

Lois Wasserman  
Amendements Maison des Lanceurs d'Alerte

\*

## **SOMMAIRE**

### **A - Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte**

1. Protection des personnes morales qui relayent ou lancent l'alerte (p.1)
2. Possibilité pour les facilitateurs de se substituer aux lanceurs d'alerte pour porter l'alerte (p.3)
3. Protection des sources des facilitatrices d'alerte (p.5)
4. Séparer la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte du caractère fondé de l'alerte (p.7)
5. Suppression de l'ajout du secret de l'enquête et du secret des délibérations (p.8)
6. Dérogation dans le cas de faits couverts par le secret de la défense nationale (p.11)
7. Non hiérarchisation des canaux internes et externes (p.13)
8. Devoir de réserve (p.14)
9. Mutualisation des dispositifs d'alerte interne (p.16)
10. Statut de salarié protégé pour les référents alerte (p.18)
11. Intégration au règlement intérieur (p.19)
12. Négociation du dispositif avec les syndicats (p.20)
13. Sanction du défaut de mise en place du canal interne (p.22)
14. Elargissement du droit d'alerter le public (p. 24)
15. Renforcer les pouvoirs de la CNDASPE en matière alerte environnementale (p.25)
16. Soutien à la reconversion des lanceurs d'alerte (p.26)
17. Statut de salarié protégé pour les lanceurs d'alerte (p.27)
18. Interdiction de licenciement des lanceurs d'alerte – alternative au statut salarié protégé (p.29)
19. Complément employeur pour les lanceurs d'alerte en arrêt maladie (p.30)
20. Aide juridictionnelle (p.31)
21. Renforcement des sanctions en cas de représailles contre des lanceurs d'alerte (p.32)
22. Accélérer le règlement des litiges en cas de procédures baillonnées. (p.33)
23. Fond de soutien psychologique et financier : financement, fonctionnement (p.35)

### **B - Proposition de loi organique Renforcement du rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte**

1. Rôle du Défenseur des Droits en matière de contrôle du traitement des alertes et d'accès des lanceurs d'alerte à leurs droits (p.37)
2. Création d'un collègue dédié du défenseur des droits (p.39)

## **AMENDEMENT 1**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 1er**

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Art. 6-I. – Un lanceur d'alerte est une personne physique ou morale à but non lucratif qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime ou un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou la tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, une violation du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les personnes morales, en particulier les associations loi 1901, jouent un rôle clef dans le processus d'alerte en relayant les alertes de lanceurs d'alerte. Parfois, certaines associations agissent elles-mêmes en qualité de "lanceurs d'alerte" : il en va ainsi par exemple de l'association Greenpeace qui, via sa plateforme "GreenLeaks", recoit des alertes et relayent ces dernières. Ce faisant, elles contribuent à la protection des lanceurs d'alerte en permettant à ces derniers de rester anonyme et de ne pas s'exposer en faisant relayer leur alerte par d'autres structures. Elles permettent également d'encourager l'alerte, les études universitaires sur cette question ayant démontré que les employés sont plus enclins à lancer l'alerte lorsqu'est offerte la possibilité de rester anonyme (Voir par exemple ; Kaplan, S.E., O'Donnell, E.F. and Arel, B.M. (2008) The Influence of Auditor Experience on the Persuasiveness of Information Provided by Management. Journal of Practice & Theory, 27, 67-83)

Pourtant, en dépit de ce rôle, les personnes morales lanceuses d'alerte ne bénéficient d'aucune des protections instituées par le statut de lanceur d'alerte. Or, les représailles dont ces dernières peuvent faire l'objet sont nombreuses. En particulier, ces dernières sont, depuis la réforme du code pénal de 1994, responsables pénalement des actes de leurs représentants en vertu de l'article 121-2 du Code Pénal. Qu'il s'agisse des incriminations de vol d'information, de recel de secret professionnel ou encore d'intrusion dans un système informatique, le nombre de dispositions pénales susceptibles d'être utilisées pour dissuader les personnes morales lanceuses d'alerte sont nombreuses.

En parallèle, emboitant le pas des législations modèles en la matière, la directive européenne du 23 octobre 2019 a étendu le statut de lanceur d'alerte à d'autres acteurs de l'alerte, en particulier les facilitateurs (personnes qui assistent le processus d'alerte) et tiers (collègues et

famille), ouvrant la voie à une protection étendue à toute personne liée au processus d'alerte lancé par un lanceur d'alerte. La présente proposition de loi emboîte le pas à cette évolution en créant en son article 5 une immunité pénale élargie pour les lanceurs d'alerte, et en protégeant les personnes morales facilitatrices d'alerte. Toutefois, cette protection ne s'étend qu'aux personnes morales offrant une assistance juridique aux lanceurs d'alerte, et non celles qui permettent aux lanceurs d'alerte de rester anonyme en relayant pour leur compte une alerte.

Le présent amendement entend remédier à cet état de fait en étendant le statut de lanceur d'alerte aux personnes morales à but non lucratif/en permettant aux facilitateurs de diffuser une alerte.

## **AMENDEMENT 2**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 2**

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« a) Facilitateurs, entendus comme toute personne physique ou morale à but non lucratif ayant participé à favoriser la révélation ou le signalement par un lanceur d'alerte dans le respect des articles 6 et 8 de la présente loi, ou à se substituer au lanceur d'alerte pour diffuser cette révélation ou ce signalement. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Amendement de repli de l'amendement 1.

Les personnes morales, en particulier les associations loi 1901, jouent un rôle clef dans le processus d'alerte en relayant les alertes de lanceurs d'alerte. Parfois, certaines associations agissent elles-mêmes en qualité de "lanceurs d'alerte" : il en va ainsi par exemple de l'association Greenpeace qui, via sa plateforme "GreenLeaks", recoit des alertes et relayent ces dernières. Ce faisant, elles contribuent à la protection des lanceurs d'alerte en permettant à ces derniers de rester anonyme et de ne pas s'exposer en faisant relayer leur alerte par d'autres structures. Elles permettent également d'encourager l'alerte, les études universitaires sur cette question ayant démontré que les employés sont plus enclins à lancer l'alerte lorsqu'est offerte la possibilité de rester anonyme (Voir par exemple ; Kaplan, S.E., O'Donnell, E.F. and Arel, B.M. (2008) The Influence of Auditor Experience on the Persuasiveness of Information Provided by Management. Journal of Practice & Theory, 27, 67-83)

Pourtant, en dépit de ce rôle, les personnes morales lanceuses d'alerte ne bénéficient d'aucune des protections instituées par le statut de lanceur d'alerte. Or, les représailles dont ces dernières peuvent faire l'objet sont nombreuses. En particulier, ces dernières sont, depuis la réforme du code pénal de 1994, responsables pénalement des actes de leurs représentants en vertu de l'article 121-2 du Code Pénal. Qu'il s'agisse des incriminations de vol d'information, de recel de secret professionnel ou encore d'intrusion dans un système informatique, le nombre de dispositions pénales susceptibles d'être utilisées pour dissuader les personnes morales lanceuses d'alerte sont nombreuses.

En parallèle, emboitant le pas des législations modèles en la matière, la directive européenne du 23 octobre 2019 a étendu le statut de lanceur d'alerte à d'autres acteurs de l'alerte, en particulier les facilitateurs (personnes qui assistent le processus d'alerte) et tiers (collègues et

famille), ouvrant la voie à une protection étendue à toute personne liée au processus d'alerte lancé par un lanceur d'alerte. La présente proposition de loi emboîte le pas à cette évolution en créant en son article 5 une immunité pénale élargie pour les lanceurs d'alerte, et en protégeant les personnes morales facilitatrices d'alerte. Toutefois, cette protection ne s'étend qu'aux personnes morales offrant une assistance juridique aux lanceurs d'alerte, et non celles qui permettent aux lanceurs d'alerte de rester anonyme en relayant pour leur compte une alerte.

