

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, la protection des lanceurs d'alerte est devenue, pour nos sociétés, un véritable marqueur démocratique. L'émergence des lanceurs d'alerte est une question de droits fondamentaux qui repose sur la liberté d'expression et d'information, mais aussi un fait de société dans notre monde des réseaux sociaux et des nouvelles technologies de l'information, car chaque citoyen qui veut lancer une alerte peut techniquement le faire. La question qui se pose, au-delà de l'impact du signalement, porte dès lors sur les conséquences auxquelles ils s'exposent en lançant l'alerte et donc sur la protection que nous devons leur apporter. En effet, les lanceurs d'alerte représentent un garde-fou démocratique et citoyen dans nos États de droit, notamment sur des enjeux majeurs comme la lutte contre la corruption, les atteintes à l'environnement, ou les questions de libertés individuelles.

Une protection efficace pour les lanceurs d'alerte et les personnes physiques ou morales qui sont liées à eux est essentielle pour permettre leur parole face à un crime ou un délit, à une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, à une violation du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement, ou à une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général. Ces personnes prennent un risque personnel et professionnel important qui peut aller jusqu'à altérer gravement leur santé notamment face à des pressions et des intimidations de toutes sortes.

Le Conseil de l'Europe, son Assemblée parlementaire ou encore le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) se sont saisis, depuis plusieurs années, de ce sujet pour impulser un changement normatif au sein des différents États membres. Si 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 dite « Sapin II » a marqué un tournant dans la protection des lanceurs d'alerte, elle doit, à l'occasion de la transposition de la directive (UE) 2019/1937, être renforcée et tirer toutes les conséquences de l'évolution du droit et des travaux européens. La directive (UE) 2019/1937 du 25 septembre 2019 permet la création d'un cadre commun pour la protection des lanceurs d'alerte signalant une violation du droit de l'Union européenne. La France a jusqu'à la fin de l'année 2021 pour la transposer.

Cette proposition de loi vise à construire un environnement clair et protecteur pour les lanceurs d'alerte et capitalise sur le retour d'expérience du cadre législatif actuel, les avancées de la directive européenne et les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cet environnement cohérent et équilibré à vocation à devenir un cadre de référence au niveau européen pour la protection des lanceurs d'alerte. Il repose sur :

- Une définition étendue des lanceurs d'alerte plus adaptée aux réalités et aux enjeux de leur protection notamment parce qu'elle supprime la notion ambiguë de désintéressement.

- Des canaux internes et externes clarifiés, dont le choix est libre, avec des exigences de délais vis-à-vis du lanceur d'alerte qui seront formalisés par décret (sept jours pour accuser réception, trois à six mois pour le traitement du signalement).
- Un renforcement conséquent de la protection des lanceurs d'alerte avec des sanctions pénales et/ou civiles à l'encontre de ceux qui divulguent leur identité, visent à étouffer le signalement ou à ensevelir les lanceurs d'alerte sous des procédures abusives.
- Une meilleure reconnaissance et protection de celles et ceux qui accompagnent le lanceur d'alerte et peuvent ainsi se retrouver exposés parce qu'ils ont joué un rôle actif dans le signalement de l'alerte.
- De nouveaux outils à disposition de la justice pour faciliter la défense des droits des lanceurs d'alerte ainsi que leur reconversion professionnelle si elle est nécessaire.

La France disposera ainsi d'un système de protection des lanceurs d'alerte qui sera cohérent, complet, performant et à même de donner aux lanceurs d'alerte leur juste place dans notre démocratie.

L'article 1 précise la définition de lanceur d'alerte ainsi que les champs qui peuvent être concernés par son alerte. Alors que les syndicats et les associations bénéficient en droit et dans la Constitution de garanties solides quant à leur liberté d'action, l'objet est maintenant d'affirmer que les lanceurs d'alerte personnes physiques doivent bénéficier de plus de protection pour sécuriser leur action citoyenne.

L'article 2 permet de mieux protéger les personnes physiques ou morales liées au lanceur d'alerte. En effet, les associations ou les syndicats peuvent jouer un rôle déterminant dans l'accompagnement des lanceurs d'alerte personnes physiques.

