

Non classifié

PAC/AFF/LMP(2000)1



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 08-Aug-2000
Dist. : 09-Aug-2000

PARIS

DIRECTION DES RELATIONS EXTERIEURES ET DE LA COMMUNICATION
DIVISION DES RELATIONS PUBLIQUES

Or. Ang.

PAC/AFF/LMP(2000)1
Non classifié

Programme Travailleurs/Employeurs

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : DONNER L'ALERTE

Rapport d'une réunion d'experts patronaux et syndicaux tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE
(Paris, le 16 décembre 1999)

94268

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

PROGRAMME TRAVAILLEURS/EMPLOYEURS DE L'OCDE

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : DONNER L'ALERTE

Rapport d'une réunion d'experts patronaux et syndicaux
tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE

(Paris, le 16 décembre 1999)

Les relations formelles entre l'OCDE et les représentants des syndicats, des entreprises et de l'industrie dans les pays Membres passent par deux organismes officiellement reconnus par le Conseil de l'OCDE. Il s'agit de la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC) et du Comité Consultatif Economique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC). Les dispositions adoptées prévoient, outre diverses formes d'échanges de vues sur des problèmes de fond organisés tout au long de l'année, la tenue de réunions au niveau technique qui n'engagent pas la responsabilité des organisations. Ces réunions prennent la forme de débats spécifiques soit avec le Secrétariat, soit dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs pour lequel est établi, au début de chaque année, un calendrier de réunions consacrées à des thèmes bien précis.

A l'issue des réunions tenues dans le cadre du Programme, un rapporteur établit, sous sa responsabilité, un rapport des délibérations en vue de sa distribution aux partenaires sociaux ainsi qu'aux comités compétents de l'OCDE. Ces rapports reflètent les opinions du rapporteur, sauf lorsque ces dernières sont expressément attribuées à des participants, et ne correspondent pas nécessairement aux vues des autres participants ou à celles de l'OCDE.

© OCDE, 2000

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands Augustins 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des Etats-Unis. Aux Etats-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Centre, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de ce document doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
<u>RAPPORT FINAL SUR LA REUNION</u>	5
1. Introduction générale.....	5
1.1 Introduction	5
1.2 Travaux menés à l'OCDE.....	5
1.3 Intérêts syndicaux et patronaux.....	6
2. La nécessité d'instaurer une protection	7
2.1 Problèmes culturels	7
2.2 Portée	8
3. Les mécanismes de protection.....	8
3.1 Les éléments essentiels : l'avis des entreprises	9
3.2 Les éléments essentiels : l'avis des syndicats	10
3.3 Questions intéressant les pouvoirs publics.....	10
4. Activités futures de l'OCDE	10
5. Conclusion.....	11
<u>ANNEX I -- ORDRE DU JOUR</u>	12
<u>ANNEX II -- DOCUMENT DE SYNTHÈSE</u>	13
1.0 Objet de la réunion	13
2.0 Introduction	13
3.0 Le dilemme.....	14
4.0 Les conséquences plus larges de la mentalité actuelle	16
5.0 Finalités de la culture de l'alerte.....	18
6.0 Principales composantes d'une culture de l'alerte	18
7.0 Nouvelles tendances.....	19
8.0 Questions à examiner	20
<u>ANNEXE III -- LISTE DES PARTICIPANTS</u>	22

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE pour 2000, une réunion d'experts patronaux et syndicaux sur « La lutte contre la Corruption : Donner l'alerte » s'est tenue à Paris le 16 décembre 1999. Cette réunion a été préparée avec le concours du Comité Consultatif Économique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC)

L'ordre du jour de cette réunion se trouve ci-après. Le document de synthèse, ainsi que le rapport qui donne une vue d'ensemble des débats de la réunion d'experts, ont été établis, tous les deux, par Monsieur Guy Dehn, qui avait été désigné comme rapporteur général.

**LES IDEES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS
DANS LE PRÉSENT RAPPORT N'ENGAGENT QUE LEUR AUTEUR
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE**

RAPPORT FINAL SUR LA REUNION

par
M. Guy Dehn¹
Directeur
Public Concern at Work
(Royaume-Uni)

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

1.1 *Introduction*

1.1.1 Le Président se félicite de la réunion qui va se dérouler. Si les gouvernements des pays Membres de l'OCDE veulent maîtriser la corruption, il doit être clair dans toutes les organisations que la corruption est une activité criminelle et malfaisante. Pour y parvenir, les responsables de ces organisations doivent montrer la voie. Si les choses dérapent (par exemple si un responsable de contrats "joue avec le feu" ou offre effectivement un pot-de-vin), comme l'organisation pourra-t-elle s'en rendre compte ? Le fait de donner l'alerte aura un rôle à jouer dans la détection de tels comportements, mais son principal effet positif sera la dissuasion.

1.1.2 La question dépasse largement le cadre des pots-de-vin et de la corruption. Compte tenu de l'évolution de la nature du marché du travail et de l'accroissement du volume des informations, l'approche traditionnelle de la confiance et de la confidentialité sur le lieu de travail va probablement prendre un visage nouveau à l'avenir. Si les gens peuvent parler plus librement de ce qui se passe sur leur lieu de travail, existe-t-il des moyens des encourager à le faire de manière constructive et responsable, en particulier lorsque la corruption ou des malversation sont en jeu ? Si oui, comment minimiser les risques d'abus ?

1.1.3 Cet examen de l'alerte en tant qu'instrument de lutte contre la corruption permet aux experts patronaux et syndicaux de mettre l'accent sur ces problèmes et d'envisager les modalités d'un mécanisme d'alerte.

1.2 *Travaux menés à l'OCDE*

1.2.1 Des représentants de l'OCDE communiquent aux experts des informations dans quatre domaines où l'alerte pourrait s'inscrire de plein droit dans l'actuel programme de travail de l'Organisation. Ces quatre domaines sont :

- **La corruption** – La Convention², négociée et signée à la fin de 1997 par 34 pays Membres de l'OCDE et pays associés, est entrée en vigueur en février 1999. Elle constitue la pièce maîtresse des efforts déployés par l'OCDE pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales internationales. Le Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE s'occupe actuellement de suivre et de promouvoir la mise en œuvre de la Convention et des instruments connexes. Ce processus permettra d'examiner s'il existe des problèmes de corruption qui ne sont

¹ Guy Dehn, Public Concern at Work, suite 306; 16 Baldwins Gardens; London EC1N 7RJ Tél. (44) 207 404 6609; Fax (44) 207 404 6576; mél: whistle@pcaw.demon.co.uk; adresse Internet : <http://www.pcaw.demon.co.uk>.

² Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

pas convenablement abordés par la Convention ou par les instruments connexes. Comme il est admis que le rôle et la protection de ceux qui donneraient l'alerte pourraient justement constituer l'un de ces problèmes, le Groupe de travail s'intéresse à la présente discussion entre les experts patronaux et syndicaux.

- *Le Réseau anti-corruption pour les économies en transition* examine des politiques et stratégies qui permettraient aux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique de s'attaquer au problème de la corruption dans le secteur public, et de la réduire. Ce réseau s'intéresse déjà depuis longtemps, entre autres questions, à la manière dont un salarié peut donner l'alerte en cas de corruption. Parmi les options identifiées, on peut citer la mise en place de « numéros verts », le recours à des médiateurs indépendants ou encore le rôle des médias.
- **Services publics** – La question de l'alerte prend un relief croissant dans l'ordre du jour consacré aux services publics. Il y a deux ans, ce terme avait été jugé trop sensible pour être mentionné dans les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le secteur public³ ; cependant, dans la Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public, un principe était spécifiquement consacré à la "révélation d'actes répréhensibles". Le Service de la gestion publique est en train de préparer une étude sur la mise en œuvre de la Recommandation qui comporte une section distincte consacrée à cette question. Le rapport montre clairement que les pays de l'OCDE sont préoccupés par ce problème ; actuellement, treize d'entre eux se sont dotés de dispositions juridiques portant sur la question de l'alerte et six autres ont adopté des règles internes en la matière.
- **Entreprises multinationales** – Le projet de Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales⁴ - qui devrait être rendu public lors de la réunion ministérielle de juin 2000 - abordera la question de l'alerte d'un point de vue général, non seulement dans le contexte de la corruption, mais aussi du droit du travail, de la diffusion d'informations ou de l'environnement. Si cette disposition a suscité au début quelques controverses, l'approche horizontale retenue dans les Principes directeurs se justifie dans la mesure où personne ne peut être sûr que l'auto-réglementation fonctionnera dans tous les domaines couverts par les Principes si les salariés ont peur de donner l'alerte. Le projet de texte précise que les salariés doivent être à l'abri de toute action disciplinaire ou de toutes représailles lorsqu'ils signalent des violations de la loi et des codes de l'entreprise sur le plan interne ou, le cas échéant, aux autorités compétentes.

