



23.6.2017

## **PROJET DE RAPPORT**

sur les mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d'alerte qui divulguent, au nom de l'intérêt public, des informations confidentielles d'entreprises et d'organismes publics  
(2016/2224(INI))

Commission des affaires juridiques

Rapporteure: Virginie Rozière

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	8
ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION AU RAPPORTEUR .....	9

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur les mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d’alerte qui divulguent, au nom de l’intérêt public, des informations confidentielles d’entreprises et d’organismes publics (2016/2224(INI))**

*Le Parlement européen,*

- vu le traité sur l’Union européenne, et notamment son article 2,
- vu la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, et notamment son article 11,
- vu la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d’affaires) contre l’obtention, l’utilisation et la divulgation illicites,
- vu sa résolution du 25 novembre 2015 sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet<sup>1</sup>,
- vu sa résolution du 6 juillet 2016 sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet (TAXE 2)<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre<sup>3</sup>,
- vu la communication de la Commission du 6 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans l’Union européenne (COM(2011)0308),
- vu la communication de la Commission du 5 juillet 2016 sur d’autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales (COM(2016)0451),
- vu le plan d’action anti-corruption du G20 et notamment son guide sur une législation protectrice des lanceurs d’alerte,
- vu le rapport de l’OCDE de mars 2016 intitulé «S’engager pour une protection efficace des lanceurs d’alerte»,
- vu la décision de la Médiatrice européenne clôturant son enquête d’initiative OI/1/2014/PMC concernant l’alerte éthique,
- vu la recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des ministres du Conseil de l’Europe du 30 avril 2014 sur la protection des lanceurs d’alerte,
- vu le principe n° 4 de la recommandation de l’OCDE sur l’amélioration du comportement

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2015)0408.

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2016)0310.

<sup>3</sup> JO C 208 du 10.6.2016, p. 89.

éthique dans le service public,

- vu l'article 52 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires juridiques ainsi que les avis de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission de la culture et de l'éducation, de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des affaires constitutionnelles (A8-0000/2017),
- A. considérant que l'Union européenne se donne pour objectif le respect de la démocratie et de l'état de droit et, en ce sens, garantit la liberté d'expression à ses citoyens;
  - B. considérant que la transparence et la participation des citoyens font partie des évolutions et des défis à relever par les démocraties au XXI<sup>e</sup> siècle;
  - C. considérant que les lanceurs d'alerte jouent un rôle important dans le signalement d'actes illégaux ou répréhensibles portant atteinte à l'intérêt général;
  - D. considérant que plusieurs cas de lanceurs d'alerte médiatisés ont démontré que l'action des lanceurs d'alerte permet de porter à la connaissance du public et des autorités politiques des dysfonctionnements graves; que ces dysfonctionnements ont alors fait l'objet de mesures de correction;
  - E. considérant que l'action des lanceurs d'alerte s'est révélée utile dans de nombreux domaines, tels que la santé publique, la fiscalité, l'environnement, la protection des consommateurs, la lutte contre la corruption et le respect des droits sociaux;
  - F. considérant que, dans de nombreux cas, les lanceurs d'alerte font l'objet de mesures de représailles, d'intimidations, de tentatives de pression, visant à les empêcher ou à les dissuader de porter un signalement ou à les sanctionner en raison d'un signalement donné;
  - G. considérant que la protection des lanceurs d'alerte n'est pas assurée dans plusieurs États membres, tandis que plusieurs autres ont introduit des programmes avancés pour leur protection; qu'il en résulte une fragmentation de la protection des lanceurs d'alerte en Europe engendrant des difficultés pour ces derniers lorsqu'ils cherchent à connaître leurs droits et les modalités de signalement, ainsi qu'une insécurité juridique dans les situations transfrontalières;
  - H. considérant que la Commission n'a pas proposé de mesures législatives adéquates afin de protéger efficacement les lanceurs d'alerte dans l'Union;
  - I. considérant que le Parlement européen a appelé à plusieurs reprises à protéger les lanceurs d'alerte dans l'Union;
  - J. considérant qu'il existe des principes désormais bien établis par des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'OCDE, ainsi qu'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme;

