

## PRATIQUES EXEMPLAIRES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE POLITIQUES SUR LA DÉNONCIATION

Le 25 novembre 2015

Tom Devine, directeur juridique

Le Government Accountability Project (GAP) est un cabinet d'avocats d'intérêt public non partisan et à but non lucratif spécialisé dans la protection des dénonciateurs de bonne foi : les employés qui exercent leur droit à la liberté d'expression pour dénoncer des actes illégaux, des abus de pouvoir ou d'autres formes de trahison de la confiance du public dont ils ont connaissance dans une organisation, ou dont ils sont témoins au travail. Le GAP a joué un rôle de premier plan dans les campagnes publiques pour l'adoption ou la défense de la quasi-totalité des lois nationales sur la dénonciation aux États-Unis, et a collaboré à la rédaction et à l'obtention de l'approbation de la première loi modèle de l'Organisation des États américains (OEA) visant à mettre en œuvre sa Convention interaméricaine contre la corruption et les politiques de protection des dénonciateurs pour le personnel et les entrepreneurs de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, de l'OEA et des Nations Unies.

Les lois sur la protection des dénonciateurs gagnent en popularité, mais dans bien des cas, les droits sont largement symboliques, ce qui est contre-productif. Il y a eu des cas où des employés se sont exposés à des représailles en croyant qu'ils étaient véritablement protégés, alors qu'ils n'avaient en réalité aucune possibilité réaliste de poursuivre leur carrière. L'invocation de droits prévus dans des lois sur la dénonciation a presque toujours entraîné la validation officielle des représailles par une instance juridique, ce qui est encore plus préjudiciable à la carrière de la victime que s'il n'y avait pas eu de loi sur la protection des dénonciateurs au départ. Un examen des antécédents de ces lois et d'anciennes lois au cours des 30 dernières années a révélé de nombreuses leçons tirées qui ont été systématiquement résolues, à l'échelon fédéral aux États-Unis, par des modifications législatives pour corriger les erreurs et colmater les failles.

Le GAP qualifie ces lois symboliques de « boucliers en carton », car quiconque s'appuie sur celles-ci est certain de mettre fin à sa carrière. Nous percevons de véritables lois sur la dénonciation comme des « boucliers en métal » qui protègent la carrière de l'employé, lui donnant une chance de survie. La liste des 20 exigences qui suit est le reflet des leçons tirées par le GAP depuis 35 ans sur la distinction. Les différentes lois sur la protection des employés actuellement à l'étude prévoient des normes minimales. Ces « pratiques exemplaires » sont fondées sur une compilation de lois nationales dans 32 pays ayant des lois sur la dénonciation le moins crédibles, et de politiques d'organisations intergouvernementales comme les Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement. Les pays visés par l'étude figurent à l'annexe 1. Les

pays dont la portée des lois sur la dénonciation ne se limite pas au contexte de l'emploi sont énumérés à l'annexe 2. Enfin, l'annexe 3 énumère des lois dont les mécanismes de protection de la liberté d'expression comportent d'importantes failles sur le plan de la sécurité nationale ou des organismes d'application de la loi. Il est possible de télécharger des copies de ces lois sur le site Web du GAP : <http://whistleblower.org/blog/112316-i-whistle-you-whistle-%E2%80%93-looking-best-practices-around-world>.

## I. PORTÉE DE LA PROTECTION

La pierre angulaire de toute réforme est l'accessibilité. Lorsque, en raison d'une faille, la protection du public ou de la victime du harcèlement est retirée à un moment crucial, les règles visant à protéger les dénonciateurs sont compromises. Une protection bien intégrée est essentielle à ce que toutes les victimes puissent exercer leur droit de liberté d'expression sans égard à l'auditoire, à l'inconduite, ni au contexte, afin de les protéger de tout harcèlement susceptible d'avoir un effet dissuasif.

**1. Contexte pour un droit à la liberté d'expression « sans failles ».** La protection de la dénonciation devrait viser « toute » déclaration qui permettrait d'établir qu'une inconduite significative a eu lieu ou qui aiderait à mettre en œuvre des fonctions de conformité légitimes. Selon la norme générale, le dénonciateur doit raisonnablement croire que l'information est une preuve d'inconduite. Le motif devrait être sans importance si le dénonciateur croit que l'information est véridique. Il ne peut y avoir aucune faille pour des raisons de forme, de contexte ou d'auditoire à moins que la publication de l'information soit explicitement interdite par la loi. Dans un tel cas, la déclaration devrait tout de même être protégée si elle est faite à des représentants de la direction de l'organisation ou à des représentants désignés des forces de l'ordre ou du législateur. Le critère principal est la protection de la liberté d'expression du public en cas de besoin, car il s'agit de la seule façon de prévenir l'inconduite grave ou de prendre des mesures à cet égard. Il importe aussi de préciser que les déclarations qui sont le fruit de fonctions professionnelles sont protégées, car la plupart des représailles sont une réaction au « devoir de parler » des personnes dont le rôle dans l'organisation est de sonner l'alarme dans le cadre de leurs fonctions de contrôle et d'équilibre.

Pratiques exemplaires : Politique sur la dénonciation des Nations Unies (ONU), article 4; Banque mondiale, Staff Rule 8.02 (BM), article 4.02; Australie, *Public Interest disclosure Act* (« PIDA australienne »), partie 2, section 2; Irlande, *Public Disclosure Act* (« PDA irlandaise »), article 10; Royaume-Uni, *Public Interest Disclosure Act of 1998* (« PIDA »), chapitre 23, loi modifiant l'*Employment Rights Act of 1996*, chapitre 18, article 43(G); *Protected Disclosures Act of 2000* (« PDA »); Loi n° 26, GG21453 du 7 août 2000 (Afr. du S.), article 7-8; loi anticorruption de 2001 (« LA ») (Corée : la loi ne prévoit aucune obligation de déclaration interne); Ghana, *Whistleblower Act of 2005* (« WPA ghanéenne »), article 4; loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, article 3; loi roumaine sur la dénonciation, article 6; *Whistleblower Protection Act of 1989* (« WPA ») (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 2302(b)(8); *Consumer Products Safety Improvement Act* (« CPSIA ») (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(a); *Federal Rail Safety Act* (« FRSA »)

