

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (n° 4398) et de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (n° 4375) (M. Sylvain Waserman, rapporteur).. 2
- Informations relatives à la Commission 23

Mercredi

10 novembre 2021

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
présidente**



La réunion débute à 10 heures 50.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (n° 4398) et la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (n° 4375) (M. Sylvain Waserman, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes saisis de la proposition visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, dont le rapporteur est Sylvain Waserman.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Ces textes ont de multiples sources d'inspiration.

La première est le rapport de droit comparé que j'ai publié voilà trois ans pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en vue de faire évoluer les droits nationaux.

La deuxième est la directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union du 23 octobre 2019. Même si la directive contient des avancées majeures, son champ est très restrictif, contrairement à celui de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Cette loi, dite Sapin 2, va toutefois moins en profondeur. L'objet de ces propositions de loi est de trouver un chemin de crête.

Je me suis aussi inspiré des travaux parlementaires : le rapport de Raphaël Gauvain et Olivier Marleix sur l'évaluation de la loi Sapin 2, ainsi que la proposition de loi d'Ugo Bernalicis, qui avait été examinée par la commission des Lois l'année dernière.

Enfin, nous avons réalisé de nombreuses auditions, auxquelles plusieurs d'entre vous ont assisté.

L'enjeu a été de tenir compte de ces sources ainsi que de l'avis du Conseil d'État, exercice très intéressant tant il est rare qu'une proposition de loi transpose une directive. Conformément à l'esprit de celle-ci, nous faisons preuve d'ambition, en étendant son champ d'application.

Nous avons également beaucoup travaillé avec le ministère de la Justice sur les aspects très juridiques, notamment sur les réponses à apporter aux procédures bâillons.

M. Raphaël Gauvain. La transposition de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte est l'occasion de renforcer notre arsenal juridique et d'améliorer le statut des lanceurs d'alerte, tel qu'il résulte de la loi Sapin 2.

Il faut saluer le travail accompli par la précédente majorité sur ce sujet, puisqu'auparavant n'existaient que des régimes de protection éparpillés ; certaines entreprises, sous la pression de législations étrangères, avaient mis en place des plateformes de recueil des

alertes, mais sans garanties spécifiques de confidentialité ou de protection contre les représailles. Ces dispositifs étaient peu lisibles et n'incitaient pas aux révélations.

Il s'agissait à la fois de reconnaître le rôle des lanceurs d'alerte, de les accompagner et d'interdire les représailles à leur encontre tout en encadrant les révélations. La loi Sapin 2 a créé un statut du lanceur d'alerte, comportant des droits – accompagnement juridique, protection contre les représailles – mais aussi des devoirs – protection de la vie privée des personnes mises en cause et encadrement des canaux de révélation. Ce faisant, la France s'est hissée, sur cette question, au niveau des standards les plus élevés.

Olivier Marleix et moi avons conduit une mission d'évaluation de la loi Sapin 2. Le premier bilan est nuancé puisque le dispositif a été peu utilisé : il demeure complexe et expose les lanceurs d'alerte à un risque juridique et financier considérable. En outre, les moyens consacrés au recueil et au traitement des alertes sont insuffisants, tout comme l'accompagnement des auteurs des signalements.

Il est paradoxal que la loi incite les lanceurs d'alerte à effectuer des signalements alors qu'en pratique, elle ne les protège pas efficacement : en effet, la protection juridique est soumise à des critères exigeants, comme ceux du désintéressement et du passage prioritaire par le canal interne. Sans soutien des pouvoirs publics, les lanceurs d'alerte craignent de s'exposer.

Les propositions que nous avons formulées dans le cadre de cette évaluation ont été reprises par Sylvain Wasserman. Il semble notamment utile de réviser, dans la droite ligne de la directive, les critères de recevabilité des alertes. Le critère du désintéressement, trop flou, fragilise les signalements et doit être amélioré. Les modalités de signalement doivent être simplifiées en permettant dès le début la saisine des autorités administratives ou judiciaires dans des conditions garantissant l'anonymat et la confidentialité des informations.

Il faut dans le même temps que les entreprises se saisissent davantage du dispositif qui était pensé pour prévenir les atteintes à leur réputation.

Enfin, en vue d'améliorer l'accompagnement des lanceurs d'alerte, il convient de formaliser leur soutien par le juge à l'occasion d'une procédure incidente afin de faciliter leurs démarches en cas de représailles ou de procédures bâillonnées. C'est un élément essentiel de la protection effective des auteurs de signalement, lorsque l'acharnement judiciaire les conduit à supporter des frais d'avocat et de justice importants et qu'ils se voient menacés de lourdes sanctions financières.

M. Olivier Marleix. La proposition de loi va effectivement au-delà de la simple transposition de la directive du 23 octobre 2019.

Si la loi Sapin 2 a eu le mérite de se pencher sur la question des lanceurs d'alerte, elle était porteuse d'ambiguïtés, donnant le sentiment d'une reconnaissance des auteurs de signalement sans que toutes les précautions nécessaires pour leur protection effective soient réunies.

La proposition a le grand mérite de mettre fin à ces ambiguïtés en apportant une réponse beaucoup plus claire. Elle supprime notamment le critère de désintéressement, sur le fondement duquel certains lanceurs d'alerte se sont vus privés du statut, au motif qu'ils avaient, par exemple, engagé une procédure auprès des prud'hommes. La suppression de la

hiérarchisation des canaux, la possibilité de recourir directement à un canal externe, la possibilité de sanctionner pénalement ou civilement tout auteur de procédure d'entrave ou de procédure bâillon, la consécration du rôle du Défenseur des droits qui attestera de la qualité de lanceur d'alerte et de nouveaux moyens constituent des avancées importantes.

Si certaines notions devront être précisées au cours de nos débats, je me félicite de cette proposition de loi.

M. Philippe Latombe. Ces dernières années, les lanceurs d'alerte, dont le rôle a été renforcés par les réseaux sociaux, sont devenus des acteurs incontournables de la protection de nos libertés fondamentales. L'affaire des *Facebook files* et l'audition, aujourd'hui, de Mme Frances Haugen ont montré combien il était important de leur accorder une protection de niveau élevé.

Grâce à la loi Sapin 2, qui a fait du droit d'alerte une liberté fondamentale, la France a été en pointe sur cette question. Il est toutefois indispensable d'assurer une remise à niveau de notre droit, au nom de la transparence et de la préservation des droits et des libertés. Je félicite Sylvain Waserman pour le travail de fond remarquable qu'il a effectué : les deux PPL visent à créer un cadre juridique clair et cohérent qui permettra de nouveau à la France d'être à la hauteur des enjeux liés à la protection du droit d'alerte.

Le premier texte permet notamment de transposer la directive du 23 octobre 2019, une avancée indéniable. Le Conseil d'État estime que les dispositions envisagées permettent d'atteindre un niveau de protection des lanceurs d'alerte conforme aux exigences de la directive, alors que le droit en vigueur ne le permet pas.

Mais le texte a le mérite de donner une définition des lanceurs d'alerte plus étendue, mieux adaptée aux réalités et aux enjeux de leur protection – notamment parce qu'elle supprime la notion ambiguë de « désintéressement » – et plus précise lorsqu'il s'agit de dénoncer certaines violations du droit.