L'article 3 permet de préciser le fonctionnement des canaux interne et externe de signalement ainsi que le choix et les modalités d'avoir recours au canal externe et à la divulgation publique pour l'auteur du signalement, conformément à la directive (UE) 2019/1937.

L'article 4 précise les modalités de divulgation de l'identité de l'auteur du signalement.

L'article 5 permet de mieux protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles et les procédures bâillons.

L'article 6 précise la protection des lanceurs d'alerte en cas de discriminations dans le milieu professionnel.

L'article 7 permet d'améliorer la réinsertion des lanceurs d'alerte sanctionnés sans fondement par leurs employeurs et d'ouvrir la possibilité au lanceur d'alerte de saisir le juge administratif dans le cadre du référé liberté.

L'article 8 permet de renforcer les sanctions contre les représailles qui visent les lanceurs d'alerte.

L'article 9 oblige, en cas de besoin, les autorités responsables d'un canal de signalement externe à organiser un soutien financier et psychologique pour les lanceurs d'alerte.

L'article 10 acte du fait qu'un agent public puisse bénéficier de mesures de protection des lanceurs d'alerte.

L'article 11 entérine les avancées en matière de procédure d'alerte dans le domaine du secret des affaires.

TITRE I

DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er}

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 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 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.

« II. - Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical, le secret des délibérations judiciaires, le secret de l'enquête et de l'instruction ou le secret des relations entre un avocat et son client, sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre à l'exception des situations faisant l'objet de dérogations prévues par la loi.

« III. - Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur prévus par la loi ou le règlement ou par un acte sectoriel de l'Union européenne énuméré dans la partie II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, prévoyant des mesures au moins aussi favorables à l'auteur du signalement que celles prévues aux articles 9, 10, 13 et 14-1 de la présente loi et préservant le choix du canal de signalement, les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas. La liste de ces dispositifs est fixée par décret. »

Article 2

Après 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, il est inséré un article 6-1 ainsi rédigé :

« Art. 6-1. - Les articles 10 et 12 ainsi que le II de l'article 13, l'article 122-9 du code pénal et l'article L. 911-1-1 du code de justice administrative s'appliquent également, le cas échéant, aux :

« a) facilitateurs, entendus comme toute personne physique ou morale ayant participé à favoriser la révélation ou le signalement par un lanceur d'alerte dans le respect des articles 6 et 8 ;

« b) personnes physiques en lien avec une personne signalant ou divulguant des informations conformément aux articles 6 et 8, et qui risquent de faire l'objet notamment de l'une des

mesures mentionnées au I de l'article 10 dans le cadre de leurs activités professionnelles de la part de l'employeur, du client ou du destinataire des services de cette personne ;

« c) entités juridiques contrôlées, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par une personne signalant ou divulguant des informations conformément aux articles 6 et 8, ou pour lesquelles elle travaille, ou avec lesquelles elle est en lien dans un contexte professionnel ; »

« d) personnes qui signalent auprès des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents des informations entrant dans le champ d'application de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. »

TITRE II

PROCEDURES DE SIGNALEMENT

Article 3

L'article 8 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 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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 du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci.

« 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 dans les parties I.B et II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 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 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. »

« Au sein de chacune des entités mentionnées au premier et au deuxième alinéa, peuvent adresser un signalement, lorsque les informations mentionnées au I de l'article 6 ont été obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles, indépendamment de la nature de ces activités, et portent sur des faits qui se sont produits ou sont très susceptibles de se produire dans l'entité :

1° Les membres du personnel, les personnes dont la relation de travail s'est terminée lorsque les informations ont été obtenues dans le cadre de cette relation, et les personnes ayant candidaté à un emploi, lorsque les informations ont été obtenues dans le cadre de cette candidature ;

- 2° Les détenteurs du capital social ;
- 3° Les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance ;
- 4° Les collaborateurs extérieurs et occasionnels ;
- 5° Les membres du personnel et de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance des contractants, sous-traitants et fournisseurs. »