1.3 Intérêts syndicaux et patronaux

1.3.1 Le BIAC comme le TUAC se félicitent de cette discussion. De fait, l'alerte constitue un mécanisme important, allant de l'intérêt des deux parties, et la réunion fournit l'occasion de clarifier des problèmes communs et d'identifier les mesures qui pourraient être prises à l'avenir. Les deux groupes ont rédigé des documents⁵ d'où il ressort que l'alerte constitue un enjeu de poids dans la lutte contre la corruption.

1.3.2 Pour le TUAC, donner l'alerte est important pour plusieurs raisons, dont les principales sont les suivantes :

³ PUMA, Note de synthèse n° 4 (OCDE) mai 1998.

⁴ Projet de proposition de révision des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales publié pour commentaires par l'OCDE le 12 janvier 2000 - voir le point 8 des "Principes généraux" et les Commentaires sur ces Principes généraux.

⁵ Active Business Support in the Fight against Corruption, Pletscher & Tash, (BIAC) 1999 ; Curbing Solicitation of Bribes, Heimann, Pletscher & Vinckee (BIAC) 1999 ; Corruption & Whistleblowing (TUAC/PSIRU) 1999

- a) Il est évident que les syndicats eux-mêmes jouent un rôle important dans le phénomène de l'alerte, dans la mesure où les pays où la corruption est la plus grande sont également ceux où la représentation syndicale est absente. Pour cette raison, le fait, pour des travailleurs individuels, de donner l'alerte constituera un moyen essentiel pour empêcher, détecter et révéler la corruption dans les pays où il n'existe pas de syndicats.
- b) Dans les échanges internationaux, le fait de donner l'alerte peut contribuer à garantir que les principes convenus sont bien respectés et que dans la pratique, les règles du jeu sont les mêmes pour tous.
- c) Le dilemme auquel se trouve confronté un salarié désireux de donner l'alerte, pris entre des loyautés conflictuelles et ne sachant pas vraiment s'il doit faire mention de malversations, est réel. Les syndicats qui représentent des salariés auteurs d'une alerte (en particulier dans la santé et les services publics) sont heureux que ce problème soit enfin abordé.

1.3.3 Le BIAC souhaite vivement que des mesures efficaces soient prises contre la corruption, qui fausse la concurrence et ruine toute confiance dans les activités des entreprises. Les représentants des entreprises mettent tout en œuvre pour que la Convention de l'OCDE sur la corruption puisse entrer réellement en vigueur dans les faits. La lutte contre la corruption est affaire de changement culturel et les entreprises saluent toute mesure réaliste propre à influencer la culture ainsi qu'à repérer et à empêcher toute activité illégale de cette nature.

1.3.4 Les représentants du BIAC soulignent que le fait de donner l'alerte est une activité propre à empêcher et à déceler repérer la corruption, pour le plus grand bénéfice de toutes les parties intéressées. Les entreprises devraient être encouragées à donner elles-mêmes l'alerte et aussi à traiter de manière appropriée leurs salariés qui donnent l'alerte au plan interne. S'il doit exister une réglementation sur la question, les risques d'abus devront être pris en compte, car des accusations injustifiées risquent de causer de graves dommages aux organisations aussi bien qu'aux personnes. Si un cadre est créé, il devra être juste et gérable. Il faudra prendre soin d'éviter de donner à un salarié licencié un moyen supplémentaire de ruiner la réputation de son employeur.

2. LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UNE PROTECTION

Les experts assistant à la réunion examinent ensuite s'il est nécessaire d'assurer la protection de ceux qui donnent l'alerte.

2.1 *Problèmes culturels*

Les participants étudient si l'alerte est un problème spécifiquement anglo-saxon. Dans ce contexte, il est précisé qu'aux Pays-Bas, la culture d'entreprise encourage déjà la déclaration légitime d'informations sur le plan interne, en partie parce qu'il existe dans ce pays une tradition de forte protection de l'emploi. S'il est admis qu'aux États-Unis, la protection des "donneurs d'alerte" s'inscrit dans un contexte marqué par l'absence d'une forte protection de l'emploi, les participants décident toutefois d'aborder la question de l'alerte sous un angle universel, comme répondant aux définitions suivantes :

- a) La seule possibilité autre que le silence lorsqu'on découvre un acte de corruption, et
- b) Une composante fondamentale de la chaîne de responsabilités des organisations (ou de leurs obligations de rendre des comptes).

2.1.2 Les participants conviennent que sur le continent européen, des signaux plus clairs concernant l'alerte seraient les bienvenus. L'affaire de l'auditeur de la Commission européenne montre bien le mal qui peut être fait aux personnes comme à une organisation lorsque la culture et les pratiques en vigueur ne permettent ni d'accepter, ni de relayer des signaux d'alerte légitimes et fiables.

2.1.3 Le problème culturel est également manifeste en Italie, où le terme le plus proche trouvé pour traduire l'anglais "whistleblower", littéralement "celui qui donne l'alerte", est "repenti". Toutefois, ce mot a été essentiellement utilisé pour décrire ceux qui brisaient la loi du silence sur la mafia, souvent contre récompense ou par intérêt personnel quelconque. Citant Gibbon⁶, un délégué propose que les participants se demandent si la corruption ne fait pas partie intégrante de la vie politique et publique et, en cas de réponse positive, si les coûts engagés pour la combattre ne risquent pas en définitive d'être supérieurs aux avantages qu'on retirerait d'un tel combat. Cela étant, si les sociétés sont résolues à modifier cet état de fait et à redresser la barre, tous soulignent qu'il est essentiel de s'assurer qu'aucun opprobre ne sera jeté sur celui qui, en toute honnêteté ou bonne foi, aura donné l'alerte.

2.1.4 S'appuyant sur des données présentées par le TUAC, les experts syndicaux soutiennent que les questions culturelles ou nationales ne sont pas déterminantes et que l'élément essentiel dans les pots-de-
vin, affaires de corruption et autres malversations tient à l'essence de la privatisation, du recours à la sous-traitance, des marchés publics et de l'élargissement de l'interface entre les secteurs publics et privés.

2.1.5 Le régime en vigueur en matière de blanchiment de capitaux constitue à cet égard un bon exemple. Il confirme que la question de l'alerte est mondiale plutôt que nationale. Dans le contexte du secret professionnel, il est remarqué que la protection assurée par les règles n'existe que lorsque les divulgations sont effectuées de bonne foi.

2.1.6 En ce qui concerne la culture des relations sociales, les experts patronaux reconnaissent que les syndicats jouent souvent un rôle appréciable pour donner l'alerte et servent de relais aux préoccupations relatives aux malversations. Toutefois, ils pensent qu'il est important que les organisations elles-mêmes prévoient des mécanismes internes. Selon les participants, les mécanismes d'alerte seront particulièrement importants dans les domaines et secteurs d'où les syndicats sont absents.

2.2 *Portée*

2.2.1 Si l'alerte peut se révéler précieuse pour empêcher, repérer et révéler la corruption dans le secteur public, que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement, il est rappelé aux participants que la question se pose également dans bien des domaines du secteur privé, par exemple la défense ou le BTP. Les participants reconnaissent que certaines entreprises présentent de bons exemples de programmes d'alerte.