La proposition de loi clarifie également le fonctionnement des canaux internes et externes de signalement, dont le choix est libre, et comporte des exigences en matière de délai vis-à-vis du lanceur d'alerte, qui seront formalisées par décret : sept jours pour accuser réception du signalement, et trois à six mois pour le traiter.

Elle renforce aussi la protection des lanceurs d'alerte en prévoyant des sanctions pénales et civiles contre ceux qui divulguent leur identité, visent à étouffer leur signalement ou à les ensevelir sous des procédures abusives, dites bâillons.

Enfin, elle organise la reconnaissance et une meilleure protection de ceux qui accompagnent le lanceur d'alerte et jouent un rôle actif dans le signalement.

La proposition de loi organique vise quant à elle à préciser le rôle du Défenseur des droits vis-à-vis des lanceurs d'alerte, en soulignant sa mission d'information et d'orientation.

Le groupe Démocrates soutiendra les amendements du rapporteur, qui visent à clarifier les canaux de signalement, à renforcer les garanties apportées aux lanceurs d'alerte, à préciser, en conformité avec la directive, les termes employés, et à renforcer la protection des données personnelles. Leur adoption permettra de répondre aux recommandations du Conseil d'État et de conforter la solidité juridique des textes – il s'agit notamment de retirer de la

proposition de loi organique les dispositions qui permettent au Défenseur des droits de traiter lui-même une alerte.

Le groupe Mouvement Démocrate (MoDem) et Démocrates apparentés n'a pas souhaité déposer d'amendements sur ces textes qui lui paraissent équilibrés et nécessaires pour consolider nos libertés fondamentales.

Mme Marie-George Buffet. La proposition de loi ordinaire transpose la directive européenne adoptée en 2019 en proposant des mesures plus larges. Avec son adoption, nous obtiendrons un cadre législatif réellement protecteur des lanceurs d'alerte.

Ceux-ci sont devenus des acteurs majeurs de notre démocratie. Comme on l'a vu dans certaines affaires, notamment en matière de protection de la santé, des hommes et des femmes ont eu le courage de se lever, de faire face aux firmes pharmaceutiques et de tenir bon en dépit de toutes les pressions exercées à leur encontre.

Si les avancées de ce texte doivent être soulignées, je me dois d'insister sur la protection des personnes morales. Je pense notamment aux associations, qui peuvent à la fois accompagner le lanceur d'alerte et jouer elles-mêmes ce rôle de signalement, non sans risque – certaines ont perdu leurs subventions. Nous présenterons des amendements visant à organiser leur protection.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera en faveur des ces propositions de loi qui constituent une avancée réelle.

M. Dominique Potier. J'ai été rapporteur de la loi Sapin 2 ainsi que de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. C'est à ce titre que je prends la parole dans cette commission.

Je salue, cher collègue Sylvain Waserman, une méthode qui a associé tous les groupes politiques, s'est appuyée sur une histoire législative riche et a organisé un débat clair : elle constitue une leçon en matière de démocratie et de travail parlementaire, dont nous devrions nous inspirer en d'autres occasions. Le même état d'esprit avait présidé aux travaux sur la loi Sapin 2, dont le champ était très vaste ; il avait permis une adoption du texte à la quasi-unanimité.

La loi Sapin 2 a permis à la France de rattraper son retard en matière de transparence économique et d'être en pointe sur les lanceurs d'alerte, la transparence de la vie publique et la lutte contre la corruption. Dans ce dernier domaine, l'Union européenne accuse un certain retard et la présidence française du Conseil de l'Union européenne pourrait être l'occasion de plaider en faveur d'une directive qui hisse les États membres à la hauteur de ce que nous avons su engager.

La loi Sapin 2 – je le précise à l'attention des collègues qui n'étaient pas encore députés – a été fondatrice, bien que peu reconnue médiatiquement : elle a posé les bases de ce qui allait être précisé et approfondi par les lois PACTE et EGALIM.

Les quelques divergences du groupe Socialistes et apparentés s'exprimeront au travers d'une trentaine d'amendements, qui concernent essentiellement la place des personnes morales et la prise en charge matérielle des lanceurs d'alerte. Ce sont des points sur lesquels nous nous interrogeons et au sujet desquels nous souhaiterions débattre, mais sur le fond, nous

défendons les mêmes valeurs : c'est donc sans surprise que je vous annonce que le groupe socialistes et apparentés apporte son soutien à ces propositions de loi.

Je veux saluer ici Antoine Deltour, à l'origine de l'affaire du Luxembourg, et Frances Haugen, que nous venons d'entendre. « Sans le courage, le peuple reste sans lieu », a écrit Cynthia Fleury ; le courage de ces individus, leur éthique, leur indignation donnent tout son sens à l'État de droit et consolident la démocratie. C'est un cercle vertueux : si nous sommes réunis, c'est pour les protéger et leur permettre de continuer à jouer leur rôle.

On a l'habitude de penser que des multinationales, au nom du profit, peuvent briser des vies ; on a découvert ces derniers mois que des institutions, *a priori* orientées vers le bien, pouvaient produire des monstruosité. Le devoir de vigilance doit s'imposer en leur sein, les lanceurs d'alerte sont la corde de rappel.

Alors que l'Europe est cernée par des puissances qui sont tout sauf des démocraties, voire des dictatures méprisant les droits humains, alors qu'elle renferme en son sein des nations aux visées illibérales, alors que certaines puissances financières pèsent davantage que les nations, la France doit défendre sa vision d'une démocratie moderne, éclairée et porteuse de valeurs universelles.

Le Gouvernement a annoncé hier une stratégie nationale d'accélération pour éliminer le travail des enfants, le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage moderne. Il faudra pour cela des lanceurs d'alerte, qui exerceront ce devoir de vigilance dont nous espérons qu'il fera un jour l'objet d'une directive européenne.

Mme Alexandra Louis. On a rarement l'occasion de parler ici du Conseil de l'Europe. Sylvain Waserman démontre la vitalité de cette belle institution, puisqu'il a publié un rapport pour l'APCE, dans le cadre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme – où j'ai l'honneur de siéger – sur les lanceurs d'alerte, dont il s'est inspiré pour rédiger ces propositions de loi. Nous l'avons rappelé avec force à l'APCE, les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente.

La proposition de loi organique vise à renforcer le rôle du Défenseur des droits : il est logique que cette institution essentielle pour la protection des libertés devienne la boussole des personnes qui souhaitent effectuer un signalement.

Comme l'a rappelé Virginie Rozière, rapporteure de la directive de 2019, il convient de ne pas se limiter au texte et d'aller au-delà d'une simple retranscription. Ainsi, la proposition de loi prévoit une protection juridique accrue du lanceur d'alerte, une meilleure définition des canaux de signalement et un renforcement des sanctions contre les représailles.

La proposition de loi contient des avancées majeures. Le critère de désintéressement, source de nombreuses ambiguïtés, a fait l'objet de discussions lors des auditions : des universitaires le jugeaient trop vaste, tandis que des chefs d'entreprise plaidaient pour son maintien. Le choix du rapporteur – supprimer cette notion tout en écartant les contreparties directes – paraît le plus judicieux.