Le présent amendement entend remédier à cet état de fait en étendant le statut de lanceur d'alerte aux personnes morales à but non lucratif/en permettant aux facilitateurs de diffuser une alerte.

## **AMENDEMENT 3**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 5**

Après le dernier alinéa, ajouter un alinéa rédigé en ces termes :

« V. — Les personnes morales facilitatrices d'alerte mentionnées au a) de l'article 6-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 bénéficient de la protection du secret de leurs sources. Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour la personne morale facilitatrice d'alerte de révéler ses sources. Est considéré comme une atteinte indirecte au secret des sources au sens du troisième alinéa le fait de chercher à découvrir l'identité d'une source d'un facilitateur au moyen d'investigations portant sur toute personne qui, en raison de ses relations habituelles avec une personne morale facilitatrice d'alerte, peut détenir des renseignements permettant d'identifier ces sources. Au cours d'une procédure pénale, il est tenu compte, pour apprécier la nécessité de l'atteinte, de la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la répression ou la prévention de cette infraction et du fait que les mesures d'investigation envisagées sont indispensables à la manifestation de la vérité. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les personnes morales, en particulier les associations loi 1901, jouent un rôle clef dans le processus d'alerte en relayant les alertes de lanceurs d'alerte. Parfois, certaines associations agissent elles-mêmes en qualité de "lanceurs d'alerte" : il en va ainsi par exemple de l'association Greenpeace qui, via sa plateforme "GreenLeaks", reçoit des alertes et relayent ces dernières. Ce faisant, elles contribuent à la protection des lanceurs d'alerte en permettant à ces derniers de rester anonyme et de ne pas s'exposer en faisant relayer leur alerte par d'autres structures.

Pourtant, en dépit de ce rôle, les personnes morales lanceuses d'alerte ne bénéficient d'aucune des protections instituées par le statut de lanceur d'alerte. Or, les représailles dont ces dernières peuvent faire l'objet sont nombreuses. En particulier, ces dernières sont, depuis la réforme du code pénal de 1994, responsables pénalement des actes de leurs représentants en vertu de l'article 121-2 du Code Pénal. Qu'il s'agisse des incriminations de vol d'information, de recel de secret professionnel ou encore d'intrusion dans un système informatique, le

nombre de dispositions pénales susceptibles d'être utilisées pour dissuader les personnes morales lanceuses d'alerte sont nombreuses.

Or, des poursuites engagées sur ces fondements permettent aux personnes visées par l'alerte de demander au juge des actes d'enquête (perquisitions, saisies informatiques...) de nature à permettre d'identifier la source d'une alerte relayée par une association. De telles poursuites compromettent donc la capacité des organisations en cause de protéger l'anonymat de leurs sources et, ce faisant, exposent les lanceurs d'alerte à des mesures ultérieures de rétorsion.

Un tel état de fait met non seulement en danger les lanceurs d'alerte, mais risque de dissuader ces derniers de travailler avec des associations, en contradiction avec l'esprit de la directive de 2019, qui vise à libérer la parole et favoriser la révélation et le signalement des atteintes à l'intérêt général. Elle est de plus contraire à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui considère que la fonction « chien de garde », qui consiste à générer un débat public et à y contribuer, n'est pas l'apanage des journalistes professionnels, mais doit également reconnue aux ONG et chercheurs (Cour Européenne des Droits de l'Homme, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie, Req.18030/11).

Il est proposé de remédier à cet état de fait en instaurant une capacité pour les ONG de protéger leurs sources.

## **AMENDEMENT 4**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 1**

L'alinéa 2 est ainsi rédigé :

« Art. 6. — I. — Un lanceur d'alerte est une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations dont il a des motifs raisonnables de penser qu'elles indiquent ou établissent l'existence de faits relevant de l'alerte. Constituent des faits relevant de l'alerte, tout fait tout soupçon raisonnable à propos d'un crime ou un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou la tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, une violation du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

La difficulté de reconnaissance du statut de lanceur d'alerte tient au fait que dans le droit actuel, le statut est nécessairement lié au caractère sérieux de l'alerte. Or il est possible qu'un lanceur d'alerte agisse de bonne foi, mais que l'alerte soit finalement infondée du fait d'une information insuffisante. Il convient de scinder le statut de lanceur d'alerte du caractère définitivement fondé de l'alerte, pour permettre aux autorités d'intervenir de manière appropriée et ce dès le début de l'alerte.

Il s'agit d'une exigence de la directive de l'Union Européenne qui indique que les auteurs de signalement devraient « avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques » Cette exigence « garantit que l'auteur de signalement reste protégé lorsqu'il a signalé de bonne foi des informations inexactes sur des violations », et implique que « (les) motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection ».

A cet effet, l'article 6 (alinéa 1,a) indique que le lanceur d'alerte est une personne ayant eu « des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application de la présente directive ».

## **AMENDEMENT 5**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 1**

Dans l'alinéa 2, supprimer les termes « , le secret des délibérations judiciaires, le secret de l'enquête et de l'instruction »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

En l'état actuel du droit, l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique exclut du régime de protection des lanceurs d'alerte les faits " couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client". L'article 1, alinéa 1, ajoute à ces secrets le secret des délibérations judiciaires, le secret de l'enquête et de l'instruction. Le même alinéa prévoit toutefois que cette exclusion est réalisée « à l'exception des situations faisant l'objet de dérogations prévues par la loi ». Or, si des dispositifs d'alerte spéciaux existent en matière de secret défense, de secret médical et de secret de l'avocat, aucun dispositif n'existe lorsque sont concernés le secret des délibérations judiciaires, le secret de l'enquête et le secret de l'instruction.

Or d'une part, une telle exclusion est contraire à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui exige que toute restriction à la liberté d'expression doit être « prévue par la loi ». D'autre part, elle exclut de manière absolue et indiscriminée ces informations alors que le secret de l'enquête et de l'instruction ne présentent, en droit pénal, aucun caractère absolu. Il appartient aux juridictions, au cas par cas, de trouver un équilibre entre liberté d'expression et secret.

À titre d'exemple, saisie d'une condamnation pour recel de violation de secret (fiscal), la Cour Européenne des Droits de l'Homme « tout en reconnaissant le rôle essentiel qui revient à la presse dans une société démocratique (...) souligne que les journalistes ne sauraient en principe être déliés, par la protection que leur offre l'article 10 » de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, « de leur devoir de respecter les lois pénales ». Elle indique cependant qu'il est nécessaire de « déterminer si l'objectif de préservation du secret fiscal, légitime en lui-même, offrait une justification pertinente et suffisante à l'ingérence » que constitue la condamnation prononcée par les juges nationaux. Pour conclure à la « violation de l'article 10 », elle estime que « la condamnation des journalistes ne représentait pas un moyen raisonnablement proportionné à la poursuite des buts légitimes visés compte tenu de l'intérêt

de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté de la presse » (CEDH, 21 janvier 1999, R. Fressoz et Cl. Roire c. France, n° 29183/95).

Il en va de même lorsque ces révélations ne sont pas le fait de journalistes, mais de lanceurs d'alerte. Dans son arrêt Guja contre Moldavie, la Cour a énoncé que :

« Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi. » (Cour Européenne des Droits de l'Homme, Grand Chambre, 12 février 2008, Guja contre Moldavie, Req. 14277/04 §74).