2.2.2 Les experts patronaux et syndicaux admettent que la question se pose *mutatis mutandis* dans d'autres domaines, les entreprises multinationales, les PME, les services publics ou encore les questions commerciales par exemple. A titre d'exemple, les travailleurs de la santé dans le service public peuvent trouver que leurs dirigeants leur demandent d'agir d'une manière contraire à la déontologie qu'ils sont tenus de respecter. Il n'est pas admissible que, quelque soit l'attitude qu'ils adoptent, ils puissent risquer de ruiner leur carrière.

2.2.3 Les représentants syndicaux soulignent que, dans une économie internationale en pleine mutation, les catégories de personnes devant être protégées devront être plus larges que celles des salariés traditionnels.

3. LES MÉCANISMES DE PROTECTION

3.0.1. Quel que soit le mécanisme, il sera important d'établir une distinction entre celui qui donne l'alerte en tant que témoin et en tant qu'accusateur (ou plaignant).

⁶ Histoire du déclin et de la chute de l'Empire romain, "La corruption, le plus infaillible symptôme de liberté constitutionnelle".

3.0.2 Lorsque des personnes n'ont pas d'autre choix que de se taire ou de témoigner de manière anonyme, des problèmes pratiques se posent. De fait, de tels témoignages sont difficiles à corroborer, il est malaisé d'enquêter sur eux et souvent impossible de remédier à l'action dénoncée. Les participants ne pensent pas que mettre en place et faire connaître un "numéro vert" que le public et les salariés pourraient appeler pour dénoncer de manière anonyme une corruption suspectée soit une bonne solution.

3.1 *Les éléments essentiels : l'avis des entreprises*

3.1.1 Du côté des entreprises, on admet que les employeurs doivent instaurer une culture dans laquelle un salarié qui estime, en toute honnêteté, que quelque chose va mal, doit pouvoir sans inquiétude soulever la question au plan interne. Tout mécanisme d'alerte devrait avoir pour objectif de donner à l'employeur le moyen de corroborer les informations et, si elles sont correctes, de prendre des mesures correctives. Pour y parvenir, les entreprises doivent se doter de « points » de divulgation d'informations ou d'alerte auxquels les salariés pourraient s'adresser au lieu de suivre la voie hiérarchique traditionnelle. Il pourrait s'agir du service de contrôle de gestion, du service juridique, des services chargés d'assurer le respect de la législation ou encore de la direction. Les Etats-Unis ont à cet égard une expérience considérable.

3.1.2 En fin de compte, l'important est qu'une protection existe. Il faudra prendre soin de ne pas surcharger les PME par des systèmes de déclaration trop lourds. Une approche non contraignante telle que celle retenue dans la législation du Royaume-Uni, où les entreprises sont encouragées et incitées à mettre en place de tels relais dans leur propre intérêt, apparaît comme raisonnable. Si une telle approche pouvait amener les cadres supérieurs à s'attaquer au problème et à prendre la tête du mouvement, cela serait déjà très important en soi.

3.1.3 Si ceux qui donnent l'alerte doivent être protégés de toutes représailles, il est toutefois important que cette protection ne puisse pas aboutir à une immunité en cas de participation à une malversation réelle.

3.1.4 Voici les points considérés par les représentants patronaux comme des éléments fondamentaux d'un mécanisme d'alerte :

- a) Celui qui va donner l'alerte ayant rarement une maîtrise de la réalité dans son ensemble, sa conviction au moment de la révélation doit être honnête et raisonnable si l'on veut qu'il soit protégé ;
- b) Tout mécanisme doit être conçu de manière à ce qu'il vaille normalement mieux, pour toutes les personnes concernées, qu'un problème d'alerte soit soulevé et réglé sur le plan interne ;
- c) Il devra être clair qu'une affaire doit d'abord être divulguée de manière interne, dans la mesure où le mécanisme d'alerte devra reconnaître et respecter les principes de confiance et de confidentialité .
- d) Favoriser ou encourager la divulgation à l'extérieur fait l'objet d'une réticence générale, cela étant, lorsque cela est nécessaire, informer les autorités compétentes (éventuellement à un nouveau médiateur) est jugé préférable à faire des révélations à la presse ;
- e) Dans le cas où une entreprise informerait elle-même les autorités compétentes d'une affaire de corruption, il est nécessaire de s'intéresser à la manière dont les informations commerciales sensibles et la réputation de l'entreprise pourraient au mieux être protégées.

3.1.5 En cas de divulgation plus large, le principe devait consister à privilégier les révélations les moins susceptibles de nuire à l'entreprise. En effet, si une divulgation plus large se justifie pour remédier à des malversations, il est fort probable que ce qui intéressera les médias en priorité sera de faire savoir qu'il y a eu un problème.

3.2 Les éléments essentiels : l'avis des syndicats

3.2.1 Les experts syndicaux soulignent qu'ils sont d'accord avec les représentants patronaux : l'approche doit consister à dire que c'est au plan interne que les questions d'alerte seront le mieux soulevées et réglées. Ils apprécient également l'approche de la législation britannique qui incite à mettre en place des mécanismes internes, mais qui prévoit également des protections en cas de révélations à l'extérieur. Cette option de divulgation à l'extérieur est essentielle pour quatre raisons :

- a) Sans possibilité de révélation à l'extérieur, nombre de gens ne seront pas certains que leur employeur aura la volonté de traiter l'affaire de manière appropriée et qu'il ne nuira pas à l'auteur de l'alerte si celui-ci soulève la question au plan interne ;
- b) Comme le montre le document de synthèse, les exemples abondent de cas où la voie interne a été utilisée sans succès. Si l'équilibre est respecté, l'employeur aura la possibilité de régler le problème, ce qui le mettra à l'abri de tout dommage effectif et lui évitera également de ruiner sa réputation du fait d'une révélation publique injustifiée.
- c) Si la voie interne peut se révéler efficace dans les grandes entreprises fortement syndicalisées, dans les PME en revanche, les donneurs d'alerte par la voie interne seront très exposés. Quelque soit la qualité générale de la législation du travail, il est peu probable que dans la pratique, elle prévoira une protection dans de telles situations. La définition d'une ligne de responsabilité claire constituera un progrès réel, car l'accent sera mis sur le problème plutôt que sur le donneur d'alerte.
- d) Si l'objectif et la structure d'une réglementation, quelle qu'elle soit, doivent consister à encourager plutôt qu'à contraindre les organisations à agir de manière responsable, le seul moyen d'empêcher toute nuisance réelle et d'instaurer des règles du jeu équivalentes pour tous consiste à protéger les révélations à l'extérieur justifiées.

3.2.2 Dans la mesure où l'objectif d'un mécanisme d'alerte consiste à exercer un effet dissuasif sur la corruption plutôt qu'à encourager les révélations à l'extérieur, certains représentants syndicaux ne se disent pas persuadés que la motivation ou l'honnêteté du donneur d'alerte constitue l'élément essentiel d'un nouveau régime, quel qu'il soit.

3.2.3 Tout en admettant la nécessité de respecter la confidentialité, les experts syndicaux pensent que si une nouvelle réglementation doit être équilibrée, elle devra être favorable à la transparence. Les gens doivent pouvoir s'exprimer et être sûrs qu'en cas de doute, ils pourront en toute sécurité et en toute légalité faire part de leurs préoccupations en matière de corruption.

3.3 Questions intéressant les pouvoirs publics

3.3.1 Dans le contexte de la corruption, deux problèmes spécifiques sont également soulevés par les experts. Premièrement, il conviendrait de désigner au sein de chaque gouvernement soit un ministère, soit une administration nationale, pour s'occuper des questions de corruption. Ainsi, le risque de voir se développer des "poches" ou secteurs dans lesquels l'administration ignorerait volontairement la corruption serait moindre. Deuxièmement, la proposition du BIAC selon laquelle les gouvernements devraient instaurer des bureaux d'aide devrait être examinée par le Groupe de travail sur la corruption.

