



N° 2600

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020.

PROPOSITION DE LOI

visant à la protection effective des lanceuses et des lanceurs d'alerte,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Ugo BERNALICIS, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLENCHON, Clémentine AUTAIN, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE,

Député.es.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'émergence du concept de lanceuse et lanceur d'alerte va de pair avec une exigence de citoyenneté plus active dans notre société. Pour autant, il est aussi révélateur des dysfonctionnements systémiques au cœur de notre démocratie.

Nous tenons en premier lieu à rappeler notre attachement aux corps intermédiaires, aux organes de contrôle qui sont censés prévenir tout dysfonctionnement dans nos institutions ou dans les entreprises privées et publiques. Nous rappelons que le libéralisme conduit à une réduction et une déstructuration méthodiques de ces systèmes de contrôle. Cet état de fait conduit en partie à rendre indispensable le rôle de ces citoyennes et citoyens.

Les lanceuses et lanceurs d'alerte sont des vigies citoyennes, qui participent à l'intérêt général en révélant des scandales liés soit à des violations d'une norme, ou à des pratiques « *éthiquement* » condamnables puisque contraires à l'intérêt général. Cette culture de la responsabilité des individus dans les organisations comme dans la Cité participe à l'effectivité de la notion de redevabilité.

Chaque citoyen ou citoyenne est potentiellement amené à connaître une telle situation, pour autant il est difficile de libérer cette parole publique. En effet, les lanceuses et lanceurs d'alerte mettent en danger leur situation professionnelle, sociale, familiale et parfois leur santé et leur vie, pour alerter la société et défendre l'intérêt général. Ils et elles s'exposent ainsi à des pressions et intimidations de leur employeur et de leur entourage, et à des poursuites judiciaires conduisant à des peines parfois très longues et disproportionnées. Les lanceuses et les lanceurs d'alerte paient un prix trop lourd pour nos libertés. Personne ne devrait risquer sa réputation ou son emploi pour avoir dénoncé des comportements illégaux.

La réalité se durcit en France. Si la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite Sapin II avait marqué un premier pas en avant, il est clair que la récente loi sur le secret des affaires marque un net recul. En effet, ce dernier texte de loi issu d'une directive européenne et repris avec zèle par le Gouvernement et les députés de la majorité, permet d'engager des poursuites, sous couvert de la protection du savoir-faire des entreprises, contre toute personne amenée à détenir une

information dès lors que cette dernière revêt une valeur commerciale. Une loi que beaucoup de spécialistes ont qualifié de liberticide en particulier à l'égard des journalistes et des lanceuses et lanceurs d'alerte.

Le Conseil de l'Union européenne a approuvé le 7 octobre 2019 la directive européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union du 25 septembre 2019. L'objectif est de créer un cadre harmonisé de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte signalant des violations de la législation de l'Union européenne dans un grand nombre de secteurs. Les États membres disposent d'un délai de deux ans pour transposer ces dispositions, soit jusqu'en 2021. C'est une avancée majeure pour mieux protéger ceux qui avertissent l'opinion publique de différents scandales : financier, sanitaire, environnemental, ou encore relatif à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Toutefois, cette nouvelle directive ne s'applique pas dans les cas où les informations toucheraient la sécurité nationale.

Le récent rapport d'évaluation sur la France adopté le 6 décembre 2019 par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) qui assure le suivi des instruments de lutte contre la corruption, élaborés par le Conseil de l'Europe, juge la procédure sur les lanceuses et lanceurs d'alerte complexe et peu connu. Il considère qu'en l'état actuel, le système fait porter aux lanceuses et lanceurs d'alerte la responsabilité de respecter une procédure exigeante qui, si elle n'est pas scrupuleusement observée, peut les priver de la protection prévue par la loi.