(cheminots américains) 49 USC 20109(a); *National Transportation Security Systems Act* (« NTSSA ») (transport en commun américain) 6 USC 1142(a); *Sarbanes Oxley Reform Act* (« SOX ») (sociétés américaines cotées en bourse) 18 USC 1514(a); *Surface Transportation Assistance Act* (« STAA ») (industrie américaine du camionnage) 49 USC 31105(a); *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (« ARRA ») (loi de relance des États-Unis), P.L.111-5, articles 1553(a)(2) à (4); *Patient Protection and Affordable Care Act* (« ACA ») (soins de santé américains), article 1558, ce texte crée l'article 18C de la *Fair Labor Standards Act*, article 18B(a)(2)(4); *Food Safety Modernization Act* (« FSMA ») (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012(a)(1) à (3); *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (« Dodd Frank ») (industrie américaine des services financiers), articles 1057(a)(1) à (3); loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 2(d); Irlande, *Public Disclosures Act* (PDA irlandaise), articles 7 et 10; loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, article 1; WPA serbe, articles 2,2, 2.5 et 19, Libéria, Executive Order 62, protection des dénonciateurs (EO du Libéria), articles 4(1)(a) à (j) et 11; loi slovaque sur la protection des dénonciateurs, article 2(2); OEA, Staff Rule 101.11, procédures pour les dénonciateurs et mesures de protection contre les représailles (Staff Rule de l'OEA), article (c)(vi).

**2. Champ d'application du droit à la liberté d'expression « sans failles ».** Les droits des dénonciateurs devraient valoir pour toute déclaration d'acte illégal, de gaspillage flagrant, de mauvaise gestion, d'abus de pouvoir, de danger substantiel et particulier pour la santé ou la sécurité publique et de toute autre activité compromettant la mission de l'organisation à l'égard de ses intervenants ainsi que pour tout autre renseignement qui aide à honorer cette fonction.

Pratiques exemplaires : ONU ST/SGB/2005/21, section 2.1a); Programme alimentaire mondial (PAM), circulaire ED2008/003, article 5; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 1.03; Banque africaine de développement (BAfD), Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, section 4; *Whistleblowers Protection Act, 2010* (« WPA ougandaise »), article II.2; PIDA (Royaume-Uni); PDA, article 1(i) (Afr. du S.); PDA irlandaise, article 5; Nouvelle-Zélande, *Protected Disclosures Act 2000* (« PDA néozélandaise »), articles 3(1) et 6(1); ACA coréenne, article 2; *Loi sur la fonction publique* (« LFP »), Antigua-et-Barbuda, *Freedom of Information Act*, article 47; L.R.O., chapitre 47, article 28.13 (1990) (Can.); WPA ghanéenne, article 1; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 2302(b)(8); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(a)(1); NTSSA (transport en commun américain) 6 USC 1142(a); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage) 49 USC 31105(a)(1); ACCR (loi de relance des États-Unis) P.L. 11-5, articles 1553(A)(1) à (5); ACA (soins de santé américains) *id.*; FMSA (industrie alimentaire américaine) *ibid*; Dodd Frank (industrie des services financiers américains) *ibid.*; PIDA australienne, article 2; Belgique, *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel* (« loi du 15 septembre 2013 »), article 2; loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 2(b); WPA, article 2; PDA irlandaise, article 7; WPA serbe, articles 2.1 et 13; Executive Order du Libéria,

articles 1(f) et 4(1)(a) à (j); PIDA zambienne, articles 2.2 et 11; *Malta Protection of the Whistleblower Act 2013* (PWA maltaise), article 1(2); OEA, Staff Rule, article (b)(v).

**3. Droit de refuser d'enfreindre la loi.** Cette disposition est fondamentale pour empêcher les faits accomplis et, dans certains cas, éliminer le besoin de dénoncer. En réalité, toutefois, dans bien des organisations, une personne qui refuse d'obéir à un ordre au motif qu'il est illégal doit le faire à ses propres risques et s'expose à des mesures disciplinaires si un tribunal ou une autre autorité détermine ultérieurement que le respect de l'ordre n'aurait pas entraîné d'acte illégal. Ainsi, il faut établir un mécanisme juste et expéditif pour arriver à une telle décision en protégeant la personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'on lui demande d'enfreindre la loi afin qu'elle ne soit pas obligée de passer à l'acte ou assujettie à des représailles pendant que le processus décisionnel suit son cours.

Pratiques exemplaires : Banque asiatique de développement (BAD), Administrative Order n° 2.10, article 3.5 [voir l'AO 2.04, article 2.1(f) pour une définition correspondante de « misconduct »]; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 2.07 (voir Staff Rule 8.01, article 2.01 pour une définition de « misconduct »); WPA (gouvernement fédéral des États-Unis) 5 USC 2302(b)(9); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(a)(2); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(a)(2); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(a)(4); STAA (industrie américaine du camionnage), 49 USC 31105(a)(1)(B); ACA (soins de santé américains) article 18C(a)(5); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012(a)(4); Dodd Frank (industrie des services financiers américains) article 1057(a)(4); EO du Libéria, article 13(b); Staff Rule de l'OEA, article (a)(iii).

**4. Protection contre les retombées des représailles.** La loi devrait prévoir tout scénario courant susceptible de dissuader une personne d'exercer de façon responsable son droit à la liberté d'expression. Voici des exemples de scénarios représentatifs : une personne perçue comme un dénonciateur (que ce soit vrai ou non) ou comme « aidant les dénonciateurs » (protection contre la culpabilité par association) et une personne qui est « sur le point de » faire une déclaration (pour empêcher les attaques préventives visant à contourner la protection légale et pour protéger les étapes préliminaires permettant à une personne d'avoir un « motif raisonnable de croire » et de se prévaloir de la protection à titre de dénonciateur responsable). Ces contextes indirects représentent souvent le plus grand potentiel de dissuasion en faisant régner une culture du secret où les gens sont assujettis au silence et ceux qui décident de parler sont isolés. L'exemple le plus éloquent est celui des représailles pour l'exercice d'un droit anti-représailles.

Pratiques exemplaires : Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 2.04; BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, section 6; Organisation des États américains, Draft Model Law to Encourage and Facilitate the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses (« loi type de l'OEA »), article 28; PIDA australienne, dispositions 13 et 57; ACA coréenne, article 31; PDA néozélandaise, article 4(3); WPA (États-Unis), 5 USC articles 2302(b)(8) (jurisprudence) et 2302(b)(9); *Energy Policy Act of 2005* (Commission de réglementation de l'énergie

nucléaire, département de l'Énergie et sociétés réglementées des États-Unis), 42 USC 5851(a); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(a); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(a); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(a); STAA (industrie américaine du camionnage), 49 USC 31105(a); ACA (soins de santé américains), article 18C(a); FSMA (industrie alimentaire américaine) 21 USC 1012(a); Dodd Frank (industrie des services financiers américains), article 1057; PDA irlandaise, article 12; loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, article 3; WPA serbe, articles 6 à 9; OEA, Staff Rule, articles (a)(ii) et (b)(vi).