La protection des personnes physiques et morales en lien avec le lanceur d'alerte est une avancée considérable car les auteurs de signalement sont souvent accompagnés dans leurs démarches par des collègues, des associations ou des syndicats. Or ces facilitateurs peuvent

aussi faire l'objet de représailles, comme les organisations non gouvernementales (ONG) Anticor, Sherpa, Greenpeace ont pu en témoigner lors de leur audition.

La procédure de signalement issue de la loi Sapin 2 était divisée en trois étapes : l'alerte interne, l'alerte externe et la divulgation publique. Ce dispositif était trop complexe, voire décourageant pour le citoyen. Le texte prévoit de supprimer l'obligation d'alerter en interne et précise les possibilités de divulgation publique. Le lanceur d'alerte pourra directement effectuer son signalement auprès de l'autorité compétente, ou du Défenseur des droits, dont le rôle a été renforcé. Le choix d'une définition plus ouverte et accessible a été salué lors des auditions. Par ailleurs, ce schéma incitera les organisations à élever le niveau de leurs procédures internes, afin que les lanceurs d'alerte privilégient d'eux-mêmes ce canal.

La meilleure protection des lanceurs d'alertes contre les représailles est un autre apport majeur de la proposition de loi : en matière pénale, le lanceur d'alerte disposera d'une protection pour l'ensemble des poursuites dont il peut faire l'objet, y compris celles pour vol d'information ; sur le plan civil, sa responsabilité civile ne pourra être engagée dès lors que le signalement était nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la personne mise en cause. Par ailleurs, le juge pourra allouer, à bref délai, une provision pour frais d'instance au lanceur d'alerte faisant l'objet d'une procédure bâillon ou qui conteste une mesure de représailles. L'idée d'une intervention du Défenseur des droits ou d'un juge avec référé a été saluée.

Enfin, les autorités externes devront mettre en place des mesures de soutien psychologique. C'est un droit nouveau et important tant est grand l'engagement personnel des lanceurs d'alerte.

M. Philippe Dunoyer. Transposer une directive n'est pas un exercice simple ; le rapporteur l'a réussi.

Il fallait renforcer la protection des lanceurs d'alerte, encore insuffisamment considérés. Si la loi Sapin 2 avait constitué une avancée majeure en créant le cadre actuel, il n'était pas inutile d'y revenir.

Il semblait contre-intuitif d'exiger que le lanceur d'alerte commence par dénoncer, par la voie interne, le comportement de l'entreprise. La non-hiérarchisation des canaux et la possibilité de choisir entre signalement interne ou externe est une liberté nécessaire. La liste des procédures bâillons interdites est utile et permettra aux juges de disposer d'un arsenal face aux tentatives de musèlement.

Les lanceurs d'alerte sont un peu les résistants des temps modernes, ils ont le courage de dénoncer. Quelle que soit l'importance de leur signalement, nous devons être à leurs côtés.

Le groupe UDI et indépendants n'a pas déposé d'amendements mais certains points nécessitent selon nous une explication : pourquoi le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante, ne peut-il pas être considéré comme l'interlocuteur unique, ou pivot, des lanceurs d'alerte, dans un objectif de simplification des démarches ? Comment faire pour que le supérieur hiérarchique d'un lanceur d'alerte puisse prendre son indépendance vis-à-vis de son propre supérieur ? La démarche est prévue, mais il faut rester prudent, car comme le montre l'exemple de Frances Haugen, plus les entreprises sont importantes, plus la pression est forte. D'où proviendra l'aide financière – fonds spécifique ou crédits budgétaires – et quels frais est-elle censée couvrir ?

Monsieur le rapporteur, le groupe UDI et Indépendants soutient votre démarche et votera ces propositions de loi.

M. Jean-Félix Acquaviva. La définition du lanceur d’alerte retenue dans le droit français est particulièrement large et la France dispose d’une des meilleures protections en la matière. Cette proposition de loi, que nous saluons, autant sur la méthode que sur le fond, transpose une directive européenne et permet d’accroître encore la protection des auteurs de signalement.

Elle prévoit que toute personne qui révèle une violation du droit ou une menace pour l’intérêt général, quel que soit son secteur d’activité, entre dans la catégorie de lanceur d’alerte. Cette définition recouvre toutes les situations, et non uniquement celles liées au cadre de travail.

Le texte comporte plusieurs avancées salutaires. Il élargit la protection aux personnes qui aident les lanceurs d’alerte, appelées « facilitateurs » – le plus souvent des organisations non gouvernementales . Il clarifie le recours aux autorités compétentes pour recevoir et traiter les alertes. Le choix du Défenseur des droits comme point de recueil des signalements nous paraît particulièrement pertinent, puisqu’il renforce le rôle et l’utilité de cette institution au sein de notre démocratie. La PPL donne une liste élargie des mesures de représailles prohibées à l’encontre des lanceurs d’alerte et renforce les dispositions pour protéger les auteurs de signalements et ceux qui les aident.

Toutefois, le texte aurait pu aller encore plus loin et plusieurs associations, tout en en saluant le contenu, proposent de le compléter. Ainsi serait-il logique d’intégrer à la définition des lanceurs d’alerte les personnes morales à but non lucratif, comme les ONG. De nombreux lanceurs d’alerte souhaitant rester anonymes, les ONG peuvent relayer leur alerte. Il serait donc logique qu’elles bénéficient d’un niveau de protection identique.

Certains de nos amendements visent à renforcer le statut de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d’environnement (CNDASPE). Instituée en 2013, elle est devenue un acteur majeur de l’alerte environnementale mais ne détient pas de prérogative légale en la matière, ce qui fragilise son statut.

Nous souhaitons également mieux protéger les sources des lanceurs d’alerte. Nous proposerons des amendements visant à assurer aux personnes morales facilitatrices d’alerte la protection du secret de leurs sources.

En outre, comment cette loi s’articulera-t-elle avec la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires ? Cette dernière a été dénoncée car elle affaiblit la présomption de bonne foi du lanceur d’alerte devant la justice.

Ces amendements ont pour seul objectif d’enrichir le texte ; notre regard restera bienveillant tout au long des débats.

M. Ugo Bernalicis. Je félicite le rapporteur pour son travail. L’enjeu n’était pas de transposer *a minima* la directive et c’est bien la raison pour laquelle le groupe La France insoumise a lui aussi déposé une proposition de loi.

Ce texte permettra de résoudre certains problèmes, dont le plus important est la hiérarchisation des canaux de signalement – et ce, grâce à la directive, il faut le dire. Tous les lanceurs d’alerte auditionnés ont expliqué que devoir prévenir l’entreprise au préalable pour

bénéficiaire du statut était un obstacle, puisque, dans l'immense majorité des cas, c'est la hiérarchie qui pose problème. Le rapport d'information d'Olivier Marleix et de Raphaël Gauvain nous a appris, en outre, que les canaux de signalement internes, prévus par la loi Sapin 2, sont soit défectueux, soit inexistantes.

Il ne s'agit pas d'adopter le plus beau texte, mais de faire en sorte qu'il soit effectif et que les lanceurs d'alerte soient réellement protégés. En l'état du droit, le statut de lanceur d'alerte, même reconnu par jugement, ne donne droit à rien : pas de soutien psychologique, pas de secours financier – cela avait été censuré par le Conseil constitutionnel, sans solution de repli. Il ne faut pas décevoir à nouveau les lanceurs d'alerte, comme ils ont pu l'être dans leur parcours personnel et individuel.

