



Dernière mise à jour : juillet 2023

Fiche réforme n°56

Les lanceurs d'alerte

Soucieux de garantir la liberté d'expression, dont le droit d'alerte constitue l'un des corollaires, le Défenseur des droits est attaché au renforcement de la protection des lanceurs d'alerte.

Depuis la consécration de cette nouvelle compétence à la suite de l'adoption de la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, l'institution est régulièrement saisie de réclamations individuelles mettant en lumière l'isolement et la précarité des lanceurs d'alerte. Son rôle a considérablement été renforcé dans le prolongement de la loi organique du 21 mars 2022 améliorant la protection des lanceurs d'alerte.

Au-delà des situations individuelles, l'institution du Défenseur des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux qu'elle protège et promeut. Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne le sont pas, elle recommande leur modification afin de protéger le plus grand nombre de personnes pouvant être confrontées à une situation similaire. Depuis 2022, le Défenseur des droits est chargé d'établir un rapport biennuel sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte.

Ainsi, dans le cadre de ses missions, l'institution adresse régulièrement des recommandations de réforme aux autorités compétentes pour garantir une protection renforcée et adéquate des lanceurs d'alerte.

Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ?

La loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte a affiné la définition du lanceur d'alerte de l'article 6 de la loi dite Sapin II.

Désormais, **est considéré comme lanceur d'alerte « une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace, ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une 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, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. »**

Réformes obtenues

Reconnaître et étendre la protection des lanceurs d'alerte aux « facilitateurs »

L'article 4 de la directive européenne 2019/1937 relative à la protection des lanceurs d'alerte prévoit que le régime de protection des lanceurs d'alerte est étendu aux *facilitateurs*, c'est-à-dire aux personnes qui l'ont aidé à effectuer un signalement. Toutefois, cette exception était limitée aux seules « personnes physiques » agissant « dans un contexte professionnel ».

- ✓ **Sur recommandation de la Défenseure des droits, la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 étend la qualité de facilitateur aux personnes morales, qui ne devra pas nécessairement agir dans le cadre d'une relation professionnelle avec le lanceur d'alerte.**

Il était toutefois regrettable pour l'institution que la protection, qui découle de cette qualité de facilitateur, ne soit pas en complète adéquation avec celle accordée aux lanceurs d'alerte. Ainsi, les personnes ayant favorisé un signalement ne pourront ni bénéficier d'un soutien psychologique et financier, ni obtenir la condamnation de l'auteur des représailles dont elles seraient victimes.

Au regard des **risques récurrents de fragilisation et d'isolement également encourus par les facilitateurs**, la Défenseure des droits a recommandé :

- ☞ **D'étendre la totalité du régime de protection** dont bénéficient les lanceurs d'alerte aux facilitateurs, tiers et entités juridiques en lien avec l'auteur du signalement.
- ✓ **Cette recommandation a été suivie d'effet dans la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.**

Améliorer la prise en charge des alertes en consacrant un pouvoir d'orientation au Défenseur des droits

- ☞ Dans son avis n° 20-12 du 16 décembre 2020, la Défenseure des droits avait recommandé de conférer **un rôle pivot dans la transmission et le suivi des alertes, de nature à renforcer la protection des lanceurs d'alerte.**
- ✓ **La loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 consacre ce rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et précise sa mission dans ce domaine. L'institution est désormais compétente pour orienter ou réorienter les demandes vers l'autorité « la mieux à même d'en connaître », ce qui facilite les démarches du lanceur d'alerte et simplifie le traitement des alertes.**

Par ailleurs, le Défenseur des droits peut recevoir directement les signalements. Si l'alerte entre dans son champ de compétence (relations avec les organismes investis d'une mission de service public, déontologie des forces de sécurité, discriminations et droits de l'enfant), le Défenseur des droits la traite. Dans les autres cas, il oriente la demande.

Eu égard à la procédure de signalement, le législateur européen dans la directive 2019/1937 laisse une certaine latitude aux États membres quant au choix du mode d'organisation retenu pour établir des canaux externes de signalement.