Dans l'arrêt Bucur contre Roumanie, la Cour a, en ce sens, protégé un lanceur d'alerte des services secrets Roumains ayant révélé, à l'issue d'un processus d'alerte similaire au schéma prévu la directive d'octobre 2019, des informations classées "secret-défense" ( Cour Européenne des Droits de l'Homme, Troisième section, 8 janvier 2013, Bucur et Toma contre Roumanie; Req. 40238/02 ).

Cette primauté du droit fondamental à la liberté d'expression sur l'objectif de répression des infractions pénales est désormais reconnu par la Cour de Cassation. Cette dernière a en effet considéré que les "décrocheurs de portrait" devaient échapper à une condamnation pour vol au motif que ces derniers cherchaient à stimuler un débat d'intérêt public, en l'occurrence, le débat sur le changement climatique (Arrêt n° 956 du 22 septembre 2021 (20-80.489) - Cour de cassation - Chambre criminelle- ECLI:FR:CCAS:2021:CR00956). Par analogie et à fortiori, des lanceurs d'alerte violant un secret protégé par la loi pour signaler ou révéler une information d'intérêt général devraient échapper aux poursuites pénales sur le fondement de l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Rappelons à cet égard que la protection prévue par l'article 10 couvre tout aussi bien les hypothèses de révélation au public, que celles de signalement aux autorités compétentes (Cour Européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, 27 juin 2017, MEDŽLIS ISLAMSKJE ZAJEDNICE BRČKO ET AUTRES c. BOSNIE-HERZÉGOVINE; Req. 17224/11).

Ainsi, le rajout de ces secrets, en l'absence de dispositif légal existant par ailleurs, place les lanceurs d'alerte dans une situation confuse : s'ils peuvent en vertu de l'article 10 échapper à des poursuites pénales, il ne peuvent faute d'être inclus dans les protections accordées aux lanceurs d'alerte bénéficier d'une protection contre les mesures de rétorsion (licenciement, mise à pied) intentées par leur employeur. Ainsi, un magistrat instructeur ou un OPJ lançant l'alerte en interne ou auprès d'une autorité dédiée telle que l'Inspection Générale des Services Judiciaires (dysfonctionnement grave d'une instruction), ne pourrait obtenir protection, et ce alors même qu'il ne violerait aucune règle de droit pénal puisque l'on se situerait dans une hypothèse de secret partagé (pas de divulgation d'un secret hors du circuit judiciaire). Il serait dans ce cas plus avantageux pour un lanceur d'alerte de faire fuiter auprès d'un journaliste des informations, que de lancer l'alerte en interne, et ce y compris en l'absence de risque de dommage grave pour l'intérêt général.

Une telle situation serait, rappelons le, radicalement contraire à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a protégé des lanceurs d'alerte travaillant en qualité de magistrats du parquet (arrêt « Guja contre Moldavie » de 2008) ou du siège (arrêt « Kudeshkina contre Russie » de 2009). Elle serait également, au vu de ce qui a été exposé ci-dessus, contraire à la clause de non-régression prévue à l'article 25 de la directive, qui énonce que « La mise en œuvre de la présente directive ne peut, en aucun cas, constituer un motif pour réduire le niveau de protection déjà offert par les États membres dans les domaines régis par la présente directive »

Il est donc proposé de supprimer cet ajout, étant précisé qu'une telle suppression est sans influence sur la capacité du droit existant à sanctionner pénalement les violations avérées du secret de l'enquête et de l'instruction.

Il est donc proposé de supprimer cet ajout.

## **AMENDEMENT 6**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 1**

Après l'alinéa 3, insérer les alinéas suivants :

« Par dérogation, les faits couverts par le secret de la défense nationale peuvent faire l'objet d'une alerte au sens de l'article 6 de la présente loi lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- « a) Il existe un risque de danger grave et imminent pour l'intérêt général ;
- « b) L'étendue de la divulgation ou du signalement est raisonnablement nécessaire pour démontrer l'existence d'un tel risque, et proportionnée au dommage causé à l'impératif de préservation de la sécurité nationale ;
- « c) Le lanceur d'alerte a des motifs impérieux de croire que la divulgation porte sur un tel risque ;
- « d) Le lanceur d'alerte a tenté de procéder à une divulgation protégée par le biais de procédures internes ou auprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, ou avait des motifs impérieux de croire qu'une telle saisine n'est pas de nature à remédier au risque mentionné au a).

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, le législateur a juridiquement encadré le statut du lanceur d'alerte dans ce domaine. Ainsi, un agent des services spécialisés de renseignement « qui a connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, de faits susceptibles de constituer une violation manifeste du présent livre peut porter ces faits à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui peut alors saisir le Conseil d'État dans les conditions prévues à l'article L. 833-8 et en informer le Premier ministre »

La procédure prévue à l'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure est assez lourde , puisque deux procédures alternatives sont mises en place, avec en premier lieu la saisine du Conseil d'État et l'information auprès du Premier ministre. Si, en effet, une illégalité a bien été observée, une autre procédure peut être mise en place comprenant cinq étapes : 1) saisine de la Commission ; 2) la Commission saisit elle-même le procureur de la République ; 3) le procureur saisit quant à lui la Commission du secret de la défense nationale ; 4) cette dernière autorité administrative indépendante informe ensuite le Premier ministre ; 5) enfin, le

procureur de la République peut recevoir les documents si tout ou partie de ceux-ci ont été déclassifiés.

Or, si cette procédure permet d'articuler Dans l'arrêt Bucur contre Roumanie, la Cour a, en ce sens, protégé un lanceur d'alerte des services secrets Roumains ayant révélé, à l'issue d'un processus d'alerte similaire au schéma prévu la directive d'octobre 2019, des informations classées "secret-défense"( Cour Européenne des Droits de l'Homme, Troisième section, 8 janvier 2013, Bucur et Toma contre Roumanie; Req. 40238/02 ).

Au-delà de la jurisprudence de la Cour, une solution pour trouver un équilibre entre secret et liberté d'expression consisterait à mettre en œuvre en droit interne les principes dits « De Tshwane » sur la sécurité nationale et l'accès à l'information. À ce titre, le principe 43 des « Principes de Tshwane », repris par un récent rapport du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, exige que les agents publics bénéficient d'une exception de « défense de l'intérêt public » contre les poursuites civiles et pénales pour violation des règles relatives au secret-défense, et ce « même lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles pour avoir fait des révélations qui n'étaient pas protégées par ces principes », dès lors que l'intérêt général présenté par la divulgation de l'information en question prévaut sur l'intérêt général qu'il y aurait à ne pas la révéler publiquement.

Ces principes prévoient que les catégories suivantes d'informations en devraient jamais être masquées aux yeux du grand public : a) crimes; (b) violations des droits humains; (c) violations du droit humanitaire international; (d) corruption; (e) menaces pour la santé et la sécurité du public ; (f) danger pour l'environnement ; (g) abus de pouvoir à un office public ; (h) erreur judiciaire ; (i) mauvaise gestion ou gaspillage des ressources ; (j) représailles suite à la divulgation de l'une des catégories de méfaits ci-dessus ; (k) dissimulation délibérée d'un cas entrant dans l'une des catégories ci-dessus.

Il est proposé, par exception à l'article 1, alinéa 3 de la présente proposition de loi, d'instaurer une défense d'intérêt public pour permettre aux lanceurs d'alerte d'échapper aux poursuites pénales sous certaines conditions.