**5. Protection « sans failles » pour tous les citoyens faisant une déclaration relative à la mission de service public.** La protection contre la discrimination liée à l'emploi devrait toucher tous les candidats ou employés qui dénoncent une trahison de la mission de l'organisation ou de la confiance du public, sans égard au caractère officiel. Les politiques sur la dénonciation devraient protéger non seulement les employés salariés habituels, mais toutes les personnes qui effectuent des activités s'inscrivant dans la mission de l'organisation. Il ne devrait pas y avoir de distinction entre les employés à temps plein, à temps partiel, temporaires ou permanents, les experts-conseils, les entrepreneurs, les employés d'une autre organisation et même les bénévoles. Ce qui importe est la contribution qu'ils peuvent apporter en tant que témoin. Si le harcèlement est susceptible de créer un effet de dissuasion qui compromet la mission d'une organisation, la victime des représailles devrait avoir des droits. Cela signifie que la protection doit aussi s'étendre aux candidats à un emploi, à un contrat ou à une autre forme de financement, car la liste noire est une tactique courante.

Et surtout, la protection des dénonciateurs devrait s'appliquer aux personnes qui participent aux activités de l'organisation ou sont touchées par celles-ci. La législation-cadre américaine sur la protection des dénonciateurs, particulièrement les lois d'application criminelle, assure à tous les témoins une protection contre le harcèlement, car elle fait obstruction à l'action gouvernementale. De plus en plus de lois internationales, plutôt que de limiter la protection aux employés, protègent « toute personne » qui déclare un acte d'inconduite. Comme nous l'avons mentionné précédemment, une liste de pays où il y a des failles significatives touchant les dénonciateurs qui occupent des postes dans des organismes d'application de la loi ou de sécurité nationale figure à l'annexe 3.

Pratiques exemplaires : BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 5.1 et 6.2; BAD, Administrative Order n° 2.10, article 8; Banque interaméricaine de développement (BID), Staff Rule n° PE-328, articles 2.1 et 2.2; Initiative de lutte contre la corruption dans la région Asie-Pacifique (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]); PIDA australienne, disposition 13; PDA néozélandaise, article 19A; PIDA (Royaume-Uni), articles 43(K)(1)(b) à (d); ACA coréenne, article 25; loi sur la protection des dénonciateurs de 2004 (loi japonaise sur la protection des dénonciateurs), article 2; WPA ghanéenne, article 2; Slovaquie, *Integrity and Prevention of Corruption Act* (loi anticorruption slovaque), article 26; WPA ougandaise, article II.3; *Foreign Operations*

*Appropriations Act of 2005* (« Foreign Operations Act ») politique américaine en matière de BMD), article 1505(a)(11) (sanctionnée le 14 novembre 2005); *False Claims Act* (fournisseurs du gouvernement américain), 31 USC 3730(h); articles 8 et 9.; STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage), 49 USC 31105(j); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis), P.L.111-5, articles 1553(g)(2) à (4); Dodd Frank, article 922(h)(1); PDA jamaïcaine, partie 1.2; Kosovo, *Law No. 04/L-043 on Protection of Informants* (LPI kosovare), article 2, paragraphe 1.1; WPA serbe, articles 2.2 et 2.3; EO du Libéria, articles 1(a) et (e); WPA ougandaise, articles 2 et 3; PIDA zambienne, articles 1, 2(1) et 3(1); OEA, Staff Rule, article (e)(i).

**6. Protection fiable de la confidentialité.** Pour maximiser la communication d'information nécessaire à la responsabilisation, les personnes qui veulent faire une déclaration confidentielle doivent avoir accès à des voies protégées fiables. Comme le font constamment valoir ceux qui proposent des projets de loi favorables aux droits des dénonciateurs, ne pas offrir cette option crée un grave effet de dissuasion. La confidentialité est plus que la simple promesse de ne pas révéler un nom. Elle touche aussi la restriction de la divulgation de « renseignements identificatoires », car il arrive bien souvent que, si des faits sont connus par seulement quelques personnes, il soit facile de remonter à la source, et ces renseignements sont l'équivalent d'une signature. En outre, presque aucun dénonciateur ne peut garantir une confidentialité absolue, car son témoignage peut être nécessaire pour une déclaration de culpabilité au pénal ou autrement essentiel. Dans ces circonstances, une politique de confidentialité fondée sur des pratiques exemplaires prévoit d'accorder au dénonciateur le meilleur préavis possible s'il est tenu de révéler son identité.

Pratiques exemplaires : BAD, Administrative Order n° 2.10, articles 3.2, 5.1 et 5.4 et Administrative Order n° 2.04, article 4.2; BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 6.1 et 6.9.4; PAM, ED2008/003, article 10; ONU, article 16; ST/SGB/2005/21, section 5.2; loi type de l'OEA, articles 10, 11 et 49; LFP (Can.), paragraphes 28.17(1) à (3), 28.20(4), 28.24(2) et 28.24(4); PIDA australienne, dispositions 20 et 21; PDA irlandaise, PDA néozélandaise, article 19; ACA coréenne, articles 15 et 33(1); loi anticorruption slovène, articles 23(4), (6) et (7); WPA ougandaise, articles VI.14 et 15; WPA (États-Unis) 5 USC articles 1212(g) et 1213(h); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(i); NTSSA (transport en commun américain) 6 USC 1142(h); STAA (industrie américaine du camionnage), 49 USC 31105(h); Dodd Frank (services financiers américains), articles 748(h)(2) et 922(h)(2); PIDA australienne, article 24; Belgique, loi du 15 septembre 2013, paragraphe 1 de l'article 8 et paragraphe 1 de l'article 9; PDA irlandaise, article 16; PDA jamaïcaine, article 24; WPA serbe, articles 10, 14 et 18; EO du Libéria, articles 7(b), 9(c) et (d) et 10(e); *Malaysian Act 711, Whistleblower Protection Act 2010* (WPA malaisienne), article 8; WPA ougandaise (art. 14); PIDA zambienne, articles 12 et 54; PWA maltaise, articles 6(1), (4) et 18(1); OEA, Staff Rule, articles (c)(iv) et (v).