Nos propositions iront un peu plus loin que ce que prévoit votre dispositif, mais il est surtout fondamental que nous aboutissions à une solution fonctionnelle, et constitutionnelle, concernant le secours financier.

Je suis heureux que vous ayez repris la proposition de soutien psychologique, qui figurait dans notre texte. Frances Haugen en a souligné l'importance lors de son audition. Nous proposerons un amendement visant à élargir l'accompagnement psychologique aux personnes qui ont lancé une alerte de bonne foi, même s'il s'avère qu'il ne s'agit pas d'une alerte au sens de la loi. Car elles aussi sont en souffrance : j'ai reçu des témoignages qui en attestent et le Défenseur des droits, souvent placé dans cette situation, ne peut rien faire.

La création, en 2013, de la CNDASPE, a été la première pierre législative, avant même la loi Sapin 2. Si la commission n'accompagne pas les lanceurs d'alerte en tant que tels – même si, par la force des choses, elle le fait –, elle est chargée de traiter l'alerte. Il ne faut pas oublier cet aspect de l'équation.

Nous voterons bien entendu pour la proposition de loi, tout en plaidant pour que les améliorations que nous proposons soient adoptées.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Cette proposition est la nôtre, car elle s'est nourrie de divers travaux parlementaires. Le Conseil d'État a d'ailleurs salué l'appropriation, par tous, de ce sujet, au travers de la transposition d'une directive. Les échanges que j'ai avec le Gouvernement sont fort nombreux et le texte a bénéficié de l'expertise du ministère sur les points les plus ardues.

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} (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) :
Définition des lanceurs d'alerte

Amendement CL77 de M. Ugo Bernalicis, amendements identiques CL58 de M. Dominique Potier et CL72 de M. Jean-Félix Acquaviva (discussion commune)

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit de reconnaître la qualité de lanceur d'alerte aux personnes morales. La proposition de loi prend déjà en compte le rôle des facilitateurs, qui sont souvent des personnes morales accompagnant les lanceurs d'alerte et bénéficiant, à ce titre, de protections.

Si ce qui nous intéresse est autant l’alerte que le lanceur d’alerte, il serait utile de reconnaître la qualité de lanceur d’alerte aux personnes morales, et non uniquement celle de facilitateur. Ainsi une personne morale pourrait-elle lancer l’alerte à la place du lanceur d’alerte, afin que l’alerte vive, sans risque de représailles pour le lanceur d’alerte personne physique.

Mme Cécile Untermaier. Nous avons déposé notre amendement dans le même esprit. Bien sûr, le rapporteur a raison, la première des urgences, et l’objectif de la directive, c’est de protéger des personnes physiques manifestement en danger. Mais si l’association peut être un facilitateur, elle ne peut-elle être lanceur d’alerte et protéger, par ce biais, la personne physique – ce qui est l’objectif que vous recherchez et que vise la directive – tout en bénéficiant de la protection due au lanceur d’alerte ?

M. Jean-Félix Acquaviva. Comme mes collègues, et sur la proposition de nombreuses associations, notamment la Maison des lanceurs d’alerte (MLA), nous souhaitons que les personnes morales puissent bénéficier des protections attribuées aux lanceurs d’alerte.

Les associations régies par la loi de 1901 jouent un rôle essentiel dans le processus d’alerte, en relayant celles des lanceurs. La directive européenne du 23 octobre 2019 étend le statut de lanceur d’alerte à d’autres acteurs de l’alerte, en particulier les facilitateurs. La proposition de loi transpose cette évolution en créant une immunité pénale élargie pour les lanceurs d’alerte, et en protégeant les personnes morales facilitatrices. Toutefois, cette protection ne s’étend qu’aux personnes morales offrant une assistance juridique aux lanceurs d’alerte, et non à celles qui permettent aux lanceurs d’alerte de rester anonymes en relayant pour leur compte une alerte.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Le sujet est fondamental. Je vais donc tenter de vous convaincre. Il y a trois ans, au cours de mes premiers travaux pour le Conseil de l’Europe, je pensais qu’il était judicieux d’inclure les personnes morales dans la législation protégeant les lanceurs d’alerte.

Cette proposition de loi vise avant tout à protéger les femmes et les hommes dont la vie peut être broyée parce qu’ils lancent une alerte.

Il ne s’agit pas, ici, de traiter des droits des syndicats ou des associations, qui disposent de protections constitutionnelles. J’avais d’ailleurs été mis en garde par les services juridiques du Conseil de l’Europe qui s’inquiétaient que, dans certains pays, cela ne réduise les protections déjà accordées à ces organisations.

Au sein de ces dernières, il y a deux écoles de pensée. Nous avons beaucoup travaillé avec la MLA, *Transparency International*, les syndicats, mais aussi les représentants du patronat, que nous avons auditionnés. Certains souhaitent que les personnes morales soient à la fois facilitateurs et lanceurs, d’autres préfèrent que les personnes morales soient totalement exclues du dispositif.

C’est probablement mon côté centriste, mais j’avance sur une ligne de crête. Le choix demeure audacieux, puisque nous protégeons les lanceurs d’alerte personnes physiques, tout en créant le statut de facilitateur pour les personnes morales, avec une possibilité d’extension des protections. En adoptant de telles dispositions, nous serions le premier pays européen à nous engager dans cette voie – d’autres le feront peut-être après nous, en transposant la directive.

Vous vous êtes fait l'écho, à juste titre, de demandes du monde associatif et syndical. Je ne nie pas qu'ils rencontrent des difficultés, mais je n'ai jamais vu une personne morale dont la vie était broyée, ni se faire licencier, ou avoir besoin d'un soutien psychologique.

Mme Cécile Untermaier. Cela ne change rien à notre appréciation positive sur cette proposition de loi, mais nous pensons qu'il serait important de consacrer un autre texte aux personnes morales.

Nous ne nous faisons pas l'écho des associations, même si nous avons travaillé avec elle, mais nous avons la conviction que certains lanceurs d'alerte ont besoin de pouvoir s'appuyer sur une association. Tout le monde n'est pas Frances Haugen ! Il faut protéger les lanceurs d'alerte qui font appel à une association ; or le texte ne le prévoit pas. Peut-être la solution est-elle à chercher du côté de la protection des sources ? Nous avons déposé un amendement en ce sens.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes tous d'accord pour dire que la priorité absolue est de protéger les personnes physiques. Mais, d'un point de vue démocratique et collectif, ce qui nous intéresse aussi, en tant que parlementaires, ce sont les alertes en tant que telles. Ce n'est pas seulement le parcours de Mme Frances Haugen qui nous interpelle, ce sont aussi les pratiques d'un réseau social. Inscrire les personnes morales dans ce texte, ce serait une manière de favoriser les alertes, dans l'intérêt général.

Le texte fait un peu l'impasse sur le traitement de l'alerte, il ne prévoit rien pour la caractériser en tant que telle ; cela ne me surprend pas, puisque j'ai moi-même buté sur cette question. J'avais suggéré, dans ma proposition de loi organique, de créer un organe rattaché au Défenseur des droits, sur le modèle de la CNDASPE, qui aurait eu pour mission d'aider les lanceurs d'alerte à caractériser leur alerte et de la transmettre aux autorités compétentes. La personne morale aurait eu toute sa place dans ce dispositif.

