

COLLOQUE LANCEURS D'ALERTE - SÉCURISATION DES CANAUX ET PROCÉDURES

4 FÉVRIER 2015

ASSEMBLÉE NATIONALE - SALLE COLBERT
126 RUE DE L'UNIVERSITÉ - 75007 PARIS

COMPTE-RENDU SYNTHÉTIQUE

Mots d'accueil

Jacques TESTART, Président d'honneur de la Fondation Sciences Citoyennes (FSC)

Daniel LEBÈGUE, Président de Transparency International France (TI France)

Le président Jacques Testart rappelle que la [Fondation Sciences Citoyennes](#) a été créée en 2002, essentiellement pour la protection des lanceurs d'alerte, avec pour objectif une loi dédiée, et qu'elle est notamment à l'origine de la loi Blandin (2013). Le Président Daniel Lebègue souligne que cette protection est un des piliers de l'action de Transparency International (née en 1993), qui a publié des [Principes directeurs pour une législation de l'alerte](#) (2009). Le département « alerte éthique » de [TI France](#), créé en 2009 par Nicole Marie Meyer, a contribué aux trois lois de 2013 (voir infra) et publié en 2015 un [Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte français](#).

Introduction

Nicole Marie MEYER, Chargée de mission à Transparency International France

Dans son introduction au cycle des colloques 2015, NMM rappelle les trois piliers de la démocratie : la participation de tous les citoyens au pouvoir, leur égalité face aux droits et devoirs, et la liberté de dire la vérité. Après un bref historique de l'émergence du droit d'alerte au plan international, de ses fondements, de son évolution du signalement des violations de la loi à celui des violations des droits de l'homme, elle dresse un état de la législation dans le monde et en France, et des limites du dispositif français –disparate et lacunaire- au regard des standards internationaux. Elle clôt par les enjeux et perspectives du cycle des colloques 2015, et du premier d'entre eux - dont tous les intervenants sont pionniers en la matière. TI et la FSC demandent notamment une loi dédiée, une Autorité indépendante et un fonds de dotation pour les victimes. Enfin l'année 2015 sera une année charnière avec la directive européenne sur le secret des affaires, et un projet de directive européenne pour la protection des lanceurs d'alerte, porté par l'intergroupe parlementaire [Intégrité - transparence, lutte contre la corruption et criminalité organisée \(ITCO\)](#).

TABLE-RONDE 1 - L'Etat des lieux en France et outre-Manche

Alertes et lanceurs d'alertes à l'épreuve des lois sanitaires Bertrand (2011) et Blandin (2013)

Marie-Angèle HERMITTE, Directrice de Recherche au CNRS

Les deux lois sanitaires de [2011](#) et [2013](#), sans cohérence, diffèrent par leur champ d'application. Elles ne donnent ni moyen pour instruire l'alerte, ni accompagnement des personnes. Le droit de la diffamation devrait être modifié ([voir les propositions FSC](#)) pour protéger citoyens et journalistes exclus de leur champ d'application. Enfin sur le fond, face à quatre lois françaises aux champs et instances disparates, la question d'une loi unique, et d'une institution (Maison des Lanceurs d'alerte), doit être posée.

La [loi Bertrand](#), limitée aux médicaments et produits de santé, comporte des règles satisfaisantes sur les principes directeurs de l'expertise scientifique pour leur mise sur le marché et surveillance, et la transparence des liens d'intérêts. Le dispositif aurait dû être étendu à l'ensemble de la sécurité sanitaire et environnementale. La protection du salarié lanceur d'alerte est assurée contre toutes représailles par [l'art. 5312-4-2 CSP](#), avec aménagement de la charge de la preuve : associations, citoyens et journalistes en sont donc exclus. Elle omet la gratuité des frais de justice. La [loi Blandin](#), relative à la santé publique et l'environnement, lie justement expertise et protection des lanceurs d'alerte, mais sans rien dire de l'expertise ni de la transparence des liens d'intérêts, confinées à la loi Bertrand. Elle énonce un « droit d'alerte », et crée une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CNDA), sans pouvoirs. La définition du droit d'alerte (art.1) comporte trois limites : la gravité du risque, la bonne foi, la diffamation, mais l'articulation avec les réserves légales (secret des affaires, secret défense), soit le secret partagé, n'est pas abordée, pas plus que le statut des personnels concernés (police, armée). La procédure de saisine du salarié est restrictive, celle du citoyen inconnue. Enfin la CNDA - que le lanceur d'alerte ne peut saisir directement, sans compétence pour instruire l'alerte, a des fonctions théoriques, sans budget ni moyens pour les exercer.