**7. Protection contre le harcèlement non conventionnel.** Les formes de harcèlement ne sont limitées que par l'imagination. En conséquence, il est nécessaire d'interdire toute forme de discrimination sous prétexte qu'elle se rattache à une activité protégée, qu'il

s'agisse de mesures actives comme le licenciement ou passives comme le refus d'accorder une promotion ou une formation. Une recommandation, une menace ou une tentative de prendre des mesures peut avoir le même effet dissuasif que des représailles en bonne et due forme. L'interdiction doit s'appliquer aux recommandations ainsi qu'à l'acte de discrimination officiel, pour prévenir les cas où le gestionnaire « ne veut pas savoir » pourquoi un subordonné a ciblé un employé. Dans un contexte autre que l'emploi, la protection contre le harcèlement pourrait inclure tout l'éventail qui va de la responsabilité civile – en empêchant une poursuite en diffamation, par exemple – aux plus dissuasives des représailles : l'enquête criminelle ou la poursuite pénale. Comme nous l'avons déjà mentionné, une liste de pays garantissant des droits s'étendant au-delà du contexte de l'emploi figure à l'annexe 2.

Pratiques exemplaires : BAD, Administrative Order n° 2.10, article 2.11; BID, Staff Rule n° PE-328, articles 2.41 à 2.44; ONU, ST/SGB/2005/21, section 1.4; PAM, ED2008/003, article 4; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 2.04; loi type de l'OEA, article 28; PIDA australienne, dispositions 10, 13, 14 et 19; PDA irlandaise, articles 3 et 12; ACA coréenne, article 33; WPA ougandaise, articles V.9(2), V.10 et V.11; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 2302(b)(8) et précédents jurisprudentiels connexes; FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(a); NTSSA (employés du transport en commun des États-Unis), 6 USC 1142(a); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(a); SOX (sociétés américaines cotées en bourse) 18 USC 1514(a); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis), P.L. 111-5, article 1553(a); ACA (soins de santé américains), article 18C; FSMA 21 USC 1012(a); Dodd Frank (industrie des services financiers américains), article 1057(a); PIDA australienne, articles 15 et 23; loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 6; PDA irlandaise, articles 2, 14 et 15; *Jamaican Public Disclosure Act, 2011* (PDA jamaïcaine), articles 2, 15.2 et 16; loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, article 5; Pérou, Loi n° 29542, articles 7 et 22; WPA serbe, articles 2.7 et 21; EO du Libéria, articles 1(a), (g) et (h) et 12; WPA malaisienne, articles 7(b) et 9; PDA néozélandaise, article 18.; WPA ougandaise, articles 9(2), 10 et 13; PWA maltaise, articles 1(2), 4(1) et 19; OEA, Staff Rule, articles (b)(vi) et (e)(i).

**8. Protection des droits des dénonciateurs contre le bâillon.** Toute loi ou politique sur la dénonciation doit inclure dans les règles, les politiques ou les ententes de non-divulgaration de l'organisation une interdiction du « bâillon », qui compromettrait autrement le droit à la liberté d'expression et imposerait une contrainte préalable à cet égard.

Pratiques exemplaires : PAM, ED/2008/003, articles 8 et 11; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 4.03; PIDA australienne, dispositions 10(1)(b) et 10(2)(b), 24, Iri 75; PDA irlandaise, article 2; PDA néozélandaise, article 18; PIDA (Royaume-Uni), article 43(J); PDA (Afrique du Sud), articles 2(3)(a) et (b); WPA ghanéenne, article 31; WPA ougandaise, articles V.12 et V.13; WPA (États-Unis), 5 USC 2302(b)(8); *Transportation, Treasury, Omnibus Appropriations Act of 2009* (États-Unis), article 716 (loi anti-bâillon adoptée annuellement depuis 1988); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(h); NTSSA (transport en commun américain) 6 USC 1142(g); STAA

(industrie américaine du camionnage) 49 USC 31105(g); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis) P.L. 111-5, article 1553(d)(1); ACA (soins de santé américains), article 18C(b)(2); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012(c)(2); Dodd Frank (industrie des services financiers américains), articles 748(h)(3) et (n)(1), 922(h)(3) et 1057(c)(2); PIDA australienne, article 20; Belgique, loi du 15 septembre 2013, article 3; article 15, PDA jamaïcaine, articles 15 et 20; WPA serbe, articles 3 et 21; EO du Libéria, articles 4(1)(k) et (l); Inde, *Whistleblower Protection Act*, article 4; WPA malaisienne, article 6(5), loi slovaque du 16 octobre prévoyant certaines mesures concernant la déclaration d'activités antisociales et la modification de certaines lois (loi slovaque sur la protection des dénonciateurs), article 1 à l'étude; WPA ougandaise, articles 10 et 13; PIDA zambienne, article 4; PWA maltaise, articles 3 et 21.

**9. Services de soutien essentiels pour assurer des droits sur papier.** Un dénonciateur n'est pas protégé par une loi s'il ignore qu'elle existe. Les droits des dénonciateurs, ainsi que le devoir de déclarer tout acte illégal, doivent être affichés visiblement dans tout lieu de travail. De même, l'incapacité de payer des frais juridiques peut empêcher un dénonciateur de se prévaloir de ses droits. L'accès à une aide ou à des services juridiques et à un avocat permet de matérialiser le droit à la liberté d'expression pour ceux qui sont sans emploi et sur des listes noires. Un ombudsman qui bénéficie d'un accès suffisant à des documents et à des représentants de l'organisation peut contourner les problèmes de ressources et les conflits astreignants et prendre des mesures correctives expéditives. La *Whistleblower Protection Act* des États-Unis prévoit un organisme juridique spécial qui enquête sur les plaintes de représailles et peut demander réparation au nom de l'auteur de la plainte. Une ressource informelle ne devrait comporter aucun risque pour le dénonciateur, et le personnel concerné ne devrait pas avoir le pouvoir d'agir contre l'intérêt de la personne qui demande de l'aide.