4. ACTIVITÉS FUTURES DE L'OCDE

4.1.1 Ni le BIAC, ni le TUAC ne souhaitent que cette réunion soit considérée comme une fin en soi. L'alerte est une question importante, que l'OCDE devrait aborder dans le cadre de programmes de travail essentiels. L'Organisation pourrait aussi réaliser des études sur l'alerte parmi ses pays Membres et auprès des organisations multilatérales. Il serait utile que ces études examinent non seulement les législations qui protègent les donneurs d'alerte, mais aussi toute autre information pertinente tel que dispositions

juridiques, approches réglementaires, pratiques exemplaires, présence des syndicats, taille des entreprises ou encore problèmes culturels. Il faudrait également étudier quels sont les types d'informations qui sont divulguées ou qui ne le sont pas dans les différentes juridictions, avec quelles conséquences : le contexte pratique s'en trouverait éclairci.

4.1.2 Le BIAC et le TUAC conviennent qu'ils appelleront tous deux l'OCDE à :

- a) Aborder les questions d'alerte dans le prochain examen de la Recommandation sur la lutte contre la corruption⁷, en prenant en compte l'approche retenue lors de cette réunion et l'opinion selon laquelle le modèle législatif britannique pourrait utilement servir de référence⁸ ;
- b) Prendre en compte et étudier la pertinence et les implications de la question de l'alerte dans des domaines de travail essentiels, notamment les entreprises multinationales, les échanges, les services publics ou encore les économies en transition.

5. CONCLUSION

5.0.1 Le BIAC comme le TUAC jugent la discussion très bénéfique et positive. Chaque partie saisit mieux la portée et les implications de l'alerte sur ses propres intérêts et est convaincue de sa pertinence dans les travaux futurs de l'OCDE.

5.0.2 Le Président remarque que si les deux parties ont des avis différents sur la priorité des mesures qui devraient maintenant être prises, experts patronaux et experts syndicaux sont d'accord sur la nécessité d'adopter une nouvelle approche en matière d'alerte et sur la structure ainsi que sur les détails du nouveau régime, quel qu'il soit. Ceci augure bien de l'avenir et il remercie tous les participants de leur contribution.

⁷ Recommandation révisée de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

⁸ La législation du Royaume-Uni est expliquée dans les sections 6 et 7 et résumée dans la note n° 19 de la note de synthèse jointe.

ANNEX I -- ORDRE DU JOUR

- I. Introduction générale
- II. Rapport sur les travaux menés par l'OCDE sur la corruption
- III. La nécessité de protéger ceux qui donnent l'alerte : cas concrets
- IV. Mécanismes conçus destinés à répondre aux besoins dans ce domaine
- V. Activités futures de l'OCDE
- VI. Remarques finales
 - a) Commentaires des membres du groupe de discussion
 - b) Conclusions du rapporteur

ANNEX II -- DOCUMENT DE SYNTHÈSE

1.0 OBJET DE LA RÉUNION

1.1 Cette réunion a pour objet d'examiner ce qu'il convient d'entendre par « donner l'alerte », comment cela pourrait contribuer à la lutte contre la corruption et quels enseignements (positifs et négatifs) sont à tirer de l'expérience acquise dans ce domaine. Puisque plusieurs questions dont l'OCDE a à connaître sont en cause,⁹ on se demandera également quelles initiatives l'OCDE pourrait prendre sur ce point.

1.2 Pour alimenter le débat, on s'attachera aux aspects pratiques de l'alerte. On verra quelles sont les options de l'entreprise face à une demande de pot-de-vin ou du salarié soucieux d'agir en cas de corruption ou de comportement illicite sur le lieu de travail. Puis on se placera dans l'optique des conséquences plus larges de la mentalité actuelle. Ce document a pour but de faciliter l'analyse de trois questions. Est-il souhaitable de donner l'alerte et, dans l'affirmative, à qui ? S'il faut inciter à donner l'alerte, comment peut-on y parvenir ? Dans quelle mesure les intérêts des entreprises, des syndicats, des pouvoirs publics et de l'opinion en général coïncident-ils dans ce domaine ?

2.0 INTRODUCTION

2.1 Le thème de l'alerte concerne toutes les organisations et tous les individus, et pas seulement les quelques criminels ou délinquants. En effet, toute entreprise ou tout organisme public court le risque de grave dysfonctionnement ou d'emploi, à son insu, d'une personne corrompue. Lorsque ce risque se concrétise, ce sont généralement les salariés ou les partenaires de l'entreprise ou de l'organisme public qui constatent ou suspectent le comportement fautif. Or, bien qu'ils soient les mieux placés pour donner l'alerte, ils ont aussi le plus à y perdre.

2.2 Sauf si la mentalité ambiante, la pratique et la loi permettent en toute sécurité et avec l'approbation d'autrui d'évoquer un véritable problème de corruption ou d'illégalité, les travailleurs partiront de l'idée qu'ils risquent en donnant l'alerte de se désigner comme victimes, de perdre leur emploi ou de compromettre leur carrière. Quant aux entreprises qui savent qu'un pot-de-vin a été sollicité, elles craignent non seulement qu'en ne payant pas le marché leur échappe, mais aussi que, si elles donnent l'alerte, ce soit au détriment de leurs intérêts économiques futurs et au prix d'un harcèlement de leurs salariés.

2.3 Dans ce contexte, il pourrait être utile de garder à l'esprit la démarche adoptée lorsqu'un criminel décide de témoigner contre ses coauteurs ou complices. Dans tous les pays, on attache une certaine valeur à cette collaboration, qui est souvent protégée et récompensée. En effet, elle permet d'obtenir les preuves grâce auxquelles la police et les autres autorités pourront établir un dossier d'accusation. Mais, pour un travailleur responsable ou une entreprise respectueuse de la légalité qui donne l'alerte en cas de corruption, le mieux à espérer paraît être l'isolement et la désapprobation. Le résultat (non voulu) est que quiconque révèle un acte de corruption auquel il a participé obtiendra plus de respect, de protection ou d'aide des autorités qu'un collègue ou qu'un concurrent innocents qui signalent cet acte de corruption.

⁹ Gouvernance, corruption, relations du travail et confiance du public dans les nouvelles technologies et le commerce mondial.

2.4 Ce phénomène revêt une particulière importance dans le contexte de la corruption. Si ceux dont on sollicite un pot-de-vin n'ont pas les moyens de donner l'alerte ou n'y sont pas incités, on peut se demander jusqu'à quel point la lutte contre la corruption pourra être couronnée de succès. Sans informations de la part des entreprises sur la sollicitation de pots-de-vin ou de la part de travailleurs sur leurs collègues corrompus, les autorités ne pourront s'en remettre qu'à des éléments de preuve provenant du corrupteur ou du corrompu. Comme ces deux protagonistes se seront en fait concertés pour agir contre le bien public, c'est faire preuve de beaucoup d'optimisme que d'escompter que l'un ou l'autre « aura une révélation » et fournira les éléments de preuve qui permettront d'appliquer la loi.

2.5 Il faut aussi être parfaitement conscient des possibilités d'abus. Les travailleurs malveillants et les concurrents lésés ne se privent pas dès à présent de divulguer des informations ayant des effets préjudiciables. Ils sont tout bonnement à même d'exploiter l'absence de signaux clairs quant à la façon de donner légitimement l'alerte. Parce qu'il n'existe pas de procédure sûre et de méthode acceptée pour donner l'alerte, ils peuvent considérer qu'ils sont fondés à transmettre anonymement aux autorités ou aux médias de fausses informations. En n'ayant comme point de départ que des allégations anonymes, mais intéressantes, les autorités pourront ouvrir une enquête et les médias répercuteront probablement des rumeurs préjudiciables. Comme on le verra à la section 6.0, une saine mentalité dans le domaine de l'alerte est à même de limiter les possibilités et l'impact d'abus.

3.0 LE DILEMME

3.1 Dans la pratique, il y a trois options pour quiconque est informé d'un acte de corruption ou d'une infraction grave commis par une organisation ou en son sein :

1. Garder le silence.
2. Donner l'alerte à l'intérieur auprès des personnes compétentes.
3. Donner l'alerte à l'extérieur auprès des autorités ou des médias.