Le rôle du Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) et de la Haute Autorité pour la Transparence de la Justice (HATVP) en matière de lanceurs d'alerte

François BADIE, Directeur du SCPC

De récentes affaires ont montré la nécessité d'accorder une protection adéquate et effective aux lanceurs d'alerte, initiée par les organisations internationales, ou des ONG comme TI demandant un véritable statut du lanceur d'alerte. Le [SCPC](#) a lui-même, dans ses [rapports de 2010](#) et [2011](#), indiqué pourquoi les mécanismes de détection des infractions et leur signalement restaient inefficaces, pour les secteurs public comme privé, et montré les carences en termes de définition et de protection du dispositif français. Il a ainsi proposé de préciser le champ d'application de [l'art. 40, al.2 du CPP](#), de sanctionner pénalement l'absence de signalement, et de prévoir une protection statutaire de l'agent public lanceur d'alerte (à l'instar de [l'art. L.1161-1 CT](#)).

Depuis deux ans la législation a beaucoup évolué avec la [loi du 11 octobre 2013](#), qui protège le signalement de conflits d'intérêts et crée notamment la HATVP, ou avec la [loi du 6 décembre 2013](#) qui protège le signalement d'un délit ou d'un crime et prévoit « la mise en relation » du lanceur d'alerte avec le SCPC. Outre le contrôle des déclarations de patrimoine de 8 000 élus et hauts fonctionnaires, la HATVP examine les signalements aux manquements à la législation en vigueur en matière de conflits d'intérêts, qu'elle transmet le cas échéant au Procureur de la République. Par ailleurs les associations agréées de lutte contre la corruption sont habilitées à saisir la HATVP quant aux manquements aux obligations prévues par la loi (atteintes à la probité, conflits d'intérêts, pantouflage...) En revanche la loi du 6 décembre 2013 n'accorde pas au SCPC de moyens nouveaux, au plan juridique ou matériel, pour exercer ses nouvelles missions, dont les modalités sont à préciser. En conclusion, la variété des dispositifs par secteur, par fonction, publique ou privé, crée des inégalités de traitement entre les personnes et les mécanismes de protection sont notoirement insuffisants. Les pouvoirs publics devraient rapidement engager une réflexion sur la cohérence du dispositif et la création d'une loi unique. Enfin il conviendrait de préciser le rôle du SCPC, qui pourrait devenir une véritable agence de protection des lanceurs d'alerte.

L'apport du syndicalisme français, européen et international en matière de protection des lanceurs d'alerte

Jean-Paul BOUCHET, Secrétaire général de la CFDT Cadres

À l'initiative du Secrétaire général de la [CFDT Cadres](#), ancien lanceur d'alerte, Uni Global Union a adopté à Singapour en 2001 un code d'éthique, de déontologie et de responsabilité professionnelle, traduit en quatre langues. Un texte complémentaire était voté en 2005 à Melbourne par Uni P&M's, précisant les dix conditions d'exercice de la responsabilité, dont le droit d'alerte, avec une protection associée. À la demande des syndicalistes africains, et suite à un séminaire ras-

semblant vingt organisations de sept pays africains, une motion pour la protection internationale des lanceurs d'alerte était adoptée à Yaoundé en 2007, en présence d'un représentant du Bureau international du travail (BIT). Enfin à l'initiative de plusieurs organisations françaises, un [Manifeste pour la responsabilité sociale des cadres](#) était signé en mars 2012 au niveau international par syndicats et ONG, traduit en cinq langues, et suivi de démarches pour une protection internationale auprès de la Commission européenne, du Parlement européen, du BIT - sans succès à ce jour. Le syndicalisme français a par ailleurs veillé au cadre réglementaire mis en place par la CNIL, suite à l'application de la loi Sarbanes-Oxley dans les filiales des entreprises américaines.