### ***Rôle des lanceurs d'alerte et nécessité de les protéger***

1. demande à la Commission de présenter une proposition législative horizontale visant à protéger efficacement les lanceurs d'alerte dans l'Union européenne avant la fin de cette année; souligne qu'il existe à ce jour plusieurs possibilités de bases juridiques permettant à l'Union d'agir en la matière; demande à la Commission de considérer toutes ces possibilités pour proposer un instrument cohérent et efficace;
2. entend par lanceur d'alerte toute personne qui signale ou révèle des informations concernant un fait illégal, illicite ou portant atteinte à l'intérêt général, dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou privé, dans le contexte d'une relation contractuelle ou dans celui de son activité syndicale ou associative;
3. considère que les informations sur une atteinte à l'intérêt général incluent, sans s'y limiter, les faits de corruption, les conflits d'intérêts, l'usage illicite de fonds publics, les menaces pour l'environnement, la santé, la sécurité publique, la sécurité nationale et la protection de la vie privée et des données personnelles, l'évitement fiscal, les atteintes aux droits des travailleurs et aux autres droits sociaux et les atteintes aux droits de l'homme;
4. souligne que le rôle des lanceurs dans la révélation d'atteintes graves à l'intérêt général n'a de cesse de se vérifier depuis plusieurs années et que ces derniers se révèlent être une source essentielle pour le journalisme d'investigation ainsi que pour une presse indépendante;
5. constate avec inquiétude que les lanceurs d'alerte continuent de faire l'objet de poursuites civiles et pénales dans plusieurs États membres, tandis que les moyens existants pour leur défense, accompagnement et protection sont absents ou peu efficaces; relève qu'en outre, les disparités entre États membres conduisent à une insécurité juridique et à des risques de traitements inéquitables;
6. affirme que la protection des lanceurs d'alerte est fondamentale pour l'application correcte des compétences de l'Union européenne;
7. encourage les États membres à promouvoir le rôle positif des lanceurs d'alerte, notamment à travers des campagnes de sensibilisation;

### ***Mécanisme de signalement***

8. constate que l'une des entraves à l'action des lanceurs d'alerte réside dans l'absence de moyens clairement identifiés de donner le signalement; souligne que cette absence conduit de nombreux lanceurs d'alerte à demeurer silencieux; s'inquiète des représailles et des pressions exercées sur les lanceurs d'alerte lorsque ceux-ci s'adressent à la mauvaise personne ou à la mauvaise entité à l'intérieur de leur organisation;
9. souligne que la crédibilité d'une alerte et sa validité doivent pouvoir s'évaluer en partie selon le moyen utilisé pour donner le signalement; estime qu'il faut établir un système cohérent qui permette les signalements en interne et à l'extérieur de l'organisation;
10. invite la Commission à étudier un système en paliers permettant le signalement de l'alerte à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation; souligne que, pour ce faire, des procédures

claires devraient être établies; estime que les employeurs devraient être encouragés à mettre en place des procédures de signalement interne et qu'au sein de chaque organisation, une personne devrait être chargée de recueillir les alertes; considère que les représentants des travailleurs devraient être associés à la désignation de ce responsable;

11. estime que le lanceur d'alerte devrait se tourner en priorité vers les mécanismes de signalement internes à l'organisation ou vers les autorités compétentes; souligne néanmoins qu'en l'absence de réponse favorable au sein de l'organisation, ou en cas de situation de risque pour le lanceur d'alerte ou d'urgence à faire connaître une information, ce dernier doit pouvoir se tourner vers les organisations non gouvernementales ou la presse;
12. estime que le signalement à l'extérieur de l'organisation sans passer par une phase interne ne peut constituer un motif d'invalidation de l'alerte, de poursuite ou de refus du bénéfice de la protection;

### ***Protection accordée en cas de signalement***

13. s'inquiète des risques encourus par les lanceurs d'alerte sur leur lieu de travail et notamment des risques de représailles directes ou indirectes de la part de leur employeur et de la part de personnes travaillant pour le compte ou agissant au nom de ce dernier; souligne que ces représailles se traduisent le plus souvent par une exclusion, un ralentissement ou un arrêt de la progression de carrière, voire un licenciement, ainsi que par des situations de harcèlement moral; souligne que ces représailles induisent des freins à l'action des lanceurs d'alerte; estime qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures de protection contre ces pratiques de déstabilisation; est d'avis que les représailles devraient faire l'objet d'une pénalisation et de sanctions efficaces; souligne que, dès lors qu'une personne se voit reconnaître le statut de lanceur d'alerte, les mesures prises à son encontre devraient être annulées;
14. s'inquiète de la pratique des poursuites-bâillons, qui consistent à entamer ou à menacer d'entamer des poursuites judiciaires à l'encontre d'un lanceur d'alerte dans le but non pas de le faire condamner, mais de le conduire à l'autocensure ou à l'épuisement financier, moral et psychologique;
15. rappelle le risque de poursuites pénales et civiles encouru par les lanceurs d'alerte; souligne que ceux-ci constituent bien souvent la partie faible dans les cas de procès; estime nécessaire de prévoir un renversement de la charge de la preuve pour ce qui est des représailles et des pressions exercées à l'encontre de ces derniers; est d'avis que la confidentialité devrait être garantie tout au long de la procédure;
16. estime que la possibilité pour le lanceur d'alerte d'effectuer un signalement anonyme peut permettre la transmission d'informations qui n'auraient pas été signalées dans d'autres conditions; souligne à ce titre que des moyens de signalement anonyme clairement encadrés devraient être mis en œuvre;
17. souligne qu'une personne ne devrait pas perdre le bénéfice de sa protection au seul motif qu'elle a commis une erreur d'appréciation des faits ou que la menace perçue pour l'intérêt général ne s'est pas matérialisée, à condition qu'au moment du signalement, elle ait eu des motifs raisonnables de croire en sa véracité;