## **AMENDEMENT 7**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Les alinéas 13 à 16 sont rédigés ainsi :

« III. – Les personnes mentionnées au I de l'article 6 peuvent divulguer publiquement les informations mentionnées, soit :

« 1° À défaut de traitement du signalement par l'une des entités mentionnées au I ou II du présent article dans le délai de trois mois, ou de six mois dans des cas dûment justifiés suivant les conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

« 2° En cas de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général ;

« 3° Lorsque le moyen défini au II ne peut permettre de remédier efficacement à l'objet de la divulgation ou qu'il fait encourir à son auteur un risque de faire l'objet des mesures mentionnées à l'article 10-1, ou en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsque l'auteur du signalement a des motifs sérieux de penser que l'autorité peut être en conflit d'intérêt ou en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Alors que la directive permet de saisir alternativement l'employeur ou le référent alerte d'une part, ou une autorité externe d'autre part, avant d'envisager d'alerter le public, la proposition de loi n'autorise d'alerter le public qu'après l'absence de diligences de la part des seules autorités, et ce en contradiction flagrante avec le texte de la directive.

De même, la rédaction laisse à penser que la saisine des autorités est réservée aux lanceurs d'alerte travaillant au sein d'entités de moins de 50 salariés. En l'attente des décrets qui peuvent être retardés de plusieurs mois, il existe une rupture d'égalité manifeste.

## **AMENDEMENT 8**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 5**

Rédiger l'alinéa 20 en ces termes :

« III. – Les personnes ayant signalé ou divulgué des informations conformément aux articles 6 et 8 n'encourent aucune responsabilité civile, dès lors qu'elles pouvaient considérer, lorsqu'elles y ont procédé, que le signalement ou la divulgation était nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause. Le devoir de réserve n'est pas opposable aux agents publics ayant signalé ou divulgué des informations conformément aux articles 6 et 8. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Si la directive de 2019 prévoit en son article 21 la nullité de plein droit des obligations de confidentialité pour autant que les lanceurs d'alerte aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation, l'articulation de cette disposition avec la jurisprudence du Conseil d'Etat est problématique.

La jurisprudence administrative la plus récente confirme en effet la sévérité dont fait preuve le juge administratif à l'égard des agents ébruitant les dissensions internes à l'administration, en validant généralement les sanctions infligées à l'encontre des agents qui dégradent l'image des services administratifs. L'on peut mentionner, à titre d'exemple, un arrêt concernant un agent d'une maison d'arrêt qui avait accordé un entretien en 2007 à un journal local dans lequel il dénonçait le système carcéral, et dont la sanction disciplinaire a été validée par la cour administrative d'appel de Bordeaux (15 nov. 2011, n° 11BX00204, M. Eric Carré). Dans le même sens, a été jugée légale la sanction infligée à un fonctionnaire du service de santé des armées ayant écrit un livre et participé à des émissions de télévision, sans autorisation de sa hiérarchie, pour dénoncer des dysfonctionnements qu'il estimait répréhensibles au regard des dispositions du code pénal (CE 27 juill. 2005, n° 260139).

La rigueur de l'obligation de réserve semble ainsi exposer les agents publics lanceurs d'alerte à des sanctions quasi systématiques dès lors qu'ils s'expriment publiquement, ceci d'autant que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg rejoint largement celle du juge français sur la question de la nécessaire réserve des agents publics en rappelant de manière régulière qu'il apparaît « légitime pour l'Etat de soumettre ses agents à une obligation de réserve » (v., pour une illustration récente, CEDH 9 juill. 2013, n° 51160/06, Di Giovanni c/ Italie).

Il est donc proposé de préciser l'article 5 de la proposition de loi pour prévoir une exclusion explicite de l'obligation de réserve lorsque les conditions prévues pour l'obtention du statut de lanceur d'alerte sont remplies.

## **AMENDEMENT 9**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Rédiger les alinéas 2 et 3 en ces termes :

« Art. 8. – I. – Au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé de moins de cinquante agents ou salariés et les communes de moins de 10 000 habitants, le signalement d'une alerte peut être effectué soit via le canal externe dans les conditions prévues par la loi, soit auprès d'un référent alerte désigné par celui-ci en son sein ou au sein d'une entité à laquelle appartient la personne morale, notamment un groupe, une coordination de chantier, une intercommunalité. Le périmètre confié à un référent alerte ne peut excéder 200 agents ou salariés, ni excéder le périmètre géographique d'une région administrative.

« Les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante agents ou salariés, les entités relevant du champ d'application des actes de l'Union européenne mentionnés au B de la partie I et dans la partie II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, les administrations de l'État, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions ainsi que les établissements publics en relevant, établissent, après consultation des instances de dialogue social, une procédure interne de recueil et de traitement des signalements conformément aux conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret fixe notamment les conditions en matière d'indépendance du canal interne et des délais du retour d'informations fait à l'auteur du signalement, conformément aux exigences de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 précitée. Le canal interne précise notamment l'indépendance des référents alertes chargés de leur traitement et leur protection contre toute forme de représailles. Il rappelle que les référents alertes sont tenus à des obligations de confidentialité strictes conformément aux exigences de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019. Le périmètre confié à un référent alerte ne peut excéder 200 agents ou salariés, ni excéder le périmètre géographique d'une région administrative. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Par ailleurs le référent alerte est insuffisamment défini par le dispositif existant, et les garanties ne sont fixées que par décret. Il semble pertinent de graver dans la loi les principes de confidentialité et d'indépendance, seuls à même d'encourager l'alerte interne lorsque celle-

ci est pertinente, en restaurant la confiance dans ces dispositifs. Il convient de rappeler que, selon un sondage Viavoice-UGICT-CGT, 42 % des cadres jugent le dispositif d'alerte interne inefficace lorsqu'il existe. De la même manière, l'état des connaissances universitaires en matière d'alerte interne démontre que la garantie d'un anonymat réelle capacité des lignes internes à remédier effectivement au problème dénoncé est le premier facteur déterminant le recours à ces dernières (Zhang, J., Pany, K., & Reckers, P. M. (2013). Under which conditions are whistleblowing "best practices" best?. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32(3), 171-181). Or, seuls le renforcement de l'indépendance des personnes gérant ces canaux paraît de nature à renforcer la capacité des lanceurs d'alerte à avoir confiance dans la capacité de ces lignes internes à effectivement mettre fin aux problèmes dénoncés.

## **AMENDEMENT 10**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Insérer après le troisième alinéa, les alinéas suivants :

« Lorsqu'ils sont salariés, les référents alerte désignés en vertu du présent article bénéficient du statut de salarié protégé prévu au livre IV, titre Ier de la partie II du code du travail.

« En cas de projet de mutation, de licenciement ou de retrait de mandat d'un référent alerte salarié, il est fait application de la procédure d'autorisation prévue aux articles L.2421-1, R.2421-1 à R.2421-7 du code du travail. Le non-respect de cette procédure constitue l'élément matériel du délit de représailles à l'alerte prévu à l'article 13 de la présente loi.

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Il convient de rappeler que, selon un sondage Viavoice-UGICT- CGT, 42 % des cadres jugent le dispositif d'alerte interne inefficace lorsqu'il existe. De la même manière, l'état des connaissances universitaires en matière d'alerte interne démontre que la garantie d'un anonymat réelle capacité des lignes internes à remédier effectivement au problème est le premier facteur déterminant le recours à ces dernières (Zhang, J., Pany, K., & Reckers, P. M. (2013). Under which conditions are whistleblowing "best practices" best?. Auditing: A Journal of Practice & Theory, 32(3), 171-181). Or, seuls le renforcement de l'indépendance des personnes gérant ces canaux paraît de nature à renforcer la capacité des lanceurs d'alerte à avoir confiance dans la capacité de ces lignes internes à effectivement mettre fin aux problèmes dénoncés.