Un pas important a été franchi en France avec les lois de 2013, mais l'accompagnement des personnes demeure impensé. Les syndicalistes, représentants des salariés, peuvent conseiller et aider ceux qui confrontés à des dilemmes professionnels. La CFDT Cadres a ainsi créé le service [DILEMPRO](#) (8 spécialistes métiers) pour ses adhérents, afin d'apporter une réponse circonstanciée, conseil et appui juridique, et mise en relation avec des partenaires tels TI ([voir guide](#)). Une formation professionnelle en la matière est également assurée, enfin un numéro spécial de la Revue « Alerter ou dénoncer » lui a été consacré. Une Maison des Lanceurs d'Alerte serait donc bienvenue, et des formations thématiques devraient faire l'objet de négociations en entreprises ou administrations. En conclusion le syndicalisme doit avoir deux jambes : une jambe revendicative (collective), et une jambe de services à la personne, en proximité. C'est le fondement de sa légitimité.

Les exemples britanniques et irlandais – La sécurisation des canaux et procédures dans le Public Interest Disclosure Act (PIDA, 1998) et le Protected Disclosures Act (PDA, 2014)

Ciara BOTTOMLEY, juriste à Public Concern at Work (PCaW)

La fondation britannique caritative [PCaW](#) a été créée en 1993, suite à une série de tragédies (près de 400 morts) qui auraient pu être évitées si les équipes avaient eu le courage de parler, ou avaient été entendues. Elle a pour but de protéger la société en protégeant le droit d'alerte dans le cadre du travail, offrant un conseil gratuit et confidentiel aux lanceurs d'alerte (une ligne d'assistance avec des avocats spécialisés), ou des formations aux organisations. Elle est également en charge du suivi de la législation en la matière et des recommandations pour son amendement. Elle a depuis sa création conseillé plus de 17 000 lanceurs d'alerte, contribué à la rédaction et l'amendement de la loi PIDA, publié en 2014 avec l'Université de Greenwich [une étude](#) sur 1 000 cas de lanceurs d'alerte. Une démystification : 44 % des lanceurs d'alerte ne font qu'une seule alerte, 83 % des signalements sont internes, 40 % de ceux qui saisissent PCaW ont subi des représailles - parmi lesquels 15 % ont été licenciés. Enfin la motivation première des alertes est que le problème soit traité.

Le [PIDA](#) (RU), issu de cinq années de travaux, voté en 1998 et amendé en 2013 (abandon de la bonne foi au profit de l'intérêt général), protège les salariés du public et du privé (y compris les policiers), et demeure la référence au plan international en termes d'équilibre, avec un encadrement des procédures par paliers (signalement interne, au régulateur, externe), et un référé conservatoire d'emploi et un dédommagement intégral (sans plafond). Le [PDA](#) irlandais, sur la même architecture, ajoute aux signalements protégés du PIDA (crimes et délits, erreurs judiciaires, risque grave pour la santé, la sécurité publique et l'environnement) le détournement de fonds, la discrimination et la mauvaise gestion, et prévoit l'immunité en matière de diffamation et de procédure civile.

Synthèse des Questions – Réponses

Florence HARTMANN, Présidente de séance

Revenant sur l'articulation avec les réserves légales, Marie-Angèle Hermitte précise que les questions de secret doivent être garanties par la transmission possible à une institution de secret extérieure ; que des garanties solides doivent être offertes aux lanceurs d'alerte pour les inciter à agir. François Badie rappelle que le lanceur d'alerte, contrairement au repent, est extérieur à l'infraction. Il souligne l'importance de la bonne foi, qui doit toujours être prise en compte, sachant que les abus et instrumentalisation doivent être sévèrement sanctionnés. Concernant la problématique de l'anonymat abordée par la CNIL, le SCPC reçoit de nombreux signalements anonymes, qu'il traite, sous réserve que l'information puisse être avérée. Enfin Jean-Paul Bouchet regrette que l'entreprise ne soit pas aujourd'hui un lieu de pluralité, où le dialogue et le contradictoire soient organisés.