### *Accompagnement des lanceurs d'alerte*

18. souligne le rôle des syndicats pour accompagner et aider les lanceurs d'alerte dans leurs démarches au sein de leur organisation;
19. souligne qu'au-delà des risques professionnels, les lanceurs d'alerte font face à des risques psychologiques et financiers; estime qu'un soutien psychologique doit être prévu, qu'une aide juridictionnelle devrait être accordée aux lanceurs d'alerte qui en font la demande, qu'une aide financière devrait être accordée aux lanceurs d'alerte en exprimant le besoin dûment justifié et qu'un dédommagement en cas de préjudice professionnel avéré devrait être prévu à titre conservatoire en cas de procédure civile;
20. invite les États membres à mettre en place un organe indépendant chargé de recueillir les signalements, d'en vérifier la crédibilité et d'orienter les lanceurs d'alerte dans leur démarche, notamment en l'absence de réponse favorable au sein de leur organisation;
21. invite la Commission à proposer la mise en place d'un organe similaire au niveau européen chargé de coordonner les actions des États membres, notamment dans les situations transfrontalières; estime que cet organe européen devrait également pouvoir recueillir les signalements, en vérifier la crédibilité et orienter les lanceurs d'alerte lorsque la réponse offerte par l'État membre du lanceur d'alerte n'est manifestement pas appropriée; considère que le mandat du Médiateur européen pourrait être étendu pour remplir cette fonction;
22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis plusieurs années, le rôle primordial joué par les lanceurs d'alerte dans la révélation de graves entorses à l'intérêt général a été mis en lumière par une succession de scandales, dans des secteurs aussi variés que la protection de la santé publique, l'environnement ou l'évasion fiscale. Aujourd'hui, la protection des lanceurs d'alerte apparaît comme l'un des moyens privilégiés pour préserver l'intérêt général et inciter à un comportement éthique et responsable au sein des institutions publiques et privées. Les protections offertes, lorsqu'elles existent, sont toutefois encore largement insuffisantes et trop fragmentées pour offrir un cadre cohérent dans l'Union européenne, dont l'action se limite pour le moment à des protections sectorielles.

Votre rapporteur estime que l'Union européenne devrait agir, par le biais d'un instrument législatif horizontal, conformément à ses objectifs en matière de démocratie, de pluralisme des opinions et de liberté d'expression. Plusieurs bases juridiques possibles s'offrent à la Commission européenne pour proposer un tel instrument, celle-ci devrait donc avancer sur cette voie le plus rapidement possible.

De nombreux standards internationaux ont déjà été développés s'agissant de la protection des lanceurs d'alerte. Une législation européenne devrait donc s'appuyer sur ces derniers. Conformément à ces standards, la définition de lanceur d'alerte devrait être suffisamment large pour couvrir un maximum de situations et ainsi protéger les salariés du secteur privé comme du secteur public mais également les consultants ou encore les indépendants. Par ailleurs, elle ne saurait se limiter aux seuls signalements de faits contraires à la loi et devrait également couvrir les révélations d'une atteinte à l'intérêt général. Des mécanismes de signalement clairs devraient être mis en place au sein des organisations afin de permettre les signalements en interne. Ceux-ci ne peuvent néanmoins pas être le seul moyen et le signalement à une institution indépendante ou au public devrait être autorisé. Au niveau européen, un organe spécifiquement dédié au conseil, à l'orientation et à la réception des alertes éthiques devrait être mis en place.

Afin de protéger au mieux les personnes qui décident de faire un signalement, la protection de la confidentialité devrait être garantie, tandis qu'un renversement de la charge de la preuve devrait être introduit. Enfin, un soutien financier, psychologique, de même qu'une réparation des dommages permettraient de compléter le dispositif, tandis que des sanctions efficaces à l'encontre des personnes cherchant à empêcher le lanceur d'alerte de parler devraient être introduites.



## ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION AU RAPPORTEUR

La liste suivante est établie sur une base purement volontaire, sous la responsabilité exclusive du rapporteur. Le rapporteur a reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
UNI Europa
FIRST-CISL
European Federation of Journalists
Eurocadres
Transparency International France
Transparency International
Finnish trade union representation to the EU
CCI Paris-Ile de France
Ascent-EU - Good Governance, Anti-Corruption & Rule of Law Consultant
CADRES CFDT
EBU
Brussels Office of the Swedish Trade Unions
Finnish trade union representation to the EU