Vous avez fait un autre choix, mais il me semble qu'on gagnerait tout de même à introduire les personnes morales, pour les alertes en tant que telles.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Que les choses soient claires : cette proposition n'empêche pas les personnes morales de révéler quoi que ce soit. L'objectif premier du texte est de protéger les personnes physiques, celles dont la vie pourrait être mise en péril. Cela n'interdit pas qu'un syndicat lance une alerte ; s'il le fait, il sera protégé par le droit des associations.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL44 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de préciser que la divulgation des informations peut se faire par écrit ou par oral, comme le prévoit l'article 5 de la directive. Nous estimons que la loi doit être claire sur ce point.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Votre amendement est pleinement satisfait. La directive est très claire et je ne crois pas utile de préciser ce point dans la loi. Je vous invite donc à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Quand les lanceurs d'alerte ne savent pas comment faire et se trouvent un peu perdus, ils se reportent aux textes de loi qu'ils trouvent sur internet – c'est ce

qu'a expliqué Frances Haugen et c'est ce que nous ont dit les personnes auditionnées. C'est dans cet esprit que j'avais proposé la création d'un code du lanceur d'alerte.

J'entends bien que l'amendement est satisfait, mais il serait tout de même important qu'un document législatif rassemble ces informations, de façon claire et accessible à tous. On pourrait se permettre d'être un peu bavards dans cette loi, parce qu'elle sera consultée par les intéressés.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je suis justement en train de préparer un document de synthèse sur ce texte, que je complèterai au terme de son examen. Cela me paraît nécessaire, dans la mesure où il renvoie à la fois à la loi Sapin 2 et à la directive européenne. Ce document, qui traduira le travail du Parlement, n'aura pas de valeur juridique, mais il explicitera la loi et garantira sa lisibilité.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CL45 de Mme Cécile Untermaier et CL1 de Mme Marie-France Lorho (discussion commune).

Mme Cécile Untermaier. L'une des caractéristiques du lanceur d'alerte est qu'il ne reçoit aucune « contrepartie financière directe ». On pourrait se passer de cette précision, car évoquer une possible contrepartie financière, c'est déjà faire peser un soupçon sur le lanceur d'alerte. Du reste, il peut y avoir des contreparties financières directes sans que cela soit forcément répréhensible.

Mme Marie-France Lorho. Cet amendement vise à préciser que le lanceur d'alerte ne reçoit aucune contrepartie financière, qu'elle soit directe ou indirecte. En indiquant que le lanceur d'alerte ne bénéficie d'aucune « contrepartie financière directe », la définition actuelle ouvre, *de facto*, la possibilité d'une contrepartie indirecte, dont un tiers, lié au lanceur d'alerte, pourrait par exemple bénéficier.

L'article 6 de la loi Sapin 2 donnait à mon sens une meilleure définition que celle proposée ici : le lanceur d'alerte était « la personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit ». Si je conçois qu'il faille préciser la définition du lanceur d'alerte, il me semble préférable de souligner que sa mission suppose un désintéressement total.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. La notion de « désintéressement » ne convient pas. Si l'on est en froid avec son entreprise, si l'on a reçu un blâme quelques années plus tôt, on n'est plus désintéressé : on peut être soupçonné de vouloir nuire à son entreprise.

Nous ne voulons pas non plus de chasseurs de prime, pour reprendre le titre d'un article des *Échos* à propos du modèle américain. Ce n'est pas notre modèle, ce n'est pas notre culture. Ce que nous voulons éviter, c'est qu'une entreprise A puisse payer l'employé d'une entreprise B pour qu'il lance une alerte. La rédaction que je vous propose me semble équilibrée. En tout cas, ce serait dévaloriser les lanceurs d'alerte que de penser qu'ils agissent en vue d'une prime, octroyée par je ne sais quel intérêt financier. Cela jetterait la suspicion et le discrédit sur leur démarche.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements CL46 et CL47 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il me semble que le simple fait d'évoquer une « contrepartie financière directe » fait naître un soupçon, alors même que ce texte vise à protéger les lanceurs d'alerte.

De même, plutôt que d'évoquer la bonne foi des lanceurs d'alerte, nous vous proposons de reprendre les termes de la directive, qui sont très clairs et qui précisent que le lanceur d'alerte est une personne qui a des motifs raisonnables de croire que les faits qu'elle signale sont véridiques, à la lumière des circonstances et des informations dont elle dispose au moment du signalement. L'amendement CL47 est un amendement de repli.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je comprends la logique de vos amendements, mais la notion de « bonne foi » a un sens précis en droit français, qui a été confirmé par la jurisprudence. Je tiens à la conserver dans ce texte et je propose d'en rester là. La directive, pour le reste, explique déjà clairement que les informations doivent s'appuyer sur des soupçons raisonnables. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL48 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Marietta Karamanli. Il s'agit d'élargir le champ d'application du signalement d'alerte aux soupçons raisonnables afin qu'il corresponde à celui de la directive européenne.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Pourquoi ne reprendre que partiellement la définition, en ne retenant que la notion de « soupçons raisonnables » ? Nous avons précisément modifié la définition proposée dans la loi Sapin 2 pour y introduire la notion d' « informations » – au sens de la directive –, qui inclut celle de « soupçons raisonnables ».

M. Ugo Bernalicis. Nous nous sommes aussi creusé la tête sur cette question ! En effet, la notion d' « informations » recouvre les « soupçons raisonnables » ; reprendre les mots de la directive risquerait de restreindre le champ d'application du texte.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL18 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Afin d'élargir la définition du lanceur d'alerte, je propose de préciser que les informations peuvent porter sur un dysfonctionnement. Je prendrai un seul exemple, celui du magistrat Charles Prats, qui dénonce les fraudes fiscales et sociales auxquelles, selon lui, l'État n'accorde pas assez d'attention. On ne peut pas dire de ces fraudes qu'elles sont un crime commis par l'administration. Pourtant, Charles Prats se définit lui-même comme un lanceur d'alerte, et je crois que son action correspond assez bien à cette définition. Une enquête administrative a été ouverte contre lui pour le faire taire, car on le soupçonne d'avoir enfreint son devoir de réserve. Il a par ailleurs des fonctions syndicales et politiques, puisqu'il est secrétaire national de l'Union des démocrates et indépendants (UDI), et devrait pouvoir être dispensé de son devoir de réserve, dans son rôle de lanceur d'alerte.

Vous allez me dire que son cas entre dans le champ de cet article, puisqu'il y est question de « préjudice pour l'intérêt général », mais il me semble qu'en s'en tenant aux

crimes et aux délits, on passe à côté d'un tas de dysfonctionnements, qui relèvent pourtant bel et bien de l'action du lanceur d'alerte.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Il n'est pas question seulement de crimes et de délits dans le texte, mais aussi de menace et de préjudice pour l'intérêt général. Le terme « dysfonctionnement » peut recouvrir des réalités très différentes. Si un employé estime que l'entreprise dans laquelle il travaille n'est pas gérée de façon efficace, il s'agit peut-être d'un dysfonctionnement, mais le dénoncer ne fait pas de lui un lanceur d'alerte. Si, en revanche, un dysfonctionnement est clairement attentatoire à l'intérêt général, par exemple une fraude, alors on entre dans le champ du lanceur d'alerte. La notion de « dysfonctionnement » paraît donc trop imprécise.