Pratiques exemplaires : Bureau de l'aide juridique au personnel des Nations Unies (pour l'accès à des services juridiques<sup>1</sup>); PIDA australienne, dispositions 21, 58 à 63 et 74; PDA néozélandaise, articles 6B et 6C; commission coréenne indépendante contre la corruption, premier rapport annuel (2002), à 139; WPA (États-Unis), 5 USC 1212; *Inspector General Act* (États-Unis), 5 USC app.; ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis), P.L. 111-5, article 1553(b); États-Unis WPA, 5 USC 1212-1219; Belgique, loi du 15 septembre 2013, article 3; article 15; PDA jamaïcaine, article 21; WPA serbe, article 14; EO du Libéria, article 16, loi slovaque sur la protection des dénonciateurs, article 16; PIDA zambienne, article 40(2)(b); PWA maltaise, article 12(2); OEA, Staff Rule, article (f)(iv).

## II. INSTANCE

Le contexte décisionnel relatif aux droits d'un dénonciateur doit être indépendant de tout conflit d'intérêts organisationnel et respecter les règles d'application régulière de la loi qui garantissent le droit de se faire entendre en audience publique. Les commissions

---

<sup>1</sup> Malheureusement, en pratique, ce bureau accuse un manque criant de personnel et de financement.

administratives ont de si mauvais antécédents que les prétendues audiences dans ce contexte sont souvent des pièges, à la fois perçus et réels.

**10. Droit de se faire entendre de bonne foi en audience publique.** Ce critère exige un droit à la procédure judiciaire établie courante, celui même qui s'applique généralement aux citoyens touchés par un acte illégal ou un abus de pouvoir. Cela suppose une décision rendue dans des délais opportuns, une audience publique avec témoins et droit de confronter les accusateurs, des règles de procédures objectives et équilibrées et un échéancier raisonnable. Un système interne doit à tout le moins être structuré pour fonctionner de façon autonome et indépendamment des conflits d'intérêts organisationnels. C'est particulièrement important aux étapes préliminaires d'examen informel ou interne qui, forcément, sont compromises par les conflits d'intérêts, comme l'examen des mesures prises par le bureau de gestion des ressources humaines. Autrement, plutôt que d'être réparatrices, ces mesures risquent de se transformer en enquête sur le dénonciateur visant à établir le fondement probant permettant de contester le bien-fondé d'une audience publique devant une instance d'application régulière de la loi.

Pratiques exemplaires : ONU, ST/SGB/2005/21, section 6.3; loi type de l'OEA, articles 39 et 40; Foreign Operations Act (politique américaine pour les BMD), article 1505(11); PIDA australienne, partie 2, sous-section B, disposition 14; PDA néozélandaise, article 17; PIDA (Royaume-Uni) articles 3 et 5; PDA (Afr. du S.), article 4(1); ACA coréenne, article 33; loi roumaine sur la protection des dénonciateurs, article 9; WPA ougandaise, articles V.9(3) et (4); WPA (États-Unis), 5 USC 1221, 7701-02; *Defense Authorization Act* (États-Unis) (entrepreneurs de la Défense), 10 USC 2409(c)(2); *Energy Policy Act* (employés du secteur nucléaire gouvernemental et privé des États-Unis), 42 USC 5851(b)(4) et (c) à (f); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(c)(2) à (4); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(c)(4) à (7); CPSIA (produits destinés à la vente au détail aux États-Unis), 15 USC 2087(b)(4) à (7); SOX (sociétés américaines cotées en bourse), 18 USC 1514(b); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage), 49 USC 31105(c) à (e); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis) P.L. 111-5, articles 1553(c)(3) à (5); ACA (soins de santé américains) article 18C(b)(1); FMSA (industrie alimentaire américaine) 21 USC 1012(b)(4); Dodd Frank (services financiers américains), articles 748(h)(1)(B)(i), 922(h)(1)(b)(1) et 1057(c)(4)(D); PDA irlandaise, annexe 2; WPA serbe, articles 23, 2 et 30; EO du Libéria article 11(e); WPA malaisienne, article 15; WPA ougandaise, articles 9(3) et (4); PIDA zambienne, article 49; PWA maltaise, article 7; OEA, Staff Rule, articles (e)(iii) et (iv).

**11. Option de règlement extrajudiciaire des différends par une partie indépendante désignée d'un commun accord.** Le règlement de différends par un tiers peut être une option plus expéditive et moins coûteuse pour les dénonciateurs. Par exemple, l'arbitrage travailleurs-patronat est une mesure qui s'est avérée très efficace lorsque les parties partageaient les coûts et choisissaient le décideur d'un commun accord par l'intermédiaire d'un processus de « grève ». Cette option peut permettre un règlement indépendant et juste de différends en matière de dénonciation tout en contournant la

question de savoir si une organisation intergouvernementale renonce à son immunité des systèmes juridiques nationaux. Selon la *Whistleblower Protection Act* des États-Unis, il s'agit d'une option courante pour régler les cas de représailles.

Pratiques exemplaires : Foreign Operations Act (politique américaine en matière de BMD), article 1505(a)(11); WPA (dispositions du gouvernement fédéral des États-Unis sur la gestion du travail), 5 USC 7121; OEA, Staff Rule, article (f)(ii).

### **III. RÈGLES POUR OBTENIR GAIN DE CAUSE**

Les règles pour obtenir gain de cause sont primordiales. Il s'agit des critères auxquels un dénonciateur doit satisfaire pour prouver que des représailles illégales ont bafoué ses droits et obtenir gain de cause.

**12. Normes réalistes pour prouver qu'il y a eu atteinte aux droits.** La *Whistleblower Protection Act of 1989* des États-Unis a remanié des fardeaux de preuve déraisonnables et archaïques qui rendaient désespérément irréaliste pour un dénonciateur d'obtenir gain de cause lorsqu'il défendait ses droits. Le critère a été adopté en droit international et intégré dans des normes professionnelles génériques à l'intention d'organisations intergouvernementales comme les Nations Unies.

Selon cette nouvelle norme internationale, un dénonciateur doit établir une cause d'infraction *prima facie* en démontrant, selon la prépondérance de la preuve, qu'une conduite protégée était un « facteur ayant contribué » à la discrimination contestée. La discrimination ne doit pas nécessairement supposer des représailles, elle doit seulement avoir lieu « en raison » de la dénonciation. Une fois le bien-fondé *prima facie* établi, le fardeau de la preuve est transféré à l'organisation, qui doit démontrer à l'aide d'éléments de preuve clairs et convaincants qu'elle aurait pris les mêmes mesures pour des motifs indépendants et légitimes en l'absence de l'activité protégée.