Le droit du travail a établi un statut de salarié protégé pour des salariés bénéficiant de mandats spécifiques, afin de permettre l'exercice de leur fonction en toute indépendance et sans crainte de représailles. Le licenciement de ces salariés n'est en effet possible qu'après une enquête de l'inspection du travail, qui a notamment pour objet de s'assurer de l'absence de lien entre la procédure et l'exercice du mandat.

Il convient d'accorder aux référents alerte désignés par la loi un tel statut, afin de garantir leur indépendance.

## **AMENDEMENT 11**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 6**

Insérer un article rédigé en ces termes :

« À l'article L.1321-2 du code du travail, après le dernier alinéa, est ajouté un alinéa rédigé en ces termes :

« 3° les dispositions des articles 6, 8, 9 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ainsi que la procédure d'alerte interne mise en place conformément à cette loi, et les dispositions des articles L.4131-1 à L.4133-4 du code du travail relatives aux droits d'alerte et de retrait »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

L'intégration de l'obligation de mise en place du canal interne au sein du règlement intérieur entraîne l'obligation de consulter le CSE à son sujet, et la possibilité pour l'inspection du travail d'exiger la modification des dispositions non conformes à tout moment et de sanctionner le défaut de mise en place (contravention de 4e classe).

Surtout, c'est un levier important pour donner de la visibilité et de la publicité aux canaux internes. L'inscription dans le règlement intérieur des dispositions légales en la matière leur apporte une visibilité importante.

## **AMENDEMENT 12**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Rédiger l'alinéa 3 en ces termes :

« Les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante agents ou salariés, les entités relevant du champ d'application des actes de l'Union européenne mentionnés au B de la partie I et dans la partie II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, les administrations de l'État, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions ainsi que les établissements publics en relevant, établissent, après négociation d'un accord sur ce sujet avec les organisations syndicales, une procédure interne de recueil et de traitement des signalements conformément aux conditions fixées par décret en Conseil d'État. A défaut d'accord, cette procédure est établie par l'employeur après consultation des instances de dialogue social. La décision unilatérale de l'employeur a le caractère d'annexe au règlement intérieur. Ce décret fixe notamment les conditions en matière d'indépendance du canal interne et des délais du retour d'informations fait à l'auteur du signalement, conformément aux exigences de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 précitée. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Il convient de rappeler que, selon un sondage Viavoice-UGICT- CGT, 42 % des cadres jugent le dispositif d'alerte interne inefficace lorsqu'il existe. De la même manière, l'état des connaissances universitaires en matière d'alerte interne démontre que la garantie d'un anonymat réelle capacité des lignes internes à remédier effectivement au problème est le premier facteur déterminant le recours à ces dernières (Zhang, J., Pany, K., & Reckers, P. M. (2013). Under which conditions are whistleblowing "best practices" best?. Auditing: A Journal of Practice & Theory, 32(3), 171-181). L'implication des syndicats, qui agissent comme contre pouvoirs internes, est de nature à rendre ces canaux plus attractifs.

En effet, la mise en place de négociations des dispositifs d'alerte interne permet aux organisations internes aux structures, les syndicats, de s'assurer de la valeur des modalités prévues, de l'indépendance et de la confidentialité garanties notamment. La construction du dispositif avec les syndicats constitue une garantie pour de canaux internes suffisamment

robustes, indépendants et confidentiels. Ces qualités obtenues grâce au dialogue social et à la négociation, peuvent contribuer à rassurer le lanceur d’alerte et encourager l’alerte interne.

## **AMENDEMENT 13**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 8**

Insérer un article 8-1 rédigé en ces termes :

« La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée est ainsi modifiée :

« Le fait de ne pas mettre en place une procédure d'alerte interne conforme aux articles 8, 9 et 13 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux dispositions réglementaires prises pour son application, est puni d'une contravention de cinquième classe. La récidive est punie d'une amende de 3 750 euros.

« À l'article L.8112-2, il est ajouté le paragraphe suivant :

« 8° Les manquements aux articles 8, 9 et 13 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, aux décrets d'application de ces articles et aux procédures internes mises en place en application des textes susvisés

« À l'article L.8115-1 du code du travail, sont ajoutés les alinéas suivants :

« 6° Aux dispositions de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique,

A l'article R.8115-4 du code du travail, il est ajouté le paragraphe suivant :

Par dérogation, les amendes prononcées en vertu du paragraphe 6° de l'article L.8115-1 font l'objet d'un reversement au fonds de soutien aux lanceurs d'alerte

Les amendes prononcées pour ce motif abondent le fonds de soutien aux lanceurs d'alerte prévu par la loi organique n°2021-4375 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte

« L'ensemble des fonctionnaires exerçant une fonction de contrôle, notamment les fonctionnaires des corps de contrôle et des inspections générales, ont compétence pour relever les manquements à la présente loi dans les établissements où ils effectuent des contrôles, y compris dans les organismes publics. En cas de constat d'un manquement, ils en réfèrent avec diligence au Procureur de la République et au Défenseur des Droits.

« En cas d'absence ou de non-conformité des canaux d'alerte interne, ou en cas d'exercice de représailles sur un lanceur d'alerte, l'autorité administrative de tutelle peut, après avoir effectué une enquête appropriée et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, prononcer à l'encontre de l'organisme une amende d'un montant maximal de 10000 € par établissement

concerné. La décision est motivée. Elle est susceptible de recours hiérarchique, et de recours contentieux auprès du tribunal administratif compétent, dans un délai de deux mois après notification.

« Les amendes prononcées en vertu des alinéas précédents font l'objet d'un reversement intégral au fonds de soutien aux lanceurs d'alerte créé par la présente loi. »

## **EXPOSÉ SOMMAIRE**

De très nombreuses entreprises n'ont pris aucune disposition pour mettre en place le canal interne. Comme l'indique un sondage Viavoice-UGICT- CGT, 42 % des cadres interrogés font état de l'absence d'un tel dispositif dans leur entreprise. Il faut, pour encourager la mise en place de ces dispositifs, renforcer les sanctions. Dans l'éventualité où le canal interne n'est pas intégré au règlement intérieur, cet article permet de sanctionner l'absence de tels dispositifs et de permettre d'étendre les capacités de contrôle des corps d'inspection sur le respect par les entreprises de la législation sur l'alerte, et leur permettre de prononcer des amendes administratives.

## **AMENDEMENT 14**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Après l'alinéa 16 ajouter un alinéa rédigé en ces termes :

« 4° Dans les cas de violations des droits de l'homme ou des libertés fondamentales, ainsi que dans les cas où l'urgence d'informer le public impose de s'adresser directement à un journaliste.

Lorsque la révélation a été réalisée de manière anonyme, le lanceur d'alerte dont l'identité est révélée par la suite bénéficie du statut de lanceur d'alerte et des protections afférentes. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

La possibilité de porter l'alerte directement auprès du public par l'intermédiaire d'un journaliste doit être renforcée et élargie. Comme l'a rappelé la CNCDH, si l'information révélée porte sur un sujet qui touche à l'intérêt général, le grand public a par définition intérêt à la connaître, et la révélation directe à un journaliste doit même être encouragée dans les cas de violations des droits de l'homme ou des libertés fondamentales, ainsi que dans les cas où l'urgence d'informer le public impose de s'adresser directement à un journaliste. L'alerte portée directement à un journaliste doit être conçue aussi comme un indice de la bonne foi du lanceur d'alerte, qui effectue le signalement auprès d'une personne en position de la vérifier, de l'anonymiser, etc.

