau devrait:

- a) promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective des normes internationales du travail à jour ainsi que des déclarations, instruments et outils de l'OIT se rapportant à la protection des lanceurs d'alerte, et renforcer les capacités des mandants à respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail (voir annexe);
- b) renforcer les capacités des mandants à élaborer et mettre en œuvre des stratégies et à s'engager dans un dialogue social constructif sur la protection des lanceurs d'alerte, y compris dans le cadre de projets de coopération pour le développement;
- c) réaliser des études, mener des activités de statistique et de recherche, y compris des analyses comparatives des pratiques nationales, et collecter des données sur les tendances, les critères, les évolutions et la jurisprudence concernant la protection effective des lanceurs d'alerte dans la fonction publique, en vue de fournir des orientations aux Membres de l'OIT et de permettre au Conseil d'administration du BIT de prendre des décisions éclairées sur la nécessité reconnue de mener à bien des actions et des discussions à l'avenir, sans perdre de vue toute action qui pourrait être entreprise dans le cadre du mandat de l'OIT en faveur de la protection des lanceurs d'alerte.
- d) promouvoir la coopération internationale et la cohérence des politiques en termes de protection des lanceurs d'alerte, y compris en associant les mandants à ses fonctions de direction et en matière de coopération avec les organisations multilatérales compétentes – en particulier l'Organisation des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) –, notamment en fournissant un appui à la mise en œuvre des directives internationales pertinentes (voir annexe).

Annexe

Liste non exhaustive de déclarations, d'instruments et de directives de l'OIT ainsi que d'autres directives et instruments internationaux mentionnés au cours de la Réunion technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique

Normes internationales du travail

Conventions fondamentales

- Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (et protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé)
- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951
- Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
- Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973
- Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999
- Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981
- Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006

Conventions de gouvernance (prioritaires)

- Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947
- Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964
- Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969
- Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Conventions techniques

- Convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949
- Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
- Convention (n° 158) sur le licenciement, 1982
- Convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement, 2019

Recommandations techniques

- Recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949
- Recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

- Recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960
- Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
- Recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982
- Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015
- Recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017
- Recommandation (n° 206) sur la violence et le harcèlement, 2019

Déclarations

- Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998), adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session (1998) et amendée à sa 110^e session (2022)
- Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)
- Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (2019)

Autres outils de l'OIT

- Recueil de directives pratiques sur la violence au travail dans le secteur des services et mesures visant à combattre ce phénomène (2003)
- Résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (2016)
- Directives sur le travail décent dans les services publics d'urgence (2018)
- Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable et Définition des commissions de recrutement et frais connexes (2019)
- 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 (2021)

Directives et instruments internationaux

- Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, 1997
- Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, 1997
- Résolution A/RES/51/59 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, accompagnée du Code international de conduite des agents de la fonction publique, 1997
- Convention des Nations Unies contre la corruption, 2003
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant, 2004