Depuis que le gouvernement américain a modifié le fardeau de la preuve dans ses lois sur la dénonciation, le taux annuel de gains de cause sur le fond a augmenté : de 1 à 5 %, il est passé à 25 à 33 %, ce qui donne aux dénonciateurs une juste chance de se défendre avec succès. Bien des pays où les différends en matière de dénonciation sont réglés sous le régime de lois sur le travail ont des présomptions et des antécédents analogues. Il n'y a toutefois pas d'autre possibilité que d'adopter l'une de ces formules avérées pour établir les critères auxquels doit satisfaire un dénonciateur en vue d'obtenir un jugement selon lequel ses droits ont été bafoués.

Pratiques exemplaires : ONU, ST/SGB/2005/21, sections 5.2 et 2.2; PAM, ED 2008/003, articles 6 et 13; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 3.01; BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, section 6.6.7; Foreign Operations Act, article 1505(11); *Whistleblower Protection Act* (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 1214(b)(2)(4) et 1221(e); *Energy Policy Act of 2005* (employés du secteur nucléaire gouvernemental et privé des États-Unis), 42 USC 5851(b)(3); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(c)(2)(A)(i); NTSSA (transport en commun

américain), 6 USC 1142(c)(2)(B); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(2)(B) et (b)(4); SOX (sociétés américaines cotées en bourse), 18 USC 1514(b)(2)(c); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage), 49 USC 31105(b)(1); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis) P.L. 111-5, article 1553(c)(1); PIA australienne, article 17; ACA, article 1558(b)(2); FSMA (industrie alimentaire américaine) 21 USC 1012(b)(2)(C) et (b)(4)(A); Dodd Frank (industrie des services financiers américains) article 1057(b)(3); loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 2(b); PDA jamaïcaine, article 17; WPA serbe, articles 5.3, 11 et 29; EO du Libéria, articles 1(m) et 13(b); *Norway Work Environment Act of 2005* (loi norvégienne sur le travail), article 2.5; loi anticorruption slovène (ACA slovène), article 25(5); OEA, Staff Rule, article (b)(7).

**13. Échéancier réaliste pour faire valoir ses droits.** Certaines lois prévoient que si un employé n'agit pas dans les 30 à 60 jours, il renonce à ses droits, mais ce délai ne permet même pas à la plupart des dénonciateurs de connaître leurs droits. Une période de six mois est la prescription fonctionnelle minimale. Un délai de prescription d'un an est conforme aux droits issus de la common law et est préférable.

Pratiques exemplaires : BAD, Administrative Order n° 2.10, article 6.5; PAM, ED2008/003, article 7; ONU, ST/SGB/2005/21, sections 2.1(a) et 5.1 (aucune prescription); PIDA (Royaume-Uni), article 48.3; PDA (Afr. du S.), article 4(1); PDA irlandaise, article 24, annexe 2(6); PDA néozélandaise, article 17; ACA coréenne (aucune prescription); WPA (fonctionnaires fédéraux américains) 5 USC 1212 (aucune prescription); *False Claims Act* (fournisseurs du gouvernement américain), 42 USC 3730(h) et précédents jurisprudentiels connexes; *Energy Policy Act of 2005* (employés du secteur nucléaire gouvernemental et privé des États-Unis), 42 USC 5851(b)(1); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(d)(2)(A)(ii); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(c)(1); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(1); STAA (industrie américaine du camionnage), 49 USC 31105(b)(1); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis) P.L. 111-5, article 553(b)(1); ACA (industrie américaine des soins de santé) article 18C(b)(1); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012O(b)(1); Dodd Frank (industrie des services financiers américains), articles 748(h)(1)(B)(iii), 922(h)(1)(B)(iii) et 1057(c)(1)(A); PDA irlandaise, annexe 2; Israël, PEL, article 5(a); WPA serbe, article 4; PIDA zambienne, article 42(3). PIDA zambienne, articles 42(3) et 56; OEA, Staff Rule, article (e)(ii).

#### **IV. RÉPARATION POUR LES DÉNONCIATEURS QUI OBTIENNENT GAIN DE CAUSE**

Les deux caractéristiques essentielles d'une loi réparatrice efficace qui permet d'arriver à un résultat juste sont sa capacité de véritablement aider la victime à obtenir un bénéfice net et de tenir le contrevenant responsable.

**14. Indemnisation « sans failles ».** Si un dénonciateur obtient gain de cause, la réparation doit être exhaustive, afin de tenir compte de toutes les conséquences directes, indirectes et ultérieures des représailles. Dans certains cas, il est question d'un déménagement ou de frais médicaux causés par le harcèlement physique et mental. Dans des contextes non liés à l'emploi, un déménagement, la protection de l'identité ou la fin des poursuites contre la personne peuvent être nécessaires.

Pratiques exemplaires : BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 6.5 et 6.6 et Statut du Tribunal administratif de la Banque africaine de développement, article XIII (1); loi type de l'OEA, articles 17 et 18; Foreign Operations Act (politique américaine pour les BMD), article 1505(11); PIDA australienne, dispositions 14 et 16; PDA néozélandaise, article 17; ACA coréenne, article 33; PDA irlandaise, article 24; PIDA (Royaume-Uni) article 4; WPA (emploi dans l'administration publique des États-Unis), 5 USC 1221(g)(1); *False Claims Act* (fournisseurs du gouvernement américain), 31 USC 3730(h); *Defense Authorization Act* (États-Unis) (entrepreneurs de la Défense), 10 USC 2409(c)(2); *Energy Policy Act of 2005* (employés du secteur nucléaire gouvernemental et privé des États-Unis), 42 USC 5851(b)(2)(B); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(e); NTSSA (transport en commun américain) 6 USC 1142(c)(3)(B) et (d); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(3)(B) et (b)(4); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage) 49 USC 31105(b)(3)(B); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis) P.L. 111-5, articles 1553(b)(2)(A), (B), et (b)(3); ACA (soins de santé américains) article 18C(b)(2); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012(b)(3)(B) et (b)(4)(B); Dodd Frank (industrie financière américaine), articles 1057(c)(4)(B)(i) et 4(D)(ii); loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 2(f); WPA serbe, articles 22 et 26; EO du Libéria, article 13(a); loi slovaque sur la protection des dénonciateurs, articles 7 à 10 et 13; PIDA zambienne, article 13; PWA maltaise, articles 7 et 8.