Surtout, cet amendement permet de renforcer, conformément à la directive de 2019, la protection des sources, en permettant à des sources de journalistes ayant vu leur identité révélée, tel que Raphaël Halet, d'obtenir le statut de lanceur d'alerte. Il s'agit d'une exigence de la directive, qui prévoit en son article 6 que « 3. Les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue au chapitre VI, pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1. »

## **AMENDEMENT 15**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 4**

Insérer un article 4-1 rédigé en ces termes :

« À la fin de l'article 2 de la LOI n° 2013-316 du 16 avril 2013 est ajouté un alinéa rédigé en ces termes :

« 7° Émet des recommandations générales sur les principes déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans les domaines de la santé et de l'environnement, procède à leur diffusion et évalue les suites données à ses recommandations par les établissements publics d'expertise scientifique et technique dans les domaines de la santé et de l'environnement. Elle peut pour cela entendre confidentiellement les agents des établissements et organismes publics dans les domaines de la santé et de l'environnement. Elle traite les alertes qui lui sont transmises en matière de santé publique et d'environnement en application des dispositions du chapitre II de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et transmet l'alerte au Défenseur des droits, en particulier si l'auteur du signalement indique un risque de représailles ou de discrimination. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

L'alerte sanitaire et environnementale recouvre plusieurs types de signalements : la dénonciation d'activités illégales ou illicites et l'émission de signaux sur un danger ou un risque méconnu ou sous-estimé (souvent appelés « signaux faibles »), qui nécessitent, le cas échéant, de prendre des mesures visant à en limiter l'impact potentiel—sans attendre d'avoir des certitudes, au nom du principe de précaution. Instituée en 2013, la cnDAspe est devenue un acteur majeur de l'alerte environnementale mais ne détient cependant pas de prérogative légale en la matière, ce qui fragilise son statut. Il est proposé de renforcer le statut de cette dernière.

## **AMENDEMENT 16**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 6**

Insérer un article 6-1 rédigé en ces termes :

« L'article L.6323-17 du code du travail est modifié comme suit :

« Lorsque les formations financées dans le cadre du compte personnel de formation sont suivies en tout ou partie pendant le temps de travail, le salarié demande une autorisation d'absence à l'employeur qui lui notifie sa réponse dans des délais déterminés par décret. L'absence de réponse de l'employeur vaut acceptation.

« En cas de demande formulée par un lanceur d'alerte dont la qualité a été reconnue par le Défenseur des droits en application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, l'autorisation d'absence est accordée de droit.

« Le paragraphe I de l'article L.6323-17-2 du code du travail est modifié comme suit :

« I.-Pour bénéficier d'un projet de transition professionnelle, le salarié doit justifier d'une ancienneté minimale en qualité de salarié, déterminée par décret. La condition d'ancienneté n'est pas exigée pour le salarié mentionné à l'article L. 5212-13, ni pour le salarié qui a changé d'emploi à la suite d'un licenciement pour motif économique ou pour inaptitude et qui n'a pas suivi d'action de formation entre son licenciement et son réemploi, ni pour un lanceur d'alerte dont la qualité a été reconnue par le Défenseur des Droits en application des dispositions de l'article 38-1 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les lanceurs d'alerte sont fréquemment écartés du marché de l'emploi, victimes de licenciement, de discriminations et de mise à l'écart. Il est essentiel de protéger leur réinsertion professionnelle, notamment en permettant à ces derniers de bénéficier d'absences pour formation et de dérogation concernant l'ancienneté requise pour un projet de transition professionnelle.

## **AMENDEMENT 17**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 3**

Après l'alinéa 9 sont insérés les alinéas suivants :

« Les signalements effectués au sein de chacune des entités mentionnées au premier et au deuxième alinéa du présent article donnent lieu à la remise d'un récépissé d'alerte à l'auteur du signalement, dès lors que l'examen ne fait apparaître aucun élément traduisant la mauvaise foi du lanceur d'alerte, l'existence d'une contrepartie financière ou l'absence de motifs raisonnables. Le récépissé est remis dans un délai maximal d'une semaine à l'auteur du signalement et il est notifié à l'inspection du travail. A défaut, le destinataire de l'alerte notifie les motifs de non-remise du récépissé au signalant.

« Le récépissé d'alerte atteste de la qualité de lanceur d'alerte de l'auteur du signalement. Il est opposable à toute personne physique ou morale.

« Les signalements sont tous notifiés par leur destinataire, ou à défaut par le présumé lanceur d'alerte, au Défenseur des Droits.

« Le détenteur d'un récépissé d'alerte ou d'une décision rendue par le Défenseur des droits en application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, s'il est salarié et qu'il a remis son récépissé ou sa décision de reconnaissance à son employeur, bénéficie du statut de salarié protégé tel que prévu par les articles L.2411-1 et suivants du code du travail, pour une durée définie par le récépissé ou la décision du Défenseur des Droits. Cette durée ne peut être inférieure à un an.

« À l'article L.2411-1 du code du travail, il est procédé à l'ajout suivant :

« 22° tout lanceur d'alerte reconnu en vertu de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, après remise d'un récépissé d'alerte ou d'une décision du Défenseur des Droits »

A l'article L.2413-1 du code du travail, il est procédé à l'ajout suivant :

« 17° tout lanceur d'alerte reconnu en vertu de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, après remise d'un récépissé d'alerte ou d'une décision du Défenseur des Droits »

« À l'article L.2414-1 du code du travail, il est procédé à l'ajout suivant :

« 15° tout lanceur d'alerte reconnu en vertu de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, après remise d'un récépissé d'alerte ou d'une décision du Défenseur des Droits »

## **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le droit du travail a établi un statut de salarié protégé pour des salariés bénéficiant de mandats spécifiques, afin de permettre l'exercice de leur fonction en toute indépendance et sans crainte de représailles. Le licenciement de ces salariés n'est en effet possible qu'après une enquête de l'inspection du travail, qui a notamment pour objet de s'assurer de l'absence de lien entre la procédure et l'exercice du mandat. Il convient d'accorder aux lanceurs d'alerte un tel statut dès le lancement de l'alerte, afin de les protéger des représailles.

## **AMENDEMENT 18**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 6**

À la fin de l'article, il est ajouté un alinéa rédigé en ces termes :

« A l'article L.1132-3-3 du code du travail, il est ajouté un paragraphe initial :

« Aucun employeur ne peut rompre le contrat de travail d'un salarié qui lui a remis un récépissé d'alerte ou une décision de reconnaissance du statut de lanceur d'alerte rendue par le Défenseur des Droits en application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, au cours d'une durée établie par le récépissé ou la décision. A défaut de mention explicite, la durée de protection contre le licenciement est d'un an.

« Toutefois, l'employeur peut rompre le contrat en cas de liquidation judiciaire, d'inaptitude médicale constatée par le médecin du travail, ou s'il justifie d'une faute grave de l'intéressé non liée à l'alerte. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le droit actuel a rangé les représailles envers les lanceurs d'alerte dans la catégorie des discriminations. Or les sanctions et licenciements discriminatoires relèvent d'un jugement au fond et en peuvent que rarement donner lieu à l'exécution de mesures provisoires par les Prud'hommes, notamment pour empêcher un licenciement.

Il convient d'établir une protection plus solide contre le licenciement pour les lanceurs d'alerte, consolidée par la remise de récépissés d'alerte attestant de leur situation.

## **AMENDEMENT 19**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 6**

À la fin de l'article, il est ajouté un alinéa rédigé en ces termes :

« Il est ajouté un article L.1226-1-3 au code du travail, rédigé comme il suit :

« Article L.1226-1-3

« Tout salarié victime d'une maladie ou d'un accident professionnel ou non professionnel, dont la qualité de lanceur d'alerte a été reconnue par délivrance d'un récépissé d'alerte ou d'une décision du Défenseur des Droits en application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, bénéficie d'un maintien intégral de sa rémunération par son employeur pendant une durée d'un an, sans condition d'ancienneté. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les lanceurs d'alerte sont souvent victimes de harcèlement et placés en arrêt maladie. Si le lanceur d'alerte n'a pas déclaré d'accident du travail, ses indemnités s'épuisent rapidement et sa situation financière est précaire.