« II. - Une liste des autorités externes compétentes pour recueillir et traiter, selon une procédure indépendante et autonome, les signalements mentionnés au I de l'article 6 et relevant de leurs champs de compétence, et fournir un retour d'information à leurs auteurs, est fixée par décret en Conseil d'État. Ce décret fixe les conditions et les délais du retour d'information des autorités externes aux auteurs des signalements, conformément aux exigences de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

« Les personnes mentionnées au I de l'article 6 peuvent adresser leur signalement à l'autorité externe désignée par décret en Conseil d'État ou au Défenseur des droits qui transmet à l'autorité chargée du traitement. »

« Lorsqu'une autorité externe saisie d'un signalement estime qu'il ne relève pas de sa compétence ou qu'il concerne également la compétence d'autres autorités, elle transmet celui-ci au Défenseur des droits dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

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

- 1° A défaut de traitement du signalement par l'une des entités mentionnées au II 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, 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. »

Article 4

L'article 9 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 est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. - Les procédures mises en œuvre pour recueillir et traiter les signalements, dans les conditions mentionnées à l'article 8, garantissent une stricte confidentialité de l'identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci, de tout tiers mentionné dans le signalement et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement. Les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement de celui-ci, sauf à l'autorité judiciaire, auquel cas il en est informé, à moins que cette information ne risque de compromettre la procédure judiciaire concernée. Les entités mentionnées au II de l'article 8 joignent des explications écrites à cette information.

Les éléments de nature à identifier la personne mise en cause par un signalement ne peuvent être divulgués, sauf à l'autorité judiciaire, qu'une fois établi le caractère fondé de l'alerte. »

« II. - Le fait de divulguer les éléments confidentiels définis au I est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. »

« III. - Les signalements ne peuvent être conservés que le temps strictement nécessaire et proportionné à leur traitement et à la protection de leurs auteurs, des personnes visées par celui-ci, de tout tiers mentionné dans le signalement. »

TITRE III

MESURES RENFORCANT LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Article 5

L'article 10 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 est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. - Aucune personne ne peut, pour avoir signalé ou divulgué des informations conformément aux articles 6 et 8, faire l'objet notamment des mesures suivantes, ni de menaces ou de tentatives de recourir à ces mesures :

1° Suspension, mise à pied, licenciement ou mesures équivalentes ;

2° Rétrogradation ou refus de promotion ;

3° Transfert de fonctions, changement de lieu de travail, réduction de salaire, modification des horaires de travail ;

4° Suspension de la formation ;

5° Évaluation de performance ou attestation de travail négative ;

6° Mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;

7° Coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme ;

8° Discrimination, traitement désavantageux ou injuste ;

9° Non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;

10° Non-renouvellement ou résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire ;

11° Préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;

12° Mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;

13° Résiliation anticipée ou annulation d'un contrat pour des biens ou des services ;

14° Annulation d'une licence ou d'un permis ;

15° Orientation vers un traitement psychiatrique ou médical. »

« Toute décision ou acte pris en méconnaissance du premier alinéa du présent I est nul de plein droit. »

« II. - En cas de litige relatif à l'application du I, dès lors que la personne présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'elle a signalé ou divulgué des informations conformément aux articles 6 et 8, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers au signalement ou à la divulgation de l'intéressé. »

« 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.

« IV. - Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention et le stockage des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention, stockage ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Cependant, n'est pas pénalement responsable la personne qui accède ou stocke des données confidentielles, dès lors que cet accès ou cette conservation est strictement nécessaire et proportionnée aux fins d'exercer son droit d'alerter, qu'elle intervient dans le respect des procédures de signalement définies par la loi et que cette personne répond aux critères de définition du lanceur d'alerte prévus à l'article 6 de la présente loi. »

