



Doc. 12479

24 janvier 2011

La protection des «donneurs d'alerte»

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1916 (2010)

Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres prend note avec intérêt de la [Recommandation 1916 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « La protection des « donneurs d'alerte » ». Il l'a portée à l'attention des gouvernements et l'a communiquée en outre au groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), pour information et commentaires éventuels. Des commentaires ont également été reçus du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC).

2. Le Comité des Ministres partage l'avis de l'Assemblée selon lequel les donneurs d'alerte jouent un rôle important pour accroître la responsabilisation et renforcer la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion et il reconnaît que leur protection doit être assurée. A cet égard, le Comité des Ministres rappelle le cadre juridique international existant qui protège les donneurs d'alerte de toute forme de représailles, qui comprend, entre autres, la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention n° 158 de l'OIT sur le licenciement de 1992, les Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173 et n° 174) et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme concernant la liberté d'expression et d'information.

3. Le Programme d'action contre la corruption adopté en 1996 par le Comité des Ministres a reconnu l'importance de mesures visant à protéger ceux qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption afin de faciliter la détection de cette forme de criminalité et de favoriser le développement d'un climat d'intégrité au sein du secteur public et privé. Cette question a été reprise dans la Convention civile sur la corruption. Le Comité des Ministres encourage les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié la convention à y songer en tant que priorité. Il note en outre que dans le contexte du Deuxième cycle d'évaluation du GRECO qui portait notamment sur les mesures de lutte contre la corruption dans l'administration publique, il est apparu que plus de la moitié des pays évalués n'avaient pas encore mis en place de mécanisme de protection adéquat des agents publics qui signalent des cas de malversations présumées. Les dispositifs en place dans d'autres pays se limitaient souvent à des mesures très élémentaires. Le GRECO a donc adressé à différents pays un certain nombre de recommandations pour l'amélioration de ces dispositifs et inclus dans son Septième rapport général d'activité (2006) une section spéciale détaillée sur la protection des donneurs d'alerte. Ses recommandations ont souvent conduit à l'adoption de mesures juridiques, institutionnelles et pratiques de différents types. Cela étant, elles se sont en général limitées à la lutte contre la corruption et à la protection des salariés du secteur public.

4. Les autres textes pertinents dans ce contexte sont la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités (2008) et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Le journalisme donneur d'alerte lié aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et les situations dans lesquelles les donneurs d'alerte sont victimes de représailles au sein ou hors de l'organisation en question est un problème qui a été traité dans plusieurs textes liés à la liberté d'expression dans les médias, y compris sur l'internet, comme la

1. adoptée à la 1103e réunion des Délégués des Ministres (19-20 janvier 2011)



Déclaration de 2007 du Comité des Ministres sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation, sa Recommandation Rec(2000)7 sur le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources d'information et sa Déclaration de 2003 sur la liberté de communication sur l'internet. Le Comité des Ministres tient à faire remarquer, en particulier, que la protection effective des sources journalistiques constitue un outil essentiel pour la protection des donneurs d'alerte, et aussi pour la protection des journalistes eux-mêmes lorsqu'ils agissent en tant que donneurs d'alerte.

5. L'Assemblée parlementaire recommande l'élaboration d'un ensemble de lignes directrices pour la protection des donneurs d'alerte, qui prennent en compte les principes directeurs stipulés par l'Assemblée dans sa [Résolution 1729 \(2010\)](#) (paragraphe 2.1). Le Comité des Ministres note que la protection des donneurs d'alerte concerne de nombreux domaines du droit, notamment le droit pénal, civil et administratif ainsi que la législation relative à la protection des données et la législation des droits de l'homme. Il note également qu'il n'existe pas d'instrument général du Conseil de l'Europe couvrant cette question. Etant donnée la complexité du sujet, le Comité des Ministres étudiera attentivement les possibilités d'élaborer de telles lignes directrices.

6. Concernant la proposition de l'Assemblée d'inviter les Etats membres et observateurs à examiner leur législation interne et sa mise en œuvre afin de s'assurer de sa conformité avec ces lignes directrices (paragraphe 2.2), le Comité des Ministres reviendra à cette question en temps utile.

7. L'Assemblée parlementaire propose aussi l'élaboration d'une convention-cadre (paragraphe 2.3) dans ce domaine. Le Comité des Ministres pourrait revenir à cette question lorsqu'il aura pris une décision sur l'éventuelle élaboration de lignes directrices.

8. Le Comité des Ministres invite le Secrétaire Général à formuler des propositions pour l'organisation d'une conférence européenne sur les donneurs d'alerte (recommandation de l'Assemblée, paragraphe 3.1). Il considère qu'une telle conférence pourrait apporter une contribution intéressante à la réflexion sur l'élaboration éventuelle de lignes directrices.

9. Le Comité des Ministres invite enfin le Secrétaire Général à examiner le cadre interne en place au Conseil de l'Europe en ce qui concerne les donneurs d'alerte et à faire rapport (recommandation de l'Assemblée, paragraphe 3.2).