## **AMENDEMENT 20**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 6**

À la fin de l'article, il est ajouté un alinéa rédigé en ces termes :

« L'article 6 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est rédigé comme il suit :

« L'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ou, dans les litiges transfrontaliers mentionnés à l'article 3-1, si elles rapportent la preuve qu'elles ne pourraient faire face aux dépenses visées à l'article 24 en raison de la différence du coût de la vie entre la France et l'Etat membre où elles ont leur domicile ou leur résidence habituelle.

« Par dérogation à l'article 4, l'aide juridictionnelle est accordée de droit à toute personne présentant un récépissé d'alerte ou une décision de reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le Défenseur des Droits, tel que prévu par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dont le revenu fiscal annuel de l'année précédente est inférieur au revenu fiscal médian. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les lanceurs d'alerte sont souvent victimes de procédures baillon et de poursuites pour diffamation, violation de leur contrat ou atteinte au secret professionnel. Il est essentiel qu'ils bénéficient d'un soutien renforcé dans les procédures judiciaires qu'ils devront engager.

## **AMENDEMENT 21**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 8**

À la fin de l'alinéa 8 est ajoutée la phrase suivante :

« Le juge a la faculté de prononcer, à titre de peine complémentaire, une ou plusieurs sanctions prévues à l'article L.131-34 du Code Pénal. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Pour dissuader les organisations de prendre des représailles contre des lanceurs d'alerte, il convient de permettre au juge de prononcer la peine complémentaire d'interdiction d'accès aux marchés publics. Une telle mesure s'inscrit en pleine cohérence avec l'arsenal actuel, qui permet le prononcé d'une telle peine complémentaire pour les délits de corruption et trafic d'influence qui sont, souvent, des délits dont l'existence est révélée par des lanceurs d'alerte. Ainsi, dissuader les entreprises de prendre des représailles contre les lanceurs d'alerte s'inscrit en pleine cohérence avec le dispositif pénal de lutte anti corruption, la persistance de la corruption et l'existence de représailles contre ceux qui la dénonce constituant le revers et l'avvers d'une même médaille.

## **AMENDEMENT 22**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 8**

Il est inséré un article 8-1 rédigé en ces termes :

« À l'occasion d'une instance, une partie qui justifie avoir signalé ou divulgué des informations dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et soutient que la procédure engagée contre elle est abusive au sens de l'article 32-1 du Code de Procédure Civile, voit sa demande traitée selon la procédure accélérée au fond selon les modalités prévues à l'article 481-1 du Code de Procédure Civile.

« À l'issue de la procédure, s'il est établi que la procédure engagée est dilatoire ou abusive, cette dernière est rejetée. Le juge peut condamner l'auteur de la procédure au paiement d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 20 % du montant de la demande de dommages et intérêts. En l'absence de demande de dommages et intérêts, le montant de l'amende civile ne peut excéder 60 000 €.

« La demande est présentée et contestée oralement, et le tribunal en décide sur le vu des actes de procédure et des pièces au dossier et, le cas échéant, de la transcription des interrogatoires préalables à l'instruction. Aucune autre preuve n'est présentée, à moins que le tribunal ne l'estime nécessaire.

« La demande faite au tribunal de se prononcer sur le caractère abusif d'un acte de procédure à l'égard d'une personne ayant signalé ou divulgué des informations dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 est, en première instance, traitée en priorité. »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le terme de « poursuites-bâillons » (ou SLAPP en anglais pour « strategic lawsuit against public participation ») désigne une action en justice, émanant généralement de grandes entreprises, intentée contre un lanceur d'alerte, un détracteur ou un opposant dans le but non pas de le faire condamner, mais de le faire taire, en l'épuisant financièrement, moralement et nerveusement. Ces poursuites présentent un certain nombre de caractéristiques communes. D'une part, la partie poursuivante est bien souvent une entreprise du secteur privé alors que la personne accusée est un individu (ex: un lanceur d'alerte) ou un collectif (ONG, association...). D'autre part, le déséquilibre financier entre les parties est important. Il conduit bien souvent à une inégalité des armes entre les parties résultant de la puissance financière des multinationales. Enfin, les propos attaqués relèvent d'un sujet d'intérêt général (ex : droits de l'homme, droit de l'environnement, corruption...).

En prévoyant une possibilité de faire prendre en charge les frais de justice du lanceur d'alerte lorsqu'une procédure est, en référé, jugée abusive, la proposition de loi règle la problématique du déséquilibre financier entre les parties dans ce type de procédures. Dans une optique de bonne administration de la justice, mais également pour parer à la souffrance psychologique et à l'atteinte réputationnelle durable que constituent ces procédures lorsqu'elles sont intentées contre des lanceurs d'alerte, il est toutefois proposé que les lanceurs d'alerte puissent demander que les demandes tendant à reconnaître le caractère abusif soient traitées en urgence. L'introduction d'une telle procédure, complémentaire à celle prévue par la présente proposition de loi, permettra en outre de remédier à l'encombrement des tribunaux puisque les procédures dilatoires et abusives pourront faire l'objet d'un rejet rapide.

Il est proposé à cet effet de permettre, lorsqu'un lanceur d'alerte soutient que la procédure lancée contre lui est abusive, de voir sa demande traitée selon les formes de la procédure accélérée au fond.

Le recours à la procédure accélérée au fond, qui existe depuis plusieurs dizaines d'années et n'a jamais été déclarée inconstitutionnelle, a l'avantage de permettre un traitement rapide de la demande du lanceur d'alerte, sans réduire ni les garanties liées au principe du contradictoire puisque l'organisation de la procédure est soumise aux règles procédurales communes à l'ensemble des procédures civiles, ni le droit au recours puisque le jugement rendu au fond est susceptible d'appel. L'utilisation de cette procédure pour préserver le droit à la liberté d'expression est d'autant plus cohérent que le code du travail prévoit déjà son utilisation en cas d'inaction de l'employeur alors qu'un membre du CSE a signalé une atteinte aux droits des personnes. Il constitue ce faisant une conciliation équilibrée entre droit à la liberté d'expression et droit au recours.

## **AMENDEMENT 23**

*présenté par*

-----

### **ARTICLE 9**

L'article est rédigé en ces termes :

« Après l'article 14 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée, il est inséré un article 14-1 ainsi rédigé :

« Il est créé, auprès du ministère de la Justice, un fonds d'aide aux lanceurs d'alerte.

« Ce fond, personne morale de droit public, a pour objet d'assurer un soutien financier aux personnes remplissant les critères prévus à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, notamment celles qui bénéficient de l'attestation délivrée par le Défenseur des droits conformément à l'article 38-1 de la loi organique n° 2011 333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

« Si le fond décide de soutenir financièrement la personne répondant aux critères précédents il décide, après consultation de la personne, des conditions et des modalités de son aide et vérifiera leur application. La décision en cause revêt le caractère de décision administrative. Il établit chaque année un rapport faisant précisément état de l'application des critères d'obtention d'une aide financière, du nombre d'aides instruites, et de l'usage des fonds.

« Le fond est administré par un conseil dont les membres sont issus d'associations de défense des lanceurs d'alerte, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental sont nommés pour trois ans par le ministre compétent.

« Les modalités de fonctionnement de ce fonds et les critères d'instruction des demandes d'aide financière sont définies par décret en Conseil d'État.

« Le fond participe à la création d'un réseau de professionnels chargés d'apporter une aide sociale et psychologique aux lanceurs d'alerte et finance le cas échéant des initiatives en ce sens.