TABLE-RONDE 2 - Enjeux et perspectives

Président de séance

Jean-Marc SAUVÉ, Vice-Président du Conseil d'État

Le lanceur d'alerte n'est ni un dissident, ni un partisan de la désobéissance civile. Il reconnaît les institutions et agit dans le cadre de la loi, de bonne foi, selon les deux principes de nécessité et proportionnalité. Après l'épuisement des voies d'alerte interne, il utilise les voies externes : institution judiciaire, autorité administrative, puis élus ou société civile dont les médias, ce mode de diffusion n'étant pas ou peu encadré par notre droit. Si ce droit sécurise désormais l'ensemble du parcours professionnel, il est perfectible car inachevé. Aussi une culture de l'alerte n'a-t-elle pu encore émerger. Il est nécessaire d'œuvrer à un cadre général et une simplification des dispositifs sectoriels en vigueur, de clarifier les obligations apparemment contraires, et via le droit souple l'application des règles déontologiques (voir pour l'agent public « le secret partagé »), de clarifier également le périmètre du signalement et les canaux de diffusion, de renforcer et de hiérarchiser ces derniers. Le droit français pourrait s'inspirer de législations étrangères, par exemple britannique et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de 2008 ([Affaire Guja contre Moldavie](#))

Les limites du dispositif français

Lionel BENAICHE, Procureur adjoint au TGI de Nanterre

Dans le secteur public, le pivot de l'alerte est l'article 40, al. 2 du Code de procédure pénale qui fait obligation à tout agent de signaler au procureur de la République tout crime ou délit. Cette obligation n'est pas assortie de sanction. Dans le secteur privé, alerte et dispositifs d'alerte sont facultatifs, sauf pour tout crime commis dans le cadre de l'[article 434-1 CPP](#), ou pour les entreprises soumises aux lois extraterritoriales. Il y a une grande fragmentation du droit d'alerte français, un régime juridique global est à créer. Les salariés ne sont pas incités à alerter. Le bilan des protections existantes à dater de 2007 (l'aménagement novateur de la charge de la preuve, notamment) s'avère mitigé. Un dispositif d'externalisation de l'alerte est à mettre en place. Une étude CEVIPOF de 2013 sur la corruption montre que les personnes interrogées vont d'abord voir la police, puis une autorité indépendante ou la justice, puis les journalistes. Souvent les lanceurs d'alerte abandonnent par peur et du fait de difficultés matérielles.

Quelques pistes d'amélioration :

- Inscription du droit d'alerte dans le Code civil pour lui conférer une portée plus générale ;
- Création d'une Haute autorité indépendante de l'alerte, et d'une fondation en soutien aux personnes ;
- Réforme de l'article 40, al. 2 dans le cadre du projet de loi relatif aux droits et à la déontologie des fonctionnaires ;
- Obligation de conformité et de prévention de la corruption en droit français pour les entreprises ;
- Sanction pénale du non-signalement sur le fondement de l'article 40, délit de non-dénonciation ;
- Réintégration de l'alerteur sur son lieu de travail ou dommages et intérêts en cas de refus ;
- Alignement sur le statut de témoin dans la procédure pénale, dont les protections croissent à mesure de l'avancement de la procédure ;
- Formations des employeurs sur le fait qu'alerter est un acte responsable.