Ainsi, l'opportunité donnée par cette directive européenne doit être saisie afin de proposer un cadre de protection général effectif des lanceuses et lanceurs d'alerte au niveau national et européen, dans lequel ces dernières et derniers peuvent s'adresser selon leur situation ou leur choix, soit à une entité interne, soit à une entité nationale, soit à une entité supranationale qui soit, dans tous les cas indépendante, impartiale, de confiance, et qui puisse les accompagner dans leur démarche tout en garantissant la protection de leur vie privée. Ce cadre nouveau répond aux principes fondateurs du concept de lanceuse ou lanceur d'alerte, à savoir la défense de l'intérêt général et la proportionnalité (l'équilibre entre l'intérêt général et le dommage causé à l'organisation ou à la personne mise en cause).

Enfin, Cette proposition de loi doit être l'amorce d'une démarche plus large que le seul périmètre français. Ainsi, il est nécessaire d'encourager l'Europe à continuer ses efforts ; c'est pourquoi il importe d'encourager

toute initiative visant à créer un office Européen de Protection des Lanceuses et Lanceurs d'alerte (OPLLA). Cet office indépendant serait accessible directement par les lanceuses et lanceurs d'alertes partout en Europe et s'ajouterait par-là aux autres procédures de signalement interne et externes proposées.

L'article 1 renforce et élargit l'actuelle définition de la notion de lanceuse et lanceur d'alerte en incluant notamment les personnes morales et en abaissant les seuils d'alerte. Ces personnes disposent d'un droit de signalement et de divulgation et d'une protection garantie par la loi.

L'article 2 vise à inclure et définir l'entourage de la lanceuse ou du lanceur d'alerte, éligible au dispositif de protection.

Les articles 3, 4 et 5 établissent les règles relatives aux différentes procédures de signalements respectivement : la procédure de signalement interne, la procédure de signalement externe et la procédure de signalement de divulgation publique.

L'article 6 énonce les dispositions communes applicables aux procédures de signalement.

Les articles 7 à 9 précisent les mesures de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte.

L'article 10 tend à favoriser l'emploi dans la fonction publique des lanceuses et lanceurs d'alerte.

L'article 11 sollicite un rapport relatif à la création d'un code de la lanceuse et du lanceur d'alerte.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er}

- ① L'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Après le mot : « physique », sont insérés les mots : « ou morale » ;
- ④ b) Après le mot : « signale », sont insérés les mots : « par écrit ou par oral » :
- ⑤ c) Les mots : « et manifeste » sont supprimés ;
- ⑥ d) Après la seconde occurrence du mot : « engagement » sont insérés les mots : « ou du droit de l'union européenne ».
- ⑦ e) Après le mot : « règlement », sont insérés les mots : « un acte ou une omission qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles de droit en vigueur » ;
- ⑧ f) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il dispose d'un droit de signalement et de divulgation publique protégé dans les conditions prévues par le présent chapitre. »
- ⑨ 2° Après le premier alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑩ « La révélation ou le signalement mentionnés au premier alinéa peut porter sur toute information relative aux faits mentionnés au premier alinéa, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont susceptibles de se produire dans l'organisation au sein de laquelle l'auteur de signalement travaille ou a travaillé ou au sein d'une autre organisation avec laquelle il est ou a été

en contact dans un cadre professionnel, et concernant des tentatives de dissimulation de telles violations. »

- ⑪ « Peuvent également effectuer une révélation ou un signalement :
- ⑫ « a) Les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, les stagiaires rémunérés ou non rémunérés, et les bénévoles ;
- ⑬ « b) Toute personne travaillant sous la supervision et la direction des contractants, de sous-traitants et de fournisseurs ».