« Le fond est abondé par les amendes civiles et pénales prononcées contre les entreprises ayant enfreint les dispositions des articles 9, II et 13 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 »

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Comme le souligne la directive de 2019, les mesures provisoires revêtent une importance particulière pour les auteurs de signalement, en attendant le règlement des procédures judiciaires qui peut prendre du temps. En particulier, le long délai d'attente avant l'intervention d'une décision définitive peut ruiner l'individu financièrement mais également occasionner de sérieux dégâts psychologiques, une perspective qui peut décourager sérieusement les lanceurs d'alerte potentiels.

Si l'article 9 du projet prévoit un soutien financier et psychologique des lanceurs d'alerte à la charge des autorités externes, une telle solution ouvre la voie à des ruptures d'égalité entre lanceurs d'alerte en fonction des autorités saisies, d'où la nécessité d'instaurer un fond dédié. Par son unicité mais également parce que sa gouvernance est clairement établie, un tel fond sera plus juste puisque les conditions d'attribution de ces aides seront établies de manière transparente et pourront être le cas échéant contestées devant la juridiction administrative par la voie de l'excès de pouvoir.

Il est proposé que le fond accord une aide aux lanceurs d'alerte s'étant vu reconnaître le statut de lanceur d'alerte par le Défenseur des Droits. Dans sa décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016 le Conseil Constitutionnel a en effet estimé qu'il était « (...)loisible au législateur organique, qui a estimé que les lanceurs d'alerte courent le risque d'être discriminés par l'organisme faisant l'objet de leur signalement, de charger le Défenseur des droits d'orienter ces personnes vers les autorités compétentes, en vertu de la loi, pour recueillir leur signalement ».

Il rentre donc pleinement dans les prérogatives du défenseur des droits de faciliter au lanceur d'alerte l'accès à des prestations ou droits lui permettant d'échapper au risque de discrimination, en particulier l'accès à une aide juridique ou financière. Aucun fond n'est directement géré par le Défenseur des Droits. La délivrance de certificats par l'institution pourra fluidifier l'accès à ces prestations.

*RENFORCEMENT DU RÔLE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE  
SIGNALEMENT D'ALERTE*

**AMENDEMENT 1**

*présenté par*

-----

**ARTICLE 2**

L'article est rédigé en ces termes :

« Après l'article 38 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, est inséré un article 38-1 ainsi rédigé :

« I. – Lorsqu'un signalement adressé au Défenseur des droits dans les conditions prévues par la loi relève de la compétence de l'une des autorités externes désignées par décret en Conseil d'État, le Défenseur des droits oriente son auteur vers celle-ci. Lorsque le signalement ne relève de la compétence d'aucune de ces autorités ou que son objet concerne les compétences de plusieurs de ces autorités, le Défenseur des droits le recueille, désigne l'autorité administrative chargée du traitement et informe l'auteur du signalement des suites qui y sont données.

« II. – Le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne intéressée aux fins de se prononcer sur sa qualité de lanceur d'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016 mentionnée au I. Lorsque la personne remplit les critères instaurés par la loi, le Défenseur des Droits formalise son avis par écrit adressé au lanceur d'alerte

« III. – Pour veiller au traitement des signalements dont il assure le suivi, le Défenseur des droits peut faire usage des moyens d'information et pouvoirs qui lui sont reconnus par les articles 18 à 36. Il veille au respect des délais de retour d'informations prévus par la loi du 9 décembre 2016 mentionnée au I.

« IV. – Les conditions et modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Dans son avis 20-12 sur la protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des Droits a appelé, pour garantir l'effectivité du statut de lanceur d'alerte, à faire en sorte que « les compétences du Défenseur des droits soient élargies pour lui permettre à la fois d'adresser les alertes dont elle est saisie aux autorités chargées de leur traitement mais aussi d'assurer leur suivi en vérifiant qu'elles sont prises en charge dans des conditions et délais satisfaisants ».

Une telle prise de position fait écho à la directive européenne sur les lanceurs d'alerte, qui rappelle que « Le manque de confiance dans l'efficacité du signalement est l'un des principaux facteurs qui découragent les lanceurs d'alerte potentiels ». Les autorités compétentes doivent ainsi fournir aux auteurs de signalement un retour d'informations sur les mesures envisagées ou prises à titre de suivi, par exemple le renvoi à une autre autorité, la clôture de la procédure en raison de preuves insuffisantes ou d'autres motifs, ou l'ouverture d'une enquête et éventuellement les conclusions de ladite enquête et toute mesure prise pour résoudre le problème soulevé, ainsi que sur les motifs du choix de ce suivi. La directive prévoit qu'en dehors de situations particulières, un tel retour d'informations doit intervenir dans un délai de 3 mois.

Or, en dépit de l'importance d'un tel retour d'informations pour maintenir la confiance des lanceurs d'alerte et assurer que l'alerte ne soit pas enterrée, aucune autorité n'est à ce stade chargée d'un tel suivi. En raison de son indépendance et de l'étendue de ses pouvoirs d'instruction et d'action ainsi que de son expérience en matière d'aide au traitement des litiges entre citoyens et administrations (ex compétences du médiateur de la république) le Défenseur des Droits apparaît comme l'autorité la plus à même de mener à bien cette mission. Une telle mission entre pleinement dans les prérogatives de l'institution.

En outre, la directive prévoit la mise en place (article 20, 1, b)) d'une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection au titre du statut de lanceur d'alerte.

Dans sa décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016 le Conseil Constitutionnel a en effet estimé qu'il était « (...)loisible au législateur organique, qui a estimé que les lanceurs d'alerte courent le risque d'être discriminés par l'organisme faisant l'objet de leur signalement, de charger le Défenseur des droits d'orienter ces personnes vers les autorités compétentes, en vertu de la loi, pour recueillir leur signalement ».

Il rentre donc pleinement dans les prérogatives du défenseur des droits de faciliter au lanceur d'alerte l'accès à des prestations ou droits lui permettant d'échapper au risque de discrimination, en particulier l'accès à une aide juridique ou financière. La délivrance de certificats par l'institution pourra fluidifier l'accès à ces prestations.

*RENFORCEMENT DU RÔLE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE  
SIGNALEMENT D'ALERTE*

## **AMENDEMENT 2**

*présenté par*

-----

### **APRÈS L'ARTICLE 2**

Il est ajouté un article 3 rédigé en ces termes :

« Après l'article 15 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, est inséré un article 15-1 ainsi rédigé :

« Lorsqu'il intervient en matière de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits consulte, sur toute question nouvelle, un collège qu'il préside et qui comprend, outre son adjoint, vice-président :

« – trois personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat ;

« – trois personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale ;

« – un membre ou ancien membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;

« – un membre ou ancien membre de la Cour de cassation désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite cour.

« Les membres du collège sont désignés en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte.

« Les désignations du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale concourent à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.

« Lorsque le Défenseur des droits préside les réunions du collège, son adjoint ne prend pas part au vote.

E »n cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.»

### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le renforcement très significatif du rôle du Défenseur des Droits participe de la montée en puissance de l'institution en matière de protection des lanceurs d'alerte. En dépit de cette nouvelle mission, aucun collège spécifiquement dédié à la thématique n'a été mis en place au sein de l'institution Or, comme le soulignait un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation dressant un bilan des AAI, « la collégialité apparaît comme une garantie essentielle de l'indépendance », de sorte qu'il paraît pertinent de créer, au sein du Défenseur des Droits, un nouveau collège chargé d'assister le Défenseur des Droits dans la

mise en œuvre des grandes orientations de l'institution en la matière.