**15. Réparation provisoire.** Une réparation devrait être offerte provisoirement pour les employés qui obtiennent gain de cause. Un système de lutte contre les représailles qui paraît simple sur papier entraîne souvent des processus qui s'étirent pendant des années en réalité. La victoire finale se limite parfois à une simple reconnaissance théorique des revendications d'un dénonciateur sans emploi et sur des listes noires qui fait faillite en attendant d'obtenir gain de cause. Il doit y avoir réparation injonctive ou provisoire à la suite d'une décision préliminaire. Même après l'issue favorable d'une audience ou d'un procès, un dénonciateur sans emploi pourrait faire faillite en attendant la fin d'un processus d'appel qui s'étire souvent pendant des années.

Pratiques exemplaires : ONU, ST/SGB/2005/21, section 5.6 et Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, article 10(2); BAD, Administrative Order n° 2.10, article 7.1; BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 6.6.1, 6.6.5 et 9.6; Banque mondiale, Staff Rule 8.02, article 2.05; loi type de l'OEA, articles 17 et 32; PIDA australienne, disposition 15; Royaume-Uni, PIDA, article 9; PDA irlandaise, article 11, annexe 1; PDA néozélandaise, article 17; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC articles 1214(b)(1) et 1221(c); CPSIA

(produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(1); SOX (sociétés américaines cotées en bourse), 5 USC 1214(b)(1); ACA (soins de santé américains), article 1558(b)(1); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012 (b)(2)(B); Dodd Frank, articles 748(h)(1)(B)(i), 922(h)(1)(B)(i) et 1057(b)(2)(B); PDA irlandaise, annexe 1; WPA serbe, articles 32 à 35; WPA malaisienne, articles 15(1)(b), 17 et 18(b); loi slovaque sur la protection des dénonciateurs, article 7; PIDA zambienne, articles 52 et 53; PWA maltaise, article 7; Staff Rule de l'OEA, article (e)(v).

**16. Couverture des frais d'avocat.** Une aide financière pour les frais d'avocat et les frais de litige connexes devrait être offerte à quiconque obtient véritablement gain de cause. Autrement, les dénonciateurs n'auraient pas les moyens de revendiquer leurs droits. L'aide devrait être offerte dès que le dénonciateur obtient la réparation réclamée, sans égard au fait que cela découle directement de l'ordonnance juridique dans le cadre du litige. Autrement, les organisations peuvent capituler unilatéralement à l'extérieur du processus décisionnel et éviter les frais en déclarant que la poursuite judiciaire du dénonciateur n'avait aucun lien avec le résultat, ce qu'elles ont fait dans le passé. Ce type de victoire peut ruiner une personne, car les frais d'avocat atteignent parfois des sommes supérieures à un salaire annuel.

Pratiques exemplaires : BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, section 6.5.4; Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international, article XIV(4); Statut du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement, article X(2); loi type de l'OEA, article 17; PIDA australienne, disposition 18; PDA néozélandaise, article 17; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 1221(g)(2) et (3); *False Claims Act* (fournisseurs du gouvernement américain), 31 USC 3730(h); *Energy Policy Act* (employés du secteur nucléaire gouvernemental et privé des États-Unis), 42 USC 5851(b)(2)(B)(ii); ); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(e); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(d)(2)(C); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(3)(B) et (b)(4)(C); SOX (sociétés américaines cotées en bourse), 18 USC 1514(c)(2)(C); STAA (industrie américaine du camionnage), 49 USC 31105(b)(3)(A)(iii) et (B); ACCR de 2009 (loi de relance des États-Unis), P.L. 111-5, articles 1553(b)(2)(C) et (b)(3); ACA (soins de santé américains), article 1558(b)(1); FSMA (industrie alimentaire américaine), 21 USC 1012(b)(3)(C) et (4)(D)(iii); Dodd Frank (services financiers américains), articles 748(h)(1)(C), 922(h)(1)(C) et 1057(C)(4)(B)(ii) et (D)(ii)(III).

**17. Option de mutation.** Il n'est pas réaliste de demander à un dénonciateur de retourner travailler pour un patron contre qui il vient de remporter une poursuite judiciaire. Les personnes qui obtiennent gain de cause doivent pouvoir être mutées si on veut leur accorder la moindre possibilité réaliste de repartir à neuf. Cette option empêche les représailles répétitives qui neutralisent les retombées de droits nouvellement créés dans l'organisation.

Pratiques exemplaires : BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, section 6.5.5; ONU, SGB/2005/21, section 6.1; Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) « Protection against Retaliation for Reporting Misconduct or for Cooperating with an Authorized Fact-Finding Activity », paragraphe 26; PAM, circulaire ED2008/003, paragraphe 22; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), politique de protection des dénonciateurs, paragraphe 23; loi type de l'OEA, article 18; PDA (Afr. du S.), article 4(3); ACA coréenne, article 33; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 3352; WPA serbe, article 2, définition 7, et article 28; PIDA sud-africaine, article 4(3); EO du Libéria, article 11(f), WPA malaisienne, article 19; loi anticorruption slovène, article 25(4); PIDA zambienne, articles 13(4)(c), 13(5), 47, 48 et 49(3) et (4).

**18. Responsabilité personnelle pour les représailles.** Pour éviter les infractions répétitives, il faut absolument tenir responsables les auteurs de représailles contre les dénonciateurs. Autrement, les gestionnaires ne risquent rien en se livrant à du harcèlement. Le pire qui puisse arriver, c'est qu'ils ne réussissent pas, mais ils pourraient bien être récompensés pour leur tentative. L'option la plus efficace pour empêcher les représailles est d'assujettir personnellement les personnes jugées responsables à des dommages-intérêts punitifs. La loi type de l'OEA prévoit même une responsabilité pour ceux qui négligent de mauvaise foi d'assurer une protection à un dénonciateur. Une autre option est de permettre aux dénonciateurs de faire une demande reconventionnelle pour mesures disciplinaires, dont le licenciement. Certains pays, comme la Hongrie ou les États-Unis, dans des cas d'entrave à la justice, par exemple, imposent une responsabilité criminelle potentielle pour des représailles contre un dénonciateur.