3.2 *Garder le silence*

3.2.1 Garder le silence est l'option qui présente le moins de risque pour le travailleur et pour l'entreprise responsable au fait d'un acte de corruption. Cette option est attrayante pour de multiples raisons. Celui qui donne l'alerte est conscient qu'il peut se méprendre sur les faits divulgués ou qu'une explication tout à fait licite est possible. De plus, lorsque la personne informée constate que ses collègues ou les concurrents de l'entreprise sont également au fait de la conduite suspecte, mais restent silencieux, elle est amenée à se demander pourquoi elle devrait adopter une attitude contraire. Dans les organisations où les relations du travail sont conflictuelles et dans les environnements culturels où la corruption est pratique courante, l'individu en situation de donner l'alerte pensera probablement qu'il lui faudra prouver l'existence de l'acte de corruption, alors qu'il devrait incomber aux autorités compétentes d'enquêter et d'instruire le dossier. Le donneur d'alerte pourra se sentir en partie responsable des mesures qui seront prises à l'encontre de l'auteur du délit, bien que celles-ci lui échappent totalement.

3.2.2 Même si elle pense qu'il faut donner l'alerte, la personne informée prendra en compte ses propres intérêts avant d'agir. Si elle n'a pas l'assurance du contraire, elle craindra des représailles (harcèlement ou licenciement). Elle pourra également soupçonner (à bon ou mauvais escient) que l'acte de corruption met en cause des individus de plus haut rang à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation (ou est absous par eux), auquel cas elle craindra que l'acte de corruption soit couvert. Même si ces obstacles sont surmontés ou en partie levés, elle craindra d'être stigmatisée pour déloyauté par l'ensemble de ses collègues ou des entreprises partenaires dont elle voudra ou devra obtenir la confiance à l'avenir.

3.2.3 Les résultats de cette culture du silence sont les suivants :

- L'employeur responsable se voit privé de la possibilité de protéger ses intérêts ;
- Les concurrents, cadres ou travailleurs sans scrupules sont fondés à croire qu'ils peuvent faire ce qu'ils veulent ;
- La loi s'attache davantage à la réparation et au châtement qu'à la prévention et à la dissuasion.

3.3 *Donner l'alerte à l'intérieur*

3.3.1 A propos des effets de cette culture dans le secteur public, la *Commission des normes dans la vie publique* (Royaume-Uni) fait observer :

« Mettre les agents d'une organisation dans une situation telle qu'ils se sentent obligés de contacter les médias pour divulguer les affaires n'est satisfaisant ni pour une organisation, ni pour son personnel. Nous avons noté dans notre premier rapport qu'il valait mieux instaurer des dispositifs encourageant l'agent à faire part de ses préoccupations au sein de l'organisation, tout en lui permettant de s'adresser si nécessaire à l'autorité de tutelle. Pour qu'un dispositif interne d'évocation des affaires soit efficace, il faut :

- Faire connaître clairement que toute pratique fautive est prise au sérieux par l'organisation et en quoi peut constituer une telle pratique ;
- Respecter la confidentialité lorsqu'un agent veut évoquer une affaire et ouvrir la possibilité d'évoquer cette affaire en dehors de la hiérarchie ;
- Punir les allégations fallacieuses et malveillantes,
- Faire savoir quelle est la manière correcte d'évoquer les affaires en dehors de l'organisation si nécessaire ».¹⁰

3.3.2 Pour formuler ces recommandations, la Commission a pris en compte les bonnes pratiques du secteur privé, qui a acquis une grande expérience (en particulier dans le secteur financier et dans le commerce de détail de produits alimentaires) pour la mise en place de dispositifs protégés d'information de la direction. Plus récemment, quelques grandes entreprises ont commencé d'utiliser des « téléphones rouges » extérieurs. Ces initiatives ont débuté sur les marchés les plus concurrentiels, où il n'était guère douteux que l'intérêt de l'organisation était de se voir signaler dans les meilleurs délais toute suspicion de comportement fautif.¹¹ Depuis lors, une nouvelle impulsion a été donnée par les dispositions législatives ou réglementaires imposant une obligation de diligence en cas de violation des lois qui concernent la sécurité, la concurrence et le secteur financier ainsi que de certaines lois pénales.

3.3.3 S'il est important de prévoir un mécanisme se situant en dehors de la hiérarchie (mais ne remplaçant pas toutefois l'information par la voie hiérarchique), c'est parce que les organisations se sont bien rendu compte que, sinon, il y aurait contrôle monopolistique de l'information transmise à un niveau supérieur. Comme cela est le cas pour tout monopole, un maillon faible -- par corruption, paresse, maladie

¹⁰ Deuxième rapport, mai 1996, page 22.

¹¹ Par analogie, les secteurs concurrentiels ont été également les premiers à recueillir des informations auprès de leurs consommateurs sur le fonctionnement d'un produit ou d'un service, pratique qui est maintenant adoptée dans une bonne partie du secteur public. L'attitude qu'un grand nombre d'organisations ont aujourd'hui à l'égard des informations émanant des travailleurs est similaire à celle qu'elles avaient il y a 30 ans à l'égard des consommateurs (méfiance à l'égard des plaintes). Or, l'information émanant des salariés peut être recueillie facilement et gratuitement et elle permet à l'organisation de traiter un problème potentiel avant qu'il lui cause un véritable dommage ou qu'il soit préjudiciable à sa notoriété ou à ses diverses parties prenantes.

ou incompetence -- romprait la chaîne de communication et empêcherait les responsables de l'organisation de recevoir des informations pouvant être très importantes pour cette dernière.

3.4 *Donner l'alerte à l'extérieur*

3.4.1 Si l'alerte interne n'est pas entourée des conditions nécessaires de sécurité et n'est pas acceptée, il faut envisager les possibilités qui s'offrent aux quelques personnes qui considèrent qu'une action est indispensable lorsqu'elles constatent un cas de corruption. En l'absence de procédures internes sûres, la seule voie qu'elles peuvent emprunter est celle de la divulgation à l'extérieur, aux autorités compétentes ou à une audience plus large¹². On peut prendre un exemple dans le cadre de la Convention de l'OCDE sur la corruption, le cas d'un salarié ou d'un commissaire aux comptes qui découvre des écritures suspectes pouvant dissimuler des pots-de-vin. S'ils ne sont pas prêts à donner l'alerte à l'intérieur ou n'en ont pas la possibilité, ils n'auront que deux options : donner l'alerte à l'extérieur ou garder le silence.

3.4.2 La divulgation externe soulève des problèmes juridiques de confidentialité et de secret des affaires. Elle influe également sur l'équilibre et les relations entre les entreprises, l'État et les médias. Une divulgation externe provoquera au minimum une intervention régulatrice et des dérangements et, au pire, une publicité négative injustifiée. Il en résultera d'inutiles effets dommageables et perturbateurs pour une organisation responsable qui aurait pu régler correctement le problème si elle en avait été informée. Comme on l'a vu au paragraphe 2.5, un environnement culturel où -- à défaut d'autres possibilités sûres -- on peut considérer que la divulgation dans les médias est le premier recours légitime invite directement les individus lésés ou malveillants à causer autant de dommages qu'ils peuvent (avec ou sans fondement).

3.4.3 Dans la plupart des systèmes juridiques, le travailleur qui divulgue une information à l'extérieur n'est pas protégé, même s'il agit de bonne foi et que son comportement est justifié et raisonnable. C'est pourquoi cette divulgation se fait souvent anonymement. Cela pose plusieurs problèmes. L'anonymat est la voie de prédilection du malveillant. Il rend difficile l'enquête. De toute manière, l'anonymat ne garantit pas qu'on ne parviendra pas à découvrir la source de l'information. Si la personne qui agit anonymement est identifiée, la mentalité qui prévaut dans de nombreux pays est telle que le fait d'avoir agi anonymement sera considéré comme un indice de mauvaise foi et qu'il sera impossible à l'informateur de retrouver un emploi¹³.