Les droits d'alerte du salarié

Michel MINÉ, Professeur de droit du travail au CNAM, bureau national de la LdH

Il existe un droit d'alerte positif dans plusieurs domaines :

- Santé et sécurité des salariés : Depuis la [loi Auroux de 1982](#), le salarié a un devoir d'alerte et un droit de retrait quand *il a un motif raisonnable de penser* qu'une situation présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé. Le salarié a donc un droit d'appréciation et ne peut être sanctionné.
- Le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail peut déclencher une procédure de danger grave et imminent. Le représentant du personnel au CHSCT ne peut être licencié sans l'autorisation de l'inspecteur du travail (mais elle est obtenue dans 85 % des cas). Le délégué du personnel a un droit d'alerte pour toutes les atteintes au droit des personnes. La [loi de juin 2013](#) introduit un aménagement de la charge de la preuve (et non un renversement, car le salarié doit produire les premiers éléments).
- Discrimination et harcèlement. Nombreux développements grâce au droit de l'Union européenne. La loi de 1982,

[modifiée en 2001](#) et [en 2008](#) interdit les mesures de rétorsion envers un salarié qui a relaté des actes de discrimination dans l'entreprise. Le harcèlement repose sur deux régimes juridiques : [harcèlement sexuel](#) et harcèlement moral. L'institution qui recueille les plaintes est le Défenseur des droits.

- [Situation économique de l'entreprise](#). Le Comité d'entreprise a un droit d'alerte sur tous faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise.
- [Corruption](#). Évoquée auparavant dans ce colloque donc non repris ici.
- [Infractions en matière de crimes et délits](#). Il n'a pas été prévu la nullité des actes de représailles dans la loi du 6 décembre 2013, ce qui entraîne des difficultés pour le juge.
- [Alerte professionnelle](#). En sus de la question de la nature juridique des dispositifs d'alerte, le juge a été amené à intervenir pour certains d'entre eux, conçus comme système de délation entre collègues.

En conclusion, il est besoin d'une construction juridique d'ensemble qui prenne appui sur ce qui existe déjà (lois et jurisprudences). Au-delà des textes, il faut créer un environnement favorable pour que les lanceurs d'alerte se sentent en confiance, ce qui suppose que les administrations soient réceptives quand elles sont saisies et une formation des acteurs publics et privés. Il est également nécessaire qu'il n'y ait pas de régression du droit.

Libertés d'expression et d'information. La protection des sources dans la presse

Edwy PLENEL (Co-fondateur et Président de Médiapart)

Tous les lanceurs d'alerte ne sont pas des sources pour les journalistes et ils ont le droit d'être méfiants envers « l'espèce journalistique ». Nous prenons le risque de construire sur du sable. Nous traitons de la question des lanceurs d'alerte au moment même où plusieurs socles s'effritent (le secret des sources des journalistes, le droit fondamental de l'information des citoyens). L'état donne le mauvais exemple (James Dunne : collaboration entre services de renseignement et dictatures libyennes et syriennes ; Philippe Pichon : usage illicite de fichiers de police, etc.).

L'ironie de ce colloque est qu'il y a moins une semaine était discutée la *bunkerisation* du secret des affaires (article 64, [loi Macron](#)), alors que la loi sur le secret des sources, 51^e proposition de François Hollande, est bloquée depuis janvier 2014. Il est nécessaire de développer une culture démocratique qui donne le droit de débattre des secrets indûment invoqués par les pouvoirs publics. Nous sommes en des temps sécuritaires. Et en des temps sécuritaires, une société qui n'a pas fondamentalement cette culture démocratique cède plus facilement au tout sécuritaire. Il faudrait, comme la [loi de 1881 sur la liberté de la presse](#), une grande loi sur la liberté de l'information. Nous pourrions nous inspirer de la loi belge de 2005 en la matière.

Nous avons, au contraire, des régressions : les fadettes ; un contrôle des écoutes périmé, inadapté à la surveillance des communications électroniques ; la sortie du droit de la presse de certains délits d'opinion. Enfin citer des enregistrements effectués à l'insu d'une personne est constitutif d'un délit. Les parlementaires ont bien fait leur travail en revenant sur l'exception liée à « l'intérêt supérieur » de la nation, en proposant que la définition du périmètre soit plus large et inclue les lanceurs d'alerte, que soit pris en compte l'enjeu des communications électroniques, et que soit prévue la suppression du délit de recel.