Mme Emmanuelle Ménard. Si je retravaille mon amendement pour spécifier les dysfonctionnements préjudiciables à l'intérêt général, y serez-vous favorable ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je dirai que votre amendement est satisfait.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL78 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Je propose d'élargir le champ d'action des lanceurs d'alerte en ajoutant la notion de « risque en matière de santé publique et d'environnement ». Cet amendement nous a été inspiré par l'audition de Mme Marie-Christine Blandin. Celle-ci nous a rappelé qu'en matière de santé et d'environnement, il faut considérer le « risque », autrement dit ce qui pourrait arriver, plutôt que ce qui est arrivé. Or cet aspect n'est pas pris en compte dans votre définition du lanceur d'alerte, si bien qu'un lanceur d'alerte au titre de la CNDASPE pourrait ne pas rentrer dans la définition proposée par ce texte. Afin de n'oublier personne et d'avoir un régime unifié, nous proposons d'ajouter cette précision.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Votre amendement est satisfait. Les questions de santé publique et d'environnement relèvent clairement de l'intérêt général et rentrent donc bien dans le champ d'application du texte. Pourquoi ne faudrait-il retenir que ces deux thèmes et pas, par exemple, la fraude fiscale ?

Le texte évoque une « menace » et vous parlez, quant à vous, de risque. Le terme « menace », parce qu'il renvoie à quelque chose de plus imminent et de plus ciblé, est plus opérant en droit. Le mot « risque », qui peut renvoyer à une infinité de phénomènes, est vraiment trop large.

M. Ugo Bernalicis. « Risque » et « menace » ne sont effectivement pas synonymes et je n'ai pas choisi ce mot au hasard : je l'ai fait, précisément, pour couvrir ce qui pourrait arriver, et pas seulement ce qui est arrivé. Et si je n'ai retenu que la santé publique et l'environnement, c'est parce que c'est dans ces domaines que le principe de précaution s'applique. Je ne suis pas favorable à l'application du principe de précaution « en général » : on sait les dérives que cela peut causer. En revanche, en matière sanitaire et environnementale, ce risque est déjà circonscrit par la CNDASPE.

Ceux qui fauchaient des champs d'organismes génétiquement modifiés (OGM) n'auraient pas pu être considérés comme des lanceurs d'alerte, parce qu'ils se battaient contre un risque potentiel. Il faut éviter que la CNDASPE soit la seule à lancer l'alerte dans les domaines de la santé publique et de l'environnement. Elle ne pourrait même pas apporter sa

protection aux personnes qui, alertant sur des risques environnementaux, ne seraient pas considérées comme des lanceurs d’alerte dans votre loi.

La commission rejette l’amendement.

Amendement CL49 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. L’amendement tend à élargir le champ d’application du signalement d’alerte en y intégrant les informations sur des violations potentielles, et non seulement effectives, d’un engagement international ou d’une norme.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je vous renvoie à l’article 5 de la directive. Il dispose que l’on entend par « informations sur des violations », des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire. Votre amendement est satisfait.

Mme Cécile Untermaier. Certes, mais la concision de la définition pourrait empêcher certains signalements.

La commission rejette l’amendement.

Amendement CL22 de Mme Alexandra Louis.

Mme Alexandra Louis. Il s’agit de supprimer les termes superflus « dissimulation d’une » afin de clarifier la loi. Par hypothèse, une tentative de violation est toujours dissimulée car l’auteur ne cherche pas à faire connaître son geste.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Le signalement de la tentative de dissimulation d’une violation est prévu par la directive : l’article 3 prévoit que les informations peuvent faire l’objet d’alertes portant non seulement sur la violation elle-même mais également sur la tentative de dissimulation de la violation. Votre amendement conduit à étendre le champ du dispositif aux tentatives de violation, ce qui n’est pas opportun. Avis défavorable.

La commission rejette l’amendement.

Amendement CL50 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Défendu.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement qui tend à supprimer, à l’alinéa 2, la dernière occurrence des mots « une violation » : il améliore la rédaction et permet de lever un doute.

La commission adopte l’amendement.

Amendement CL155 du rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. L’amendement tend à compléter l’alinéa 2 par la phrase suivante : « Lorsque les informations n’ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles mentionnées au I de l’article 8, le lanceur d’alerte doit en avoir eu personnellement connaissance. »

Nous proposons de maintenir l'exigence d'une connaissance personnelle de l'information, actuellement prévue par la loi Sapin 2, pour le signalement ou la divulgation d'informations obtenues en dehors du cadre professionnel, afin de ne pas étendre la définition du lanceur d'alerte à toute personne qui se forgerait son opinion selon la rumeur ou par ouï-dire.

M. Ugo Bernalicis. Je suis plutôt favorable à cet amendement, mais j'aurais préféré que les personnes morales soient comprises dans le périmètre !

La commission adopte l'amendement.

Amendement CL97 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons de supprimer l'alinéa 3 car il ne faut pas exclure du champ les faits, informations ou documents 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 du secret des relations entre un avocat et son client.

Cette liste est d'ailleurs plus longue que celle qui figure dans la loi Sapin 2 : le secret des délibérations judiciaires et le secret de l'enquête et de l'instruction ont été ajoutés.

Il peut arriver que des lanceurs d'alerte aient été informés d'un dysfonctionnement de l'institution judiciaire au cours d'une enquête ou d'une instruction. Et si vous instaurez des exceptions pour les situations faisant l'objet de dérogations prévues par la loi, il n'en existe pas pour le secret de l'enquête et de l'instruction – en dehors de la possibilité offerte par l'article 11 du code de procédure pénale au procureur de la République... mais on imagine mal un procureur devenir lanceur d'alerte !

Cependant, je suis attaché au respect de ces secrets. Aussi vous présenterai-je un amendement en séance publique pour qu'un lanceur d'alerte qui voudrait livrer une information couverte par le secret de l'enquête et de l'instruction puisse s'en ouvrir à un juge des libertés et de la détention, par exemple.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Si l'on adoptait votre amendement, la secrétaire d'un cabinet d'avocats qui tomberait sur une pièce à conviction en défaveur d'un client pourrait lancer une alerte. Il est essentiel que les secrets mentionnés soient protégés. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CL60 de M. Dominique Potier, CL23 de M. Philippe Latombe, CL130 du rapporteur et CL34 de Mme Alexandra Louis (discussion commune).

Mme Cécile Untermaier. L'amendement vise à supprimer les références au secret des délibérations judiciaires et au secret de l'enquête et de l'instruction.

M. Philippe Latombe. Je retire l'amendement au profit de celui du rapporteur, quitte à le présenter à nouveau en séance publique.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Cet amendement, qui fait suite à une recommandation du Conseil d'État, tend à préciser que le secret de l'enquête et de l'instruction s'applique en matière pénale.