L'article 10 de la directive introduit en effet une différence notable par rapport à la loi Sapin II, en laissant le choix aux lanceurs d'alerte d'adresser leur signalement « par le biais de canaux de signalement interne (...) ou directement par le biais de canaux de signalement externe » mis en place par les autorités compétentes désignées pour traiter l'alerte.

- ☞ La Défenseure des droits considère qu'il est primordial, pour sécuriser les auteurs de signalement, qu'ils puissent s'appuyer à la fois sur des procédures internes, mais aussi sur un canal central de réception des signalements externes pris en charge par une autorité administrative indépendante.
- ✓ **La loi du 21 mars 2022 permet désormais aux lanceurs d'alerte d'avoir directement recours à un canal externe de signalement, ce qui permet d'assouplir considérablement les conditions de signalement.**
- ✓ **Si le Défenseur des droits ne constitue pas un canal central de signalement, son pouvoir, unique, de désignation de l'autorité la mieux à même de connaître de l'alerte permet d'améliorer la prise en charge des signalements.**

Mieux protéger le lanceur d'alerte grâce à la certification préalable

Dans le prolongement de l'affirmation du rôle du Défenseur des droits, la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 insère un article 35-1 dans la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative à l'institution, qui prévoit la **possibilité pour un lanceur d'alerte de bénéficier d'une certification de son statut**, au titre de la loi Sapin II ou des dispositifs spéciaux de protection des lanceurs d'alerte. Il s'agit d'une nouvelle forme d'intervention de l'institution.

- ✓ **Le Défenseur des droits peut désormais être saisi par toute personne pour rendre un avis sur sa qualité de lanceur d'alerte. Il se prononcera après vérification des conditions légales du signalement (champ d'application, bonne foi, respect de la procédure, respect de la confidentialité, etc.) et sa réponse devra être apportée à l'intéressé dans un délai de six mois.**

Ce renforcement du pouvoir du Défenseur des droits permet à nouveau de pallier la précarité des lanceurs d'alerte. **L'avis rendu par l'institution permet en effet au lanceur d'alerte de s'assurer auprès de l'organisation qu'il a bien respecté les règles de signalement qui s'imposent à lui et peut donc a priori bénéficier d'une protection.** Si l'avis du Défenseur des droits est positif, il est de nature à prévenir d'éventuelles représailles en lien avec l'alerte.

Réformes attendues

Mettre en place un fonds de soutien dédié aux lanceurs d'alerte

Outre les recommandations figurant dans son avis du 16 décembre 2020, qui n'ont pas été retenues par les propositions de loi, la Défenseure des droits attire l'attention sur celles qui lui paraissent nécessaires pour **pallier l'isolement et la précarité**, dans laquelle peuvent se trouver les lanceurs d'alerte après avoir été victimes de représailles à la suite d'un signalement.

Pour ce faire, la Défenseure des droits recommande que des aides financières directes puissent être allouées à l'institution, elle recommande notamment de :

- ☞ **Créer un fonds de soutien dédié**, financé notamment par les amendes prononcées en cas de manquement à l'obligation de mettre en place des procédures de signalement ;
- ☞ Accorder cette aide à la personne auteur du signalement **remplissant les conditions pour bénéficier du régime de protection des lanceurs d'alerte, ou sur la base d'une certification donnée par le Défenseur des droits.**

Élargir les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle

- ☞ Dans la même perspective, la Défenseure des droits préconise de modifier les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle en facilitant son attribution aux lanceurs d'alerte, ceux-ci agissant exclusivement dans l'intérêt général.

Actuellement, l'attribution de l'aide juridictionnelle est, en principe, soumise à des conditions de ressources en application de l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Toutefois, des dérogations à la condition de ressources sont déjà prévues, notamment si la situation du demandeur apparaît « particulièrement digne d'intérêt » au regard de l'objet du litige.