3.4.4 La quasi-certitude qu'une divulgation externe entraînera de graves représailles signifie que, souvent, l'affaire n'est pas évoquée avant que le salarié quitte l'organisation ou l'entreprise perde le marché. En attendant, le problème risque de s'être considérablement aggravé (le désastre peut même s'être produit), les preuves seront anciennes et les motivations de l'informateur pourront permettre à l'auteur du délit de détourner l'attention de l'acte de corruption. Dans certains cas, un autre individu pourra également mettre à profit ce retard pour utiliser l'information afin de nuire à l'organisation et même d'exercer à son encontre un chantage.

4.0 **LES CONSÉQUENCES PLUS LARGES DE LA MENTALITÉ ACTUELLE**

4.1 La culture actuelle du silence peut avoir de lourdes conséquences :

- Faute de réaction des responsables de la Commission européenne à l'alerte interne donnée par un agent d'un service d'audit, celui-ci a été amené à faire connaître au Parlement européen ses craintes de mauvaise gestion financière. Cela a abouti à la démission du collège des

¹² Les nouvelles technologies multiplient probablement les possibilités de divulgation à un large public, en particulier aux médias et aux groupes d'intérêt.

¹³ Ces situations peu enviables attirent ensuite l'attention des médias, ce qui ne peut que décourager d'autres personnes de donner l'alerte.

Commissaires, à une perte de confiance en l'Union européenne et à la suspension de l'informateur, avec -- selon lui -- un préjudice durable pour sa carrière ;

- L'enquête Bingham sur la corruption à la Bank of Credit and Commerce International a révélé l'existence d'un environnement autocratique empêchant les salariés ou les entreprises de s'exprimer¹⁴ ;
- En France, les victimes du sang contaminé se sont plaintes que les ministres et les fonctionnaires étaient au fait du problème, mais n'ont rien dit et n'ont pas agi¹⁵ ;
- Deux ans avant d'avoir détourné près de 1 millions de dollars des caisses des fonds de pension, Robert Maxwell avait licencié un responsable syndical qui avait contesté dans un journal écossais l'utilisation des cotisations de retraite. Maxwell, industriel puissant, a pu faire en sorte que ce responsable syndical ne puisse plus retrouver un emploi dans son secteur et a ensuite assorti le règlement amiable conclu pour l'indemnisation du salarié d'une clause de secret d'affaires interdisant à ce dernier de divulguer aux autorités ses préoccupations ;
- Le récent incident majeur intervenu dans une centrale nucléaire située près de Tokyo a pu se produire parce que personne n'a remis en cause de mauvaises pratiques de sûreté reposant sur un manuel sans caractère officiel établi par une des principales entreprises¹⁶.

4.2 De temps à autre, les enquêtes officielles auxquelles donnent lieu les grands scandales et les grandes catastrophes débouchent sur le même type d'enseignements. Elles montrent que les travailleurs de l'organisation ou ses partenaires étaient au fait du problème, mais avaient peur de donner l'alerte ou avaient évoqué le problème d'une façon qui n'était pas la bonne ou auprès de la personne qui ne convenait pas.

4.3 Ces affaires, outre les tragédies humaines et les coûts financiers énormes qu'elles provoquent, sapent la confiance du public non seulement à l'égard de l'organisation en cause, mais aussi, plus généralement, à l'égard des entreprises et des pouvoirs publics. Ces conséquences plus larges sont graves. Dans un monde concurrentiel en constante évolution, le succès même des entreprises, des organismes publics et des nouvelles technologies reposent sur la confiance de l'opinion dans leur transparence et leur probité.

4.4 Lorsqu'éclate un scandale ou que survient une grande catastrophe qui auraient pu être évités, des pressions s'exercent dans le sens de nouveaux contrôles réglementaires. Bien que ces contrôles visent les cas d'incurie, ils imposent souvent des charges aux organisations des secteurs concernés qui ont un comportement responsable et nuisent ainsi à la concurrence. En outre, chaque incident grave remet en question les mécanismes législatifs et sociétaux de surveillance du comportement des organismes privés et publics. Enfin, les scandales successifs réalimentent la défiance et le scepticisme quant au rôle ou au fonctionnement des pouvoirs publics et des entreprises. La démission de la Commission européenne en mars 1999 en est une illustration. Comme l'a fait observer le Comité des experts indépendants, les faits ont « montré le courage des fonctionnaires qui, en conscience, ont été convaincus de la nécessité de révéler des

^{14.} D'où l'adoption, au Royaume-Uni, de nouvelles règles sur l'obligation pour les commissaires aux comptes et d'autres organismes, de signaler leurs soupçons d'irrégularités.

^{15.} D'où des poursuites pénales contre les ministres et le scepticisme corrélatif de l'opinion publique quant à l'attitude à l'égard de la sécurité, qui a influé sur la position du gouvernement français dans le différend actuel au sujet des importations de bœuf britannique.

^{16.} Selon Asia Week (19/11/99), la mentalité japonaise est défavorable à ceux qui donnent l'alerte, tout en semblant approuver la démission, voire le suicide, de cadres supérieurs lorsqu'un comportement fautif auquel on a laissé libre cours aboutit à un désastre de grande ampleur.

actes répréhensibles dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont également montré que la réaction des supérieurs n'a pas été celle qu'on aurait été en droit d'attendre »¹⁷.

5.0 FINALITÉS DE LA CULTURE DE L'ALERTE

5.1 La finalité essentielle de la culture de l'alerte est la suivante : les problèmes liés à la corruption et à d'autres actes répréhensibles doivent être soulevés de façon appropriée et réglés sur le lieu de travail ou avec la personne compétente. L'idée de départ est que les divulgations émanant d'individus malveillants ou lésés sont dommageables en l'absence d'une culture de l'alerte. Par conséquent, cette culture vise la majorité silencieuse, qui pense qu'il n'est pas de son intérêt de donner l'alerte dans les cas de corruption ou de grave méfait. S'appuyant sur la théorie des marchés efficients (selon laquelle la concurrence commence à opérer dès qu'un quart des consommateurs envisage de changer de fournisseur), elle postule que les organisations et les collectivités décourageront la corruption et les comportements illicites si une forte minorité de tous ceux qui gardent le silence peut être incitée à voir dans l'alerte interne une solution viable, sûre et acceptée.

5.2 C'est le petit nombre d'entreprises et d'individus corrompus qui est le principal bénéficiaire d'une mentalité de désapprobation et de pénalisation des donneurs d'alerte agissant de bonne foi. Sachant fort bien qu'on ne sonnera pas l'alarme, ces entreprises et individus ont la certitude que leurs méfaits (en particulier s'il s'agit de corruption) ne seront pas détectés et resteront impunis¹⁸. Si l'on fait abstraction des individus prédisposés au crime, la mentalité actuelle a des effets négatifs sur le comportement de la grande majorité de la population. Pour elle, l'élément le plus dissuasif, c'est la crainte d'être pris et les ennuis ainsi que la honte qui en résultent. Lorsqu'on se trouve en présence d'une mentalité de secret et de silence, un individu par ailleurs raisonnable peut être tenté par un comportement répréhensible s'il pense ne pas être pris. De même, si une telle mentalité prévaut dans une collectivité, une organisation par ailleurs responsable peut considérer qu'elle subira un désavantage concurrentiel si, contrairement aux autres, elle ne verse pas de pots-de-vin ou ne se livre pas à des pratiques illicites.

6.0 PRINCIPALES COMPOSANTES D'UNE CULTURE DE L'ALERTE

6.1 Une culture de l'alerte est vouée à l'échec si l'échelon suprême de l'organisation n'affiche pas une volonté déterminée de lutter contre la corruption et de respecter scrupuleusement la légalité. Cela garantira le donneur d'alerte contre des représailles, même s'il s'est trompé (dès lors qu'il a agi honnêtement et raisonnablement). Du point de vue de la divulgation, une telle culture conduira le travailleur à rechercher un avis impartial¹⁹ et/ou à donner l'alerte à l'intérieur ou auprès de la personne compétente. Ainsi pourra-t-on faire en sorte que, même si le donneur d'alerte s'est trompé, l'organisation ou ses membres ne subissent aucun préjudice injustifié. Fondamentalement, on obtient ainsi une alternative sûre et viable au silence.