En conclusion, nous avons besoin de la même audace que les républicains de 1881.

Les enjeux du calendrier législatif

Yann GALUT, Député

La thématique des lanceurs d'alerte n'est intervenue dans le débat public qu'extrêmement récemment, et seulement parce que dans la presse puis dans la sphère judiciaire, des affaires ont posé cette problématique. Depuis deux ans, ils ont eu la reconnaissance du public, et un renforcement juridique parcellaire de leur droit avec notamment la loi du 6 décembre 2013 ; une loi de circonstance qui nous a contraints à légiférer dans l'urgence (l'affaire Cahuzac qui n'existerait pas sans Médiapart), mais qui a grandement renforcé la protection des lanceurs d'alerte. Il y a eu une vraie bataille pour que cette loi inclue également les fonctionnaires. Nous avons maintenant 5 lois traitant des lanceurs d'alerte, parcellaires et hétérogènes. Nous devons renforcer, unifier, globaliser leur protection législative et les accompagner concrètement.

Au-delà de la législation actuelle et de la volonté d'unifier le droit, ne pouvons-nous pas imaginer une Autorité indépendante chargée d'accompagner, de protéger, d'encadrer, de conseiller les lanceurs d'alerte pour éviter qu'ils soient démunis, isolés, perdus. Un soutien financier aux lanceurs d'alerte avérés pourrait compenser le fait qu'ils perdent leur emploi, qu'ils doivent attendre 6-7 ans pour obtenir la nullité du licenciement et que dans l'intervalle ils sont *blacklistés*. Nous pouvons imaginer de créer d'autres missions pour le SCPC, avec des moyens dédiés pour protéger les lanceurs d'alerte.

Concernant le calendrier législatif, c'est une page blanche qu'il va falloir écrire ensemble.

En parallèle, nous devons faire appel à la vigilance citoyenne, à travers les ONG notamment, quant aux projets ou

propositions de lois telles que celle sur le secret des affaires. Les parlementaires sont extrêmement spécialisés et ont besoin de la société civile, des ONG, pour les aider à construire la législation. Nous nous appuyons donc sur la coordination des ONG alerte, que TI France et la FSC ont construite, pour une proposition de loi unique dédiée.

Synthèse des Questions-Réponses

Jean-Marc SAUVÉ, Vice-Président du Conseil d'État

La publicité des avis du Conseil d'État lui permettra de motiver de manière plus circonstanciée ses positions. Concernant le projet de loi sur les sources des journalistes, le Président de la République a annoncé qu'il allait être relancé en parallèle d'un projet sur le secret de la correspondance des avocats.

Le Conseil d'État n'est pas contre la création d'Autorités Indépendantes mais constate un certain émiettement de leurs compétences, qui n'est pas toujours aléatoire et peut répondre à une volonté profonde de dispersion. Pour le signalement des alertes, il est important d'avoir un lieu d'accueil, de protection, de tri, d'investigation, ce qui n'implique pas nécessairement des pouvoirs importants, mais il faudra des moyens.

La liberté d'expression est garantie par l'article 11 de la [Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen](#) et aussi par l'article 10 de la [Convention Européenne des Droits de l'Homme](#). Les restrictions sur l'article 11 de la DDHC peuvent faire l'objet de recours au titre de l'article 10 de la CEDH.

Il n'y a pas de renversement de la charge de la preuve mais un aménagement du fait du principe de présomption d'innocence.

Concernant le rapport entre l'alerte éthique et le *Compliance Officer*, ce dernier exerce une fonction de déontologue, reçoit les alertes et qualifie éventuellement les faits.

Des avancées considérables ont été effectuées en matière d'alerte éthique. Aujourd'hui demeurent trois défis : rendre effective la législation, la consolider et le cas échéant la remettre en ordre ; améliorer le dispositif législatif notamment sur le traitement des alertes. Tout ceci doit pouvoir être fait sans qu'il soit porté atteinte à l'exercice légitime de l'action publique, qui n'a jamais impliqué de mettre en danger l'environnement, la santé humaine ou de commettre toutes sortes d'infractions.