Mme Alexandra Louis. L'amendement tend à clarifier la définition du secret professionnel de l'avocat, qui est seul tenu à cette obligation, contrairement à son client. Par ailleurs, les correspondances entre avocats sont également couvertes par le secret.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Le secret de l'enquête et de l'instruction est une notion très précise. Il ne couvre pas les actes délictueux : ainsi, le fait de révéler qu'on a été témoin de la destruction d'une pièce à conviction par un policier n'est pas une violation de ce secret.

Ce texte représente une avancée majeure par rapport à la loi Sapin 2, car il prévoit une exception pour les situations faisant l'objet de dérogations prévues par la loi. C'est un choix audacieux car à l'avenir, toute nouvelle dérogation ouvrira le champ aux lanceurs d'alerte.

Avis favorable à l'amendement de Mme Louis, défavorable aux deux autres.

M. Ugo Bernalicis. La précision est tautologique, une dérogation fait exception. Je ne propose pas de supprimer les secrets, monsieur le rapporteur, mais de protéger les lanceurs d'alerte contre les poursuites pour violation du secret. Si des documents sont couverts par le secret, comment l'auteur du signalement peut-il être reconnu comme lanceur d'alerte et protégé à ce titre ? C'est pourquoi je réfléchis à l'intervention d'un intermédiaire, par exemple le juge des libertés et de la détention.

Bien évidemment, je ne suis pas d'accord pour que la secrétaire d'un avocat puisse divulguer les pièces dont elle a connaissance. En revanche, le témoin de l'attitude déloyale d'un avocat à l'encontre de son client pourrait être autorisé à le faire savoir. Bref, il faudrait prévoir un régime plus sécurisant et intelligible pour les lanceurs d'alerte, et rappeler expressément les situations qui font l'objet de dérogations.

M. Olivier Marleix. Remarquons l'incohérence entre les deux textes actuellement en discussion au Parlement : cette proposition de loi, qui accorde une place importante au secret des relations entre un avocat et son client, et le texte issu de la commission mixte paritaire, pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui bat en brèche ce secret professionnel. Je vous invite, madame la présidente, à trouver une solution qui pourrait s'inspirer de la proposition du Conseil national des barreaux.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous y réfléchissons. Nous devons trouver l'équilibre entre la préservation du secret professionnel de l'avocat et la lutte contre certaines dérives comme le blanchiment ou la fraude fiscale internationale.

Mme Cécile Untermaier. Mentionner que les situations qui font l'objet de dérogations font exception permet de clarifier le droit, monsieur le rapporteur, mais n'ajoute rien : on ne va tout de même pas interdire aux lanceurs d'alerte ce que la loi autorise pour d'autres.

Ne soyons pas aussi frileux sur le secret de l'enquête et de l'instruction. Il est dévoyé en permanence, ce qui est un scandale, au point qu'on peut s'interroger sur son existence.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Didier Paris a remis un rapport d'information sur le secret de l'enquête et de l'instruction et Elisabeth Guigou a été chargée d'une mission sur la présomption d'innocence.

La commission rejette l'amendement CL60.

L'amendement CL23 est retiré.

La commission adopte successivement les amendements CL130 et CL34.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CL131 du rapporteur.

Amendements CL42 et CL43 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit d'encadrer les exceptions et de prévoir qu'elles ne s'appliquent pas en cas de danger grave et imminent pour l'intérêt général. Rappelons que la « clause de non-régression » de la directive prévoit que la transposition ne doit pas conduire à baisser le niveau de protection déjà existant.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Vous aurez compris que l'avis est défavorable.

Ugo Bernalicis. Tel qu'il est rédigé, le texte empêchera de divulguer un fait couvert par le secret, même en présence d'un danger grave et imminent. Les personnes n'utiliseront donc pas les canaux et alerteront la presse de façon anonyme ! Je ne suis pas certain que cela soit l'objectif recherché.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL16 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il s'agit de préciser que les personnes physiques soumises à un devoir de réserve sont protégées au même titre que tous les lanceurs d'alerte.

Je fais toujours référence au cas de Charles Prats, ce magistrat auquel il est reproché d'avoir manqué à son devoir de réserve en dénonçant les insuffisances de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Le fait de refuser une protection aux fonctionnaires qui contreviennent à leur devoir de réserve restreint considérablement la portée de l'article.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Le devoir de réserve est une obligation de mesure dans l'expression d'une opinion, non de respect du secret professionnel. Exprimer une opinion et lancer une alerte relèvent de deux logiques différentes. Le devoir de réserve est un sujet à part entière mais il n'entre pas dans le périmètre de la proposition de loi.

Mme Emmanuelle Ménard. Si je m'en tiens à votre raisonnement, de deux choses l'une : soit l'administration se fourvoie en soumettant le magistrat à une enquête administrative pour violation du devoir de réserve et la procédure n'ira pas bien loin ; soit la définition du devoir de réserve est sujette à interprétation, et celle de l'administration n'est pas la nôtre.

M. Ugo Bernalicis. J'ai déposé un amendement similaire aux termes duquel le devoir de réserve ne peut être opposé à un lanceur d'alerte pour le priver de protection.

Le fait de s'abstenir d'émettre une opinion est l'une des définitions du devoir de réserve retenues par la jurisprudence, mais elle est loin d'être unique. Nombre de fonctionnaires se voient opposer dans des procédures disciplinaires la violation du devoir de

réserve parce qu'ils ont divulgué des informations au public au sens de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

J'ai appris lors de mon année de formation à l'Institut régional d'administration de Lille les devoirs des fonctionnaires et les contradictions auxquelles ils sont confrontés : d'un côté, ils sont tenus d'informer le public en vertu de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; de l'autre, ils sont sous la menace d'une sanction s'ils communiquent des informations susceptibles de porter préjudice à l'administration ou à sa réputation. Le devoir de réserve est une source d'insécurité juridique, encore plus grande pour un lanceur d'alerte. Il faut donner des garanties en la matière pour éviter que les fonctionnaires continuent d'être mis en cause pour ce motif.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je ne nie pas que le devoir de réserve puisse poser des questions mais il ne m'appartient pas d'y répondre dans le cadre de la proposition de loi. Si le fonctionnaire divulgue des faits susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général, il sera considéré comme un lanceur d'alerte. En revanche, s'il exprime une opinion ou s'il rompt son devoir de réserve, cela relève d'une autre logique. Ne mélangeons surtout pas les deux !

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL157, CL158 et CL159 du rapporteur.

Amendement CL160 du rapporteur

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Cet amendement important fait encore l'objet de discussions avec le Gouvernement.

Il concerne l'articulation entre la procédure d'alerte de droit commun, et les procédures d'alerte spécifiques prévues par notre droit – devant l'Autorité des marchés financiers ou en matière de défense – et par la partie II de l'annexe de la directive.

Selon l'article 1^{er}, si la procédure spécifique est aussi favorable au lanceur d'alerte que celle prévue par le droit commun, elle s'applique dans son intégralité. L'amendement vise à ajouter que, dans le cas contraire, le lanceur d'alerte bénéficie de la mesure la plus favorable des deux dispositifs. Depuis plusieurs semaines, les services du ministère de la Justice passent au crible l'ensemble des procédures spécifiques pour identifier celles qui peuvent poser problème. Ainsi, je ne tiens pas à mettre en péril l'alerte en matière de renseignement et de défense.