6.2 Pour qu'il soit efficace, un dispositif de ce type devra être également conçu de manière que, si l'affaire évoquée est étayée de preuves valables, celui qui donne l'alerte à l'autorité désignée sera protégé. Il aura ainsi l'assurance que l'affaire peut être évoquée en toute sûreté à l'intérieur de l'organisation. Comme le montre un exemple récent²⁰, cela incite les dirigeants d'une organisation à se montrer sensibles aux

¹⁷. Comité des experts indépendants, deuxième rapport, paragraphe 7.6.9.

¹⁸. Alors que le succès d'enquêtes ou de poursuites concernant des crimes ou délits commis en dehors du lieu de travail dépend principalement des informations reçues par la police, on ne voit pas très bien pourquoi la communication d'informations sur les irrégularités commises au sein d'une organisation est généralement jugée indésirable.

¹⁹. Auprès d'un syndicat, d'un avocat, d'une instance professionnelle ou d'un organisme éthique désigné.

²⁰. Lorsque la Standard Chartered Bank a "testé" un nouveau code d'éthique mondial, il n'y avait pas l'assurance d'une telle protection. La banque a mis ensuite en place de nouveaux mécanismes d'alerte et fait savoir qu'il valait mieux évoquer les affaires auprès des autorités de tutelle que ne pas les signaler.

problèmes de corruption et à s'y attaquer comme il convient. Élément tout aussi important, les autorités ont l'assurance que les dirigeants d'une organisation traiteront convenablement l'affaire. On fera ainsi savoir clairement aux autorités que l'organisation s'efforce d'agir de façon responsable, ce qui influera la conduite des enquêtes pouvant se révéler nécessaires (qu'elles soient déclenchées ou non par le donneur d'alerte). Cela permettra également aux autorités de distinguer plus aisément les organisations de bonne ou de mauvaise réputation. La conséquence pratique est qu'une organisation dotée d'une culture de l'alerte pourra démontrer qu'elle est prête à s'autoréglementer. De plus, une telle organisation sera bien placée pour signaler aux autorités toute irrégularité avérée qui aura été évoquée en interne à la suite du déclenchement d'un mécanisme d'alerte.

6.3 Pour qu'une culture de l'alerte sache préserver la confiance de l'ensemble de la collectivité, il faut que celle-ci détermine les circonstances particulières dans lesquelles une plus large divulgation peut être justifiée. Il doit s'agir fondamentalement d'une option en dernier recours qui, lorsque cela est raisonnable, peut comprendre la divulgation aux médias. A titre d'exemple, ces circonstances peuvent être réunies en cas de couverture flagrante d'une affaire grave par les autorités ou d'absence d'action efficace de leur part. Une structure bien équilibrée à quatre échelons²¹ devrait également influencer sur la façon d'agir d'un individu malveillant, car il lui faudra avoir d'emblée un motif pour s'adresser directement aux médias. S'il le fait, la collectivité pourra légitimement s'attendre à ce que les médias s'interrogent sur sa motivation et sa bonne foi.

7.0 NOUVELLES TENDANCES

7.1 Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, on se rend compte de plus en plus que de nouvelles démarches sont nécessaires en matière d'alerte, afin de mieux décourager les actes illicites, promouvoir la transparence et la bonne gestion, conforter l'autoréglementation et préserver la confiance du public. Les Etats-Unis ont des lois sur les mécanismes d'alerte depuis plus d'un siècle et l'Australie ainsi que la Nouvelle-Zélande ont maintenant adopté un dispositif législatif. La démarche adoptée récemment par le Royaume-Uni retiendra maintenant notre attention.

7.2 La démarche du Royaume-Uni, telle qu'exposée brièvement dans ce document, envisage l'alerte comme un moyen de clarifier et d'améliorer la responsabilité des individus et l'obligation de rendre des comptes au niveau de l'organisation. Elle aide chacun à déterminer *qui est responsable de quoi et envers qui*. On a pu ainsi obtenir un large soutien des entreprises, des syndicats et des organismes professionnels en faveur de projets de loi reposant sur une jurisprudence équilibrée et pratique²². Tout comme le domaine des lois contre la discrimination raciale et sexuelle, les initiatives prises au Royaume-Uni ont eu essentiellement pour but d'instaurer un changement de culture. Selon un juge de la plus haute juridiction²³, les lois qui ont été adoptées « sont parvenues à établir l'équilibre indispensable, mais délicat, entre l'intérêt public et l'intérêt des salariés. »

Exemples pratiques concernant le Royaume-Uni

7.3 Un cadre d'une grande banque a donné l'alerte pour des pots-de-vin perçus par un cadre dirigeant. Ayant démissionné lorsqu'il a fourni ses informations à la banque, il a été le principal témoin lors du procès qui a abouti à la condamnation du cadre dirigeant à huit ans d'emprisonnement. La banque l'a ensuite récompensé et l'a réembauché à un poste élevé. De grandes sociétés et de grands organismes publics du Royaume-Uni financent une ligne confidentielle d'aide juridique gérée par une institution indépendante à

²¹ [1] Avis impartial ; [2] alerte interne ; [3] alerte aux autorités ; [4] alerte plus large (le cas échéant, auprès de la police, des victimes, des actionnaires, des politiciens ou des médias).

²² Cette jurisprudence prend en compte à la fois l'intérêt public à la confidentialité (surtout en ce qui concerne les secrets d'affaires) et les circonstances particulières pouvant justifier une alerte externe.

²³ Lord Nolan, qui avait également présidé le Committee on Standards in Public Life.

but non lucratif²⁴, qui conseille tous ceux qui ne savent pas s'il faut donner l'alerte et quand il faut le faire. Les entreprises, qui ont compris que c'est là leur intérêt²⁵, et les organismes publics, sous la pression du gouvernement et du législateur, mettent de plus en plus en place des dispositifs qui précisent dans quels cas l'alerte externe (en particulier auprès des autorités) est acceptable. Les syndicats, qui ont joué efficacement un rôle essentiel d'alerte dans des domaines comme la santé et la sécurité, commencent aujourd'hui -- en partie à cause des mutations de l'emploi -- à proposer des lignes d'assistance et un soutien aux donneurs d'alerte. L'une des principales autorités de tutelle du secteur public, l'Audit Commission, demande au donneur d'alerte si son employeur autorise son personnel à contacter l'autorité de tutelle. Dans l'affirmative, elle conseille d'évoquer d'abord l'affaire au niveau interne. Dans la négative, l'Audit Commission mène sa propre enquête et en fait supporter le coût à l'employeur.

Initiatives actuelles des pouvoirs publics

7.4 L'Afrique du Sud et les Pays-Bas s'inspirent actuellement de la démarche adoptée par le législateur britannique²⁶, qui est également appuyée par Transparency International dans d'autres pays. Elle reflète l'appel lancé par le Comité des experts indépendants pour un système d'alerte efficace à la Commission européenne : « Le devoir de loyauté et de discrétion ne doit pas devenir un concept vide de sens. Mais il ne doit pas non plus être utilisé pour mettre en place une conspiration du silence »²⁷. Les travaux de l'OCDE sur *l'éthique dans le service public*²⁸ préconisent que les fonctionnaires connaissent leurs droits et obligations en cas de divulgation d'actes répréhensibles et qu'ils puissent s'appuyer sur un avis impartial. Dans l'application des réglementations internationales concernant le blanchiment de capitaux, un grand nombre de pays font actuellement l'expérience des conséquences pratiques des règles protégeant la divulgation de bonne foi d'informations confidentielles sur certaines opérations financières suspectes. Le BIAC considère que l'OCDE devrait examiner comment les gouvernements peuvent accorder dans la pratique leur soutien et leur protection aux entreprises qui signalent des cas de corruption et, en particulier, pourquoi et dans quelle mesure des lignes confidentielles pourraient être utilisées pour conseiller les entreprises ayant à traiter des affaires de corruption. Le TUAC demande à l'OCDE depuis plusieurs années de prévoir une protection des donneurs d'alerte dans des instruments de l'OCDE comme l'éthique dans le service public et la convention sur la corruption. Le fait que le BIAC et le TUAC soient conjointement à l'origine de cette réunion témoigne de leur intérêt commun pour ces questions.