Article 2

- ① Après l'article 6 à la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, il est inséré ainsi un article 6-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 6-1. - Les mesures de protection prévues au présent chapitre s'appliquent aux personnes mentionnées à l'article 6, notamment aux :
- ③ « a) facilitateurs, entendus comme toute personne physique ou morale ayant participé à favoriser la révélation ou le signalement par une lanceuse ou un lanceur d'alerte dans le respect des articles 6 à 8-2 ;
- ④ « b) tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel ;
- ⑤ « c) entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel. »

TITRE II

PROCÉDURES DE SIGNALEMENT

Article 3

- ① La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est ainsi modifiée :

② 1° Après l'article 7, est inséré une section 1 ainsi rédigée :

③

« Section 1

④

« *Le signalement interne* »

⑤

2° L'article 8 est ainsi modifié :

⑥

a) Au début du premier alinéa du I et au début du II, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice de la procédure de signalement auprès de l'inspection générale de la protection des lanceuses et des lanceurs d'alerte prévue à l'article 8-3 » ;

⑦

b) Au second alinéa du I, après le mot : « administrative », sont insérés les mots : « à l'inspection générale de la protection des lanceuses et lanceurs d'alerte » ;

⑧

c) Le III est complété par les mots : « et après consultation des partenaires sociaux ».

⑨

d) Est ajouté un V ainsi rédigé :

⑩

« V. – La personne ou le service qui reçoit le signalement dans les conditions prévues au premier alinéa du I s'abstient de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur du signalement ou la personne concernée et transmet, le cas échéant, le signalement sans modification à la personne ou au service chargés du traitement des signalements.

⑪

« Les employeurs publics ou privés ont une obligation d'information sur les procédures de signalement prévues aux articles 8 à 8-3 du présent chapitre à l'égard de leurs employés et agents. »

⑫

3° Après l'article 8, sont insérés deux articles 8-1 et 8-2 ainsi rédigés :

⑬

« Art. 8-1. – Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou en externe par un tiers, dans le respect des mesures de sauvegarde et des exigences visées aux articles 8-4 et 9.

⑭

« Sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu du présent chapitre de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations, et de remédier à la violation signalée, les entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 salariés peuvent partager des

ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener. »

- ⑮ « Art. 8-2. – La procédure de signalement interne et le suivi des signalements garantissent :
- ⑯ « a) la désignation d'une personne ou d'un service compétent et présentant des garanties d'indépendance pour assurer le suivi des signalements, de maintenir la communication avec l'auteur de signalement, lui demander, le cas échéant, d'autres informations et lui fournir un retour d'informations sur les suites données au signalement ;
- ⑰ « b) un suivi diligent par les mêmes personne ou service en ce qui concerne les signalements anonymes ;
- ⑱ « c) un délai raisonnable pour fournir un retour d'informations, n'excédant pas trois mois à compter du signalement ;
- ⑲ « d) la mise à disposition d'informations claires et facilement accessibles concernant les procédures de signalement interne ou externe ».

Article 4

- ① I. – Les articles 8 à 8-2 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économiques sont applicables à titre expérimental aux entreprises de moins de 50 salariés pour une durée de trois ans à compter de la publication de la présente loi.
- ② II. – Le I s'applique aux signalements effectués dans les conditions prévues par les articles 8 à 8-3 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 à compter du lendemain de la publication de la présente loi.
- ③ III. – L'expérimentation prévue au I fait l'objet d'une évaluation dont les résultats sont transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

Article 5

- ① Après l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est insérée une section II ainsi rédigée :
- ②

« Section 2
- ③

« Le signalement externe »
- ④ « Art. 8-3. - L'inspection générale de la protection des lanceuses et lanceurs d'alerte est compétente pour recevoir les signalements des personnes mentionnées à l'article 6 leur assurer un retour d'informations. Elle met en œuvre un suivi diligent des suites à donner à ces signalements, entendu comme toute mesure prise pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds ou la clôture de la procédure.
- ⑤ « Elle est chargée d'établir, à cette fin, des canaux de signalement externe indépendants pour la réception et le traitement des informations sur les violations définies au même article 6.
- ⑥ « Elle accuse réception du signalement dans un délai maximal de sept jours à compter de sa réception, sauf demande contraire expresse de son auteur ou à moins que l'autorité compétente ait des motifs raisonnables de croire qu'accuser réception du signalement compromettrait la protection de l'identité de l'auteur du signalement ;
- ⑦ « Elle communique à l'auteur de signalement le résultat final des enquêtes menées le cas échéant. »
- ⑧ « Art. 8-4. - L'inspection générale de la protection des lanceuses et lanceurs d'alerte publique, dans une section distincte, aisément identifiable et accessible de son site internet, au moins les informations suivantes :
- ⑨ « a) les conditions pour bénéficier d'une protection au titre du présent chapitre ;
- ⑩ « b) les coordonnées nécessaires des canaux de signalement externe, en particulier les adresses électroniques et postales, et les numéros de téléphone de ces canaux, en indiquant si les conversations téléphoniques sont enregistrées ou non ;