La Défenseure des droits fait observer que, disposant des attributs d'une liberté fondamentale, **le droit d'alerter est « particulièrement digne d'intérêt »** au sens de l'article 2 de la loi n° 91-647 relative à l'aide juridictionnelle. Or, la satisfaction de ce critère permet d'écartier la condition de ressource nécessaire à l'octroi de cette aide.

Elle recommande donc de :

- ☞ **Accorder aux lanceurs d'alerte l'aide juridictionnelle sans condition de ressources** dès lors qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du régime de protection ou sur la base d'une certification établie par le Défenseur des droits.

Sanctionner les organismes omettant la procédure de signalement

En France, une procédure interne de signalement est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018, notamment pour les grandes administrations et entreprises de plus de 50 salariés. Ces organismes doivent également informer les personnels sur l'existence de ce dispositif.

Il ressort d'une enquête menée par l'institution en 2018 auprès des ministères, régions, départements et des trente plus grandes villes de France, que moins de 30% de ces entités publiques avaient mis en place une procédure de signalement.

La Défenseure des droits regrette qu'aucune sanction ne soit prévue pour les organismes qui ne satisfont pas à l'obligation de mettre en place des procédures de signalement. Or, ces omissions enfreignent gravement les possibilités d'action des personnels par le défaut d'information qu'elles engendrent. Elle recommande à cet effet de :

- ☞ Veiller au respect de la législation par un renforcement du contrôle du respect de la mise en place effective des procédures de recueil de signalement et une évaluation régulière des dispositifs ;
- ☞ Confier à l'agence française anticorruption (AFA), autorité indépendante, l'évaluation des procédures internes de recueil des signalements et lui permettre de sanctionner les organismes publics ou privés défaillants.

Prévoir un dispositif spécifique d'alerte relatif à la sécurité nationale et au secret défense

Bien que le Conseil de l'Europe dans sa résolution 2300 (2019) préconise de s' « assurer que les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale bénéficient d'une législation spécifique permettant de mieux encadrer les poursuites pénales pour violation du secret d'État », **la loi Sapin II exclut ces matières du champ du régime de protection des lanceurs d'alerte.**

Ainsi, dès qu'une alerte touche le domaine de la défense, la protection des lanceurs d'alerte sera uniquement assurée par le juge. Les informations et certifications qu'offre le Défenseur des droits ne seront donc pas applicables. En outre, cette protection ne pourra être assurée qu'en vertu de principes, tel que la liberté d'expression, notamment garanti par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette position est instable et insécurisante pour les lanceurs d'alerte.

Une telle situation est préjudiciable tant pour les impératifs de la défense nationale, puisqu'elle peut conduire à la divulgation publique de faits et d'éléments qui devraient rester secrets, que pour les lanceurs d'alerte eux-mêmes qui ne sont pas protégés par la loi.

La Défenseure des droits considère qu'il serait plus protecteur aussi bien pour les intérêts de la défense nationale, que pour les lanceurs d'alerte eux-mêmes, que le législateur adopte une procédure spécifique. Un tel dispositif, par les garanties offertes, aurait permis de parachever le régime de protection des lanceurs d'alerte. Elle recommande donc de :

- ☞ **Prévoir au niveau national un dispositif spécifique d'alerte** relatif aux questions concernant la sécurité nationale et le secret défense.

Pour en savoir plus

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

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 loi « Sapin II »).

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.

Protéger les lanceurs d'alerte : un défi européen : Les rencontres européennes du Défenseur des droits, Paris, le 3 décembre 2019.

Avis n° 20-12 du 16 décembre 2020 relatif à la transposition en France de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Avis n° 21-16 du 29 octobre 2021 relatif à deux propositions de loi sur la protection des lanceurs d'alerte.

LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

LOI organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

Rapport annuel d'activité 2021 du Défenseur des droits.

Rapport annuel d'activité 2022 du Défenseur des droits.

Guide du lanceur d'alerte, Défenseur des droits, 2023.