« V. - A l'occasion d'une instance, une partie qui justifie avoir signalé ou divulgué des informations dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 et soutient que la procédure engagée contre elle ou la mesure qu'elle conteste dans le cadre de cette procédure constitue une mesure de représailles, peut demander au juge de lui allouer, à la charge de l'autre partie, une provision pour frais de l'instance en fonction de la situation économique respective des parties et du coût prévisible de la procédure. Il incombe alors à l'autre partie de démontrer que son action ou la mesure contestée dans le cadre de la procédure est justifiée par des éléments objectifs étrangers au signalement ou à la divulgation de l'intéressé. Le juge statue à bref délai. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article. »

Article 6

I.- L'article L. 1132-3-3 du code du travail est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, après le mot : « contrat », sont insérés les mots : « ni faire l'objet de coercition, d'intimidation ou de harcèlement » ;

b) Au deuxième alinéa, après le mot : « contrat », sont insérés les mots : « ni faire l'objet de coercition, d'intimidation ou de harcèlement »

Article 7

1° L'article 12 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 est complété par deux alinéas :

« Le conseil des prud'hommes peut, en plus de toute autre sanction, obliger l'employeur à abonder le compte professionnel de formation du salarié ayant lancé l'alerte jusqu'à son plafond à l'article L6323-11-1 du code du travail.

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret. »

2° Après l'article 12 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, est inséré un article 12-1 ainsi rédigé :

« L'auteur du signalement, lorsqu'il est agent public, peut saisir le juge administratif sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative afin que ce dernier ordonne toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de son droit d'alerter, à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale.

L'auteur du signalement bénéficie dans ce cadre d'une présomption d'urgence au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative. Le droit d'alerter prévu par les dispositions de la présente loi constitue une liberté fondamentale, dans le cadre de la liberté d'expression, au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative. »

3° Après l'article 12-2, est inséré un article 12-3 ainsi rédigé :

« Les actions relatives aux dispositions du présent chapitre ne peuvent faire l'objet d'une renonciation ni être limitées par un quelconque accord ou une quelconque politique, forme d'emploi ou condition de travail.

« Toute disposition ou tout acte pris en méconnaissance du premier alinéa du présent article est nul de plein droit. »

Article 8

1° L'article 13 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 est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. – Toute personne qui fait obstacle, de quelque façon que ce soit, à la transmission d'un signalement aux personnes et organismes mentionnés aux I et II de l'article 8 est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. »

« II. – Toute personne physique ou morale qui agit de manière dilatoire ou abusive contre un lanceur d'alerte, en raison des informations signalées ou divulguées, peut être condamnée 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 €. »

« L'amende civile peut être prononcée sans préjudice de l'octroi de dommages et intérêts à la partie victime de la procédure dilatoire ou abusive. »

« III. – La prise de représailles à l'égard d'une personne en raison de sa qualité de lanceur d'alerte au sens de l'article 6 de la présente loi est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. »

2° Après l'article 13, est inséré un article 13-1 ainsi rédigé :

« Les jugements prononcés sur le fondement de l'article 13 de la présente loi ou sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 1132-3-3 du code du travail, dès lors qu'ils ont l'autorité de la chose jugée, peuvent être, le cas échéant aux frais de la personne sanctionnée, publiés sur tous supports. »

Article 9

Après l'article 14 de la même loi, il est inséré un article 14-1 ainsi rédigé :

« Art. 14-1.- « Les autorités externes compétentes mentionnées au premier alinéa du II de l'article 8 assurent la mise en place, le cas échéant en commun, de mesures de soutien psychologique à destination personnes ayant adressé un signalement conformément aux articles 6 et 8, et leur accordent un secours financier temporaire si elles estiment que leur situation financière s'est gravement dégradée en raison du signalement. »

Article 10

L'article 911-1-1 du Code de justice administrative est ainsi modifié :

Après les mots : « portant droits et obligations des fonctionnaires » sont insérés les mots : « de l'article 10 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 ».

Article 11

L'article L. 151-8 du Code de commerce est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi modifié, après les mots : « vie économique » sont ajoutés les mots suivants « conformément aux procédures de signalement ou de divulgation définies aux articles 6 et 8 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. »

TITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 12

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication.

Article 13

La charge qui pourrait résulter pour l'État de l'application de la présente loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.