- ⑪ « c) les procédures applicables au signalement de violations, y compris la manière dont l'autorité compétente peut demander à l'auteur du signalement de clarifier les informations signalées ou de fournir des informations supplémentaires, le délai pour fournir un retour d'informations, ainsi que le type de retour d'informations et son contenu ;
- ⑫ « d) le régime de confidentialité applicable aux signalements, et en particulier les informations relatives au traitement des données à caractère personnel ;
- ⑬ « e) les mesures de suivi pouvant être données aux signalements ;
- ⑭ « f) les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels. »

Article 6

- ① La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est ainsi modifiée :
- ② 1° Après l'article 8-4 tel qu'il résulte de l'article 5 de la présente loi, est insérée une section 3 ainsi rédigée :
 - ③ *« Section 3*
 - ④ *« Les dispositions communes applicables aux procédures de signalement »*
- ⑤ 2° Le I de l'article 9 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Au premier alinéa, la référence : « à l'article 8 » est remplacée par les références : « aux articles 8 à 8-3 » ;
- ⑦ b) Le deuxième alinéa est complété par la phrase suivante : « Lorsqu'elle informe les auteurs de signalement de la divulgation de ces éléments, l'autorité judiciaire leur adresse une information écrite motivant les raisons de cette divulgation. »

TITRE III

LES MESURES DE PROTECTION

Article 7

- ① L'article L. 1132-3-3 du code du travail est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, après le mot : « contrat », sont insérés les mots : « ni faire l'objet de coercition, d'intimidation ou de harcèlement » ;
- ③ 2° À la première phrase du troisième alinéa, les références : « articles 6 à 8 » sont remplacées par les références : « articles 6 à 8-3 ».

Article 8

- ① I. – À l'article 1 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, après le mot : « syndicales », sont insérés les mots : « du fait d'être ou avoir été lanceuse ou lanceur d'alerte au sens de la loi ».
- ② II. – Les personnes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ont accès, lorsque cela est approprié, à des mesures correctives contre les représailles mentionnées à l'article L. 1132-3-3 du code du travail, y compris des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires.
- ③ « Les mêmes personnes n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués dans le respect des articles 8 à 8-3 de la loi n° 2016-1691 précitée. Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon des poursuites engagées le cas échéant à leur rencontre. »

Article 9

- ① Le titre I^{er} 9-4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, est complété par un article 9-5 ainsi rédigé :
- ② « Art. 9-5. - La condition de ressources n'est pas exigée pour les personnes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du

9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ainsi que pour leurs ayants droit pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en vue d'exercer l'action civile ou pénale en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne. »

Article 10

- ① Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, par dérogation à l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et par dérogation à l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, l'accès aux corps de fonctionnaires peut être ouvert par la voie de modes de recrutement réservés valorisant les acquis professionnels des personnes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
- ② Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

Article 11

- ① L'article 706-3 du code de procédure pénale est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les personnes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, bénéficient, s'il y a lieu, d'une assistance financière ou d'un secours financier au titre d'une indemnité dont le montant est fixé par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions ».
- ③ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »

TITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 12

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur l'élaboration d'un code de la lanceuse et du lanceur d'alerte.

Article 13

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

Article 14

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