Pratiques exemplaires : ONU, SGB/2005/21, section 7; UNFPA, « Protection against Retaliation... » paragraphe 29; politique de protection des dénonciateurs de l'UNICEF, paragraphe 26; BAfD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 6.6.4 et 6.9.2; Banque mondiale, Staff Rule 8.01, article 2.01(a); loi type de l'OEA, articles 12, 13 et 41 à 46; PDA néozélandaise, article 17; PIDA australienne, dispositions 14 et 19; PDA irlandaise, articles 13 à 15; ACA coréenne, article 32(8); article 32(8); Hongrie, article 257 du Code criminel, persécution de l'émetteur d'une préoccupation d'intérêt public; *Public Interest Disclosure Act*, n° 108, article 32; WPA ougandaise, articles VI.16 et 18; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis) 5 USC 1215;); FRSA (cheminots américains), 49 USC 20109(e)(3); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(d)(3); CPSIA (produits des sociétés américaines destinés à la vente au détail), 15 USC 2087(b)(3)(B) et (b)(4)(C); SOX (sociétés américaines cotées en bourse), 18 USC 1513(e); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage), 49 USC 31105(b)(3)(C); loi bosniaque sur la protection des dénonciateurs, article 12; PDA irlandaise, article 13; PDA jamaïcaine, article 23; WPA serbe, articles 37 et 39; WPA malaisienne, article 16; WPA ougandaise, article 16; PIDA zambienne, articles 42(1); 46(2) et 50; OEA, Staff Rule, article (b)(vi).

Certaines banques multilatérales de développement ont créé des systèmes de responsabilisation hybrides qui protègent indirectement les dénonciateurs du harcèlement des entrepreneurs du secteur bancaire. Leurs politiques prévoient d'appliquer des

sanctions aux entrepreneurs qui se livrent à des représailles contre un dénonciateur ou même de les boycotter. BAFD, Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, sections 6.2 et 6.3; BAD, Administrative Order n° 2.10, article 8.5; Banque interaméricaine de développement, Staff Rule n° PE-328, articles 10.3 et 11.1; PIDA australienne, article 23; EO du Libéria, article 11(b).

## **V. CONTRIBUTION DÉTERMINANTE**

Un dénonciateur risquera de subir des représailles s'il croit que la dénonciation d'un abus de pouvoir ou de tout autre acte d'inconduite qui trahit la confiance du public apportera une contribution déterminante. De nombreuses études confirment cette motivation. Il s'agit aussi d'un facteur fondamental pour les organisations ou le public touchés : ils veulent obtenir des résultats positifs. Autrement, les différends en matière de représailles auraient pour seul objet de déterminer s'il y a eu injustice sur le plan personnel. L'objectif de tous les législateurs qui adoptent des lois sur la protection des dénonciateurs est d'apporter une contribution déterminante dans la société.

**19. Processus de mesures correctives crédible.** Que ce soit par l'intermédiaire d'une ligne d'assistance, d'un ombudsman, de déontologues ou d'un autre mécanisme, la dénonciation dans un système interne a pour but de donner à la direction la possibilité de rétablir la situation avant qu'elle tourne au scandale public ou donne lieu à des mesures d'application de la loi. En plus d'une enquête de bonne foi, deux autres éléments sont nécessaires pour un processus légitime.

Premièrement, le dénonciateur qui a soulevé le problème devrait être autorisé à examiner et à commenter la première ébauche du rapport visant à régler le cas d'inconduite alléguée pour déterminer s'il y a eu règlement de bonne foi. Le dénonciateur est une partie plutôt qu'un enquêteur ou un juge des faits, mais, en règle générale, il est le témoin le mieux informé et le plus préoccupé du processus. Sous le régime de la *Whistleblower Protection Act* des États-Unis, les commentaires d'évaluation des dénonciateurs ont entraîné d'importantes améliorations et ont changé des conclusions. On ne devrait pas leur imposer le silence à l'étape finale du règlement officiel visant l'inconduite alléguée alors qu'ils risquent leur carrière à la dénoncer.

Deuxièmement, la transparence devrait être obligatoire. Une réforme secrète est un oxymore. Par conséquent, à moins que le dénonciateur souhaite conserver son anonymat, le rapport final et les commentaires du dénonciateur devraient être accessibles au public et affichés sur le site Web de l'organisation.

Un autre outil essentiel dans les cas où l'infraction perdure est la capacité d'obtenir d'un tribunal ou d'un organisme objectif une ordonnance qui interrompra l'infraction ou exigera des mesures correctives particulières. L'analogie à faire avec les organisations intergouvernementales est la capacité de déposer une plainte auprès d'un mécanisme d'examen indépendant ou d'un comité d'inspection, tout comme pourrait le faire un citoyen extérieur personnellement touché par un acte d'inconduite dans une organisation.

Pratiques exemplaires : ACA coréenne, articles 30 et 36; PIDA australienne, dispositions 43 à 54; PDA irlandaise, annexe 3, article 18; PDA néozélandaise, article 15; LFP (Can.), paragraphe 28.14(1) (1990); loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, article 9 (2004); loi anticorruption slovène, articles 23 et 24; WPA (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC 1213; *Inspector General Act of 1978* (gouvernement fédéral des États-Unis), 5 USC app.; *False Claims Act*, 31 USC 3729 (fournisseurs du gouvernement); FRSA (cheminots américains) 49 USC 20109(j); NTSSA (transport en commun américain), 6 USC 1142(i); STAA (industrie américaine des compagnies de camionnage), 49 USC 31105(i); PIDA australienne, articles 9 à 12, 18 et 19;

Belgique, loi du 15 septembre 2013, articles 12 et 14; PDA jamaïcaine, articles 18 et 19, troisième annexe; WPA serbe, articles 14, 15 et 8; EO du Libéria, article 10; WPA indienne, articles 5(8) et (9); WPA malaisienne, articles 12 et 13; loi slovaque sur la protection des dénonciateurs, articles 11 et 12; PIDA zambienne, article 58.

**20. Examen.** Les critères précédents visent l'évaluation des lois sur la dénonciation sur papier. Malheureusement, à cause d'ambiguïtés, de la mauvaise foi de certains agents d'application de la loi ou d'une résistance culturelle, dans bien des cas, les nouveaux droits sont en pratique des pièges qui guettent ceux qui sont trop naïfs. Toute loi sur la dénonciation devrait comprendre un processus d'examen officiel pour déterminer combien de dénonciateurs exercent les nouveaux droits, si ces droits se sont avérés efficaces en pratique, et quels changements devraient être adoptés selon les leçons tirées.

Pratiques exemplaires : PIDA australienne, articles 21 et 24; PDA irlandaise, article 2; PDA jamaïcaine, articles 21 et 27; loi japonaise sur la protection des dénonciateurs, dispositions supplémentaires, article 2.