8.0 QUESTIONS À EXAMINER

1. Les expériences positives et négatives des entreprises et des syndicats lorsque (a) l'alerte a été donnée et (b) n'a pas été donnée.
2. Exemples de la façon dont les entreprises et les syndicats traitent le problème de l'alerte.

²⁴ Public Concern at Work ; voir la note 1.

²⁵ Voir par exemple, note 13 ci-dessus.

²⁶ Le Public Interest Disclosure Act de 1998 instaure une protection contre les représailles lorsqu'un acte répréhensible est signalé de bonne foi. Le travailleur est invité à demander un avis confidentiel et à donner l'alerte à l'intérieur ou auprès de la personne compétente. A condition que le donneur d'alerte s'appuie sur des preuves valables, la loi protège également (a) l'alerte aux autorités désignées et (b) l'alerte plus large lorsque les circonstances le justifient [couverture de l'acte illicite, victimisation ou refus de traiter l'affaire] et que la divulgation est en l'occurrence raisonnable [nature du bénéficiaire de la divulgation, gravité, risque, obligation de confidentialité et culture d'alerte de l'employeur].

²⁷ Voir la note 9 ci-dessus, para. 7.6.10. Les propositions de la Commission seront rendues publiques en février 2000.

²⁸ PUMA, mai 1998, paras 4 et 5 respectivement.

3. Les initiatives qui devraient être prises pour encourager les entreprises et les travailleurs à donner l'alerte en cas d'actes de corruption.
4. Dans quelle mesure les intérêts des entreprises, des syndicats et des pouvoirs publics coïncident-ils quant à la nécessité d'afficher un changement de culture dans le domaine de l'alerte ?
5. Suggestions pour le programme de travail de l'OCDE.

ANNEXE III -- LISTE DES PARTICIPANTS

EXPERTS PATRONAUX

Mme Nelly CHOLET	Docteur en Droit Directeur des Départements Juridique et Assurances Direction Générale Administration et Finances, SPIE S.A.	FRANCE
M. Burkhard DONNEPP	Head of Legal Department Ferrostaal AG	ALLEMAGNE
M. Andrzej KAKOLECKI	Managing Director Pekao S.A. - Paris	POLOGNE
M. Marc MAINDRAULT	Director, International Trade and Financial Relations Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)	FRANCE
M. Jean-Pierre MEAN	Senior Vice President & Group General Counsel SGS Société Générale de Surveillance Holding SA	SUISSE
M. Serge PETETIN	Directeur Juridique Bouygues Bâtiment	FRANCE
M. Peter DELARGY	Juriste Directeur des grands projets internationaux Direction juridique Campenon Bernard SGE	FRANCE
M. Thomas PLETSCHER	Président de la Task Force sur la Corruption Executive Secretary Swiss Federation of Commerce and Industry	SUISSE
Mme Henriette SOLTOFT	Confederation of Danish Industries	DANEMARK
Dr. Albert F. VERDAM	Director Legal Affairs Philips International B.V.	PAYS-BAS

**GROUPE DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR LA CORRUPTION DANS LE CADRE DE
TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES**

Prof. Mark PIETH	Président de la Réunion Président du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales	
M. Edgar RADZIWILL	Federal Ministry of Justice	ALLEMAGNE
M. Ernst RÖDER	Federal Ministry of Economics and Technology	ALLEMAGNE
M. Eugenio CURIA	Ministry of Justice	ARGENTINE
M. Robert SINCLAIR	UN, Criminal and Treaty Law Division Department of Foreign Affairs and International Trade	CANADA
M. Sang-Jung NAM	Conseiller Délégation permanente auprès de l'OCDE	COREE
M. Soung-Eun KIM	Deputy Director Ministry of Foreign Affairs and Trade	COREE
Dr. Robert FREMR	High Court of Prague	REPUB. TCHEQUE
Mme Marie BROZOVA	Ministry of Finance	REPUB. TCHEQUE
M. Flemming DENKER	Deputy Director, The Public Prosecutor for Serious Economic Crime	DANEMARK
M. Poul JENSEN	Danish Commerce and Companies Agency	DANEMARK
M. Peter B. CLARK	US Department of Justice	ETATS-UNIS
M. Thomas L. DELARE	US Department of State	ETATS-UNIS
M. Thomas BARLOW	US Department of Commerce	ETATS-UNIS
Mme Kathryn NICKERSON	US Department of Commerce	ETATS-UNIS
M. Antti PIHLAJAMÄKI	Chief District Prosecutor Prosecutor's Office of Turku Administrative District	FINLANDE
M. Alain DAMAIS	Attaché d'administration Direction du Trésor Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	FRANCE
Mme Alexandra VERGOPOULOS	Counsellor Permanent Delegation to the OECD	GRECE

Mme Daniela VENERANDI	Premier Conseiller Délégation permanente auprès de l'OCDE	ITALIE
Mme Chikako FUJII	Premier Secrétaire Délégation permanente auprès de l'OCDE	JAPON
M. Guillermo FONSECA LEAL	Attorney General's office of Mexico	MEXIQUE
Mme Soledad LEAL	Conseiller Délégation permanente auprès de l'OCDE	MEXIQUE
Mme Norma PENSADO	Conseiller Délégation permanente auprès de l'OCDE	MEXIQUE
M. Puk van der LINDE	Ministry of Economic Affairs	PAYS-BAS
Dr. Peter BROUNS	Ministry of Justice	PAYS-BAS
M. Frederik KRIPS	Ministry of Justice	PAYS-BAS
Mme Maria OOSTERHOFF	Ministry of Economic Affairs	PAYS-BAS
Mme Monica ROMA	Legal Advisor Ministry of Justice	PORTUGAL
Mme Maria Celia RAMOS	Consultant and Lawyer at the Central Bank of Portugal	PORTUGAL
Mme Denisa IVANOVA	Legal Advisor Ministry of Justice	SLOVAQUIE
Dr. Tibor BARATH	Specialised Police Officer Ministry of the Interior	REP. SLOVAQUE
M. Vladimir TURAN	General Prosecutor's Office	REP. SLOVAQUE
M. Andreas ZIEGLER	Département fédéral de l'Economie	SUISSE
Mme Lorenza ROSSINI	Département fédéral des affaires étrangères	SUISSE
Mme Rabia YASAMIS	Legal Adviser Ministry of Finance	TURQUIE
M. Ali SANDAL	Attaché du travail à l'Ambassade de Turquie	TURQUIE

M. Mathias HIRSCH	Policy Manager - Financial Services and Insurance, and Standing Committee on Extortion and Bribery Department of Policy and Business Practices	CIC
M. Richard E. MESSICK	Senior Public Sector Specialist	BANQUE MONDIALE

RAPPORTEUR

M. Guy DEHN

Directeur, Public Concern at Work

ROYAUME-UNI

SECRETARIAT DE L'OCDE

Direction des Affaires Financières, Fiscales et des Entreprises

M. Rainer GEIGER

Directeur adjoint

Mme Kathryn GORDON

Administrateur principal

Mme Nicola EHLERMANN-
CACHE

Administrateur

M. Bryane MICHAEL

Chef de projet

Service de la Gestion publique

M. Janos BERTOK

Administrateur

Direction des Échanges

Mme Evdokia MÖISE

Administrateur

Direction de la communication et des relations extérieures

M. Denis LAMB

Chef de la Division des relations publiques

M. John WEST

Administrateur principal

M. Rory CLARKE

Editeur, *Observateur de l'OCDE*

Mme Gráinne TIFFONNET

Co-ordinatrice du Programme Travailleurs/Employeurs