En attendant, je vous invite à adopter cet amendement, aux termes duquel les mesures les plus favorables à l'auteur du signalement s'appliqueraient, qu'elles soient prévues par la procédure de droit commun ou par la procédure spécifique.

Une fois les procédures spécifiques passées en revue, le Gouvernement estimera soit que l'amendement convient, soit qu'il faut le revoir car l'application de la clause la plus favorable pour chaque mesure est trop complexe. Nous serons fixés la semaine prochaine en séance.

Mme Cécile Untermaier. Je suis favorable à l'amendement. Certes, nul n'est censé ignorer la loi, mais comment le lanceur d'alerte saura-t-il quelle est la mesure la plus favorable ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Les procédures spécifiques sont en effet très complexes. Le travail du Gouvernement consiste à rehausser les mesures qu'elles comportent lorsque celles-ci sont moins favorables pour les rapprocher du droit commun.

M. Philippe Dunoyer. Il importe d'inscrire le principe de la clause la plus favorable car compte tenu de leur complexité, de leur nombre, de leur ancienneté et de leur relative inadéquation au monde moderne, les procédures spécifiques ont de grandes chances d'offrir une moindre protection aux lanceurs d'alerte, à rebours de notre objectif.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (article 6-1 [nouveau] 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) : *Extension de la protection aux personnes physiques et morales qui sont en lien avec le lanceur d'alerte*

Amendement CL2 de Mme Marie-France Lorho

Mme Marie-France Lorho. Je ne méconnais pas l'intention, elle est louable, mais les alinéas 3 et 4 sont approximatifs : quels seront les critères utilisés pour déterminer si les facilitateurs ont effectivement participé à favoriser la révélation ou le signalement par un lanceur d'alerte ? De quelle nature et de quel degré devront être les liens unissant un lanceur d'alerte et une personne physique ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je conviens du problème mais nous divergeons sur la solution, puisque vous proposez de supprimer les alinéas 3 et 4. J'ai déposé un amendement dont l'objet est de substituer à la formulation trop complexe « ayant participé à favoriser » les mots : « qui aide ». Je demande donc le retrait de cet amendement au profit de l'amendement CL133.

L'amendement est retiré.

Amendements CL132 du rapporteur et CL73 de M. Jean-Félix Acquaviva (discussion commune)

M. Jean-Félix Acquaviva. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec celui visant à ajouter les personnes morales à but non lucratif à la définition des lanceurs d'alerte dans l'article 1^{er}. Il a pour but de permettre aux facilitateurs de se substituer aux lanceurs d'alerte pour diffuser le signalement.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Mon amendement propose de restreindre le périmètre des personnes morales facilitatrices aux personnes morales de droit privé à but non lucratif. Les associations comme le MEDEF ont demandé d'une seule voix que la protection dont bénéficient les facilitateurs soit centrée sur ces personnes. Il ne s'agit pas de créer un modèle économique des facilitateurs, mais de reconnaître le rôle d'un syndicat ou d'une association.

*La commission **adopte** l'amendement CL132 du rapporteur.*

*En conséquence, l'amendement CL73 **tombe**.*

*La commission **adopte** l'amendement CL133 du rapporteur.*

Amendement CL59 de Mme Cécile Untermaier

Mme Cécile Untermaier. Il convient de préciser que le facilitateur peut se substituer au lanceur d'alerte pour diffuser cette révélation ou ce signalement.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Avis défavorable car cela revient à autoriser une personne morale à être lanceur d'alerte. C'est une manière habile de réintroduire un sujet sur lequel je me suis déjà prononcé.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL145, CL146 et CL147 du rapporteur.*

Amendement CL134 du rapporteur

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination suggéré par le Conseil d'État.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Après l'article 2

Amendement CL86 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. L'amendement vise à traiter des cas comme celui de Julian Assange. Le droit français devrait permettre d'accorder l'asile à une personne qui lance dans son pays une alerte répondant aux critères que nous avons définis.

Imaginons une entreprise sous-traitante de Facebook dont les pratiques en matière de données personnelles sont peu scrupuleuses. La personne qui lance l'alerte sans bénéficier dans son pays d'une protection à ce titre doit pouvoir obtenir l'asile en France.

Le droit donne la possibilité de le lui accorder, encore faut-il la volonté politique de l'utiliser. Notre pays s'honorerait de consacrer un droit d'asile pour les lanceurs d'alerte.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Avis défavorable. Un lanceur d'alerte qui est persécuté dans son pays peut demander l'asile, à condition d'être présent sur le sol français. On ne peut pas ouvrir ce droit à toutes les personnes de la planète.

En revanche, l'Europe a un rôle à jouer au nom des valeurs qu'elle défend. J'ai invité nos collègues européens à se saisir du sujet et à essayer de trouver une solution.

M. Ugo Bernalicis. Nos consulats et ambassades font partie du sol français. La personne qui vient y demander l'asile se trouve au bon endroit.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL88 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. Lors des auditions, une lanceuse d'alerte a expliqué que malgré l'ouverture d'une enquête consécutive à son alerte, elle n'a pas pu se constituer partie civile. Il est étrange de n'accorder dans la procédure aucune place à la personne qui en est à l'origine, à moins d'une convocation par le juge ou d'une citation comme témoin.

L'amendement vise à combler cette lacune.

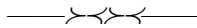
M. Sylvain Waserman, rapporteur. Si la définition du lanceur d'alerte était restreinte à la victime, celui-ci pourrait se voir reconnaître le statut de partie civile. Mais nous avons fait le choix d'une définition large – une personne qui assiste au déversement de kilos de mercure dans une rivière par exemple. Octroyer le statut de partie civile à un lanceur d'alerte qui n'a pas subi de préjudice dénaturerait cette notion.

Évidemment, si la personne est victime de représailles par exemple, elle peut demander à être partie civile, cela ne doit pas être systématique. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Je propose de donner le droit au lanceur d'alerte de venir expliquer ce qu'il s'est passé, même si on ne le lui demande pas. Ce dernier souhaite certainement aller au bout de sa démarche en prenant part à la procédure qu'il a contribué à ouvrir. J'assume cette conception maximaliste, qui consiste à traiter le lanceur d'alerte et l'alerte en tant que telle.

La commission rejette l'amendement.

La réunion se termine à 12 heures 50.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

- *M. Jean-Paul Dufrègne*, rapporteur sur la proposition de loi garantissant le libre-choix des communes en matière de gestion des compétences « eau » et « assainissement » (n° 4592) ;
- *M. Pierre Dharréville*, rapporteur sur la proposition loi organique pour une protection des biens communs (n° 4576) et la proposition de loi créant un statut juridique des biens communs (n° 4590).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Pierre Dharréville, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Philippe Dunoyer, M. Raphaël Gauvain, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, Mme Emmanuelle Ménard, Mme Valérie Oppelt, M. Pierre Person, M. Jean-Pierre Pont, M. Dominique Potier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Guillaume Vuilletet, M. Sylvain Waserman

Excusés. - M. Florent Boudié, M. Éric Ciotti, M. Éric Diard, Mme Paula Forteza, M. Laurent Garcia, M. Mansour Kamardine, Mme Catherine Kamowski, M. Ludovic Mendes, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Rémy Rebeyrotte