

Résolution 2300 (2019)¹

Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente. La reconnaissance qui leur est accordée et l'efficacité de leur protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constituent un véritable «marqueur» démocratique.
2. La protection des lanceurs d'alerte est aussi une question de droits fondamentaux: elle repose sur la liberté d'expression et d'information, qui implique le droit de chacun de s'exprimer librement, sans crainte de représailles, dans des limites précisément définies (interdisant notamment le discours de haine et la calomnie intentionnelle). Cependant, cette protection nécessite une législation particulière pour prendre en compte la spécificité des lanceurs d'alerte qui s'exposent en poursuivant un objectif d'intérêt général.
3. Révéler des dysfonctionnements graves dans l'intérêt public ne doit pas rester un domaine réservé aux seuls citoyens prêts à sacrifier leur vie personnelle et celle de leurs proches, comme cela a été trop souvent le cas par le passé. Lancer l'alerte doit devenir le réflexe normal de tout citoyen responsable ayant pris connaissance de dangers graves pour l'intérêt général.
4. Sans lanceurs d'alerte, de nombreux défis posés à nos démocraties ne pourront trouver de solution: la lutte contre la grande corruption et le blanchiment d'argent bien sûr, mais aussi des nouveaux enjeux tels que la liberté individuelle menacée par l'utilisation frauduleuse en masse de données personnelles, des activités engendrant des atteintes graves à l'environnement ou des menaces sur la santé publique, par exemple. Il est donc urgent d'encourager, par des mesures ciblées, des signalements par les personnes ayant connaissance de faits pertinents et de mieux protéger ceux qui prennent le risque de le faire.
5. Dans cet esprit, la définition de lanceur d'alerte doit être large, pour englober toute personne physique ou morale qui révèle ou signale de bonne foi un crime ou un délit, une violation de la loi ou une menace ou un préjudice pour l'intérêt général dont elle a eu connaissance, directement ou indirectement.
6. L'Assemblée note avec satisfaction que, depuis son premier rapport en la matière ([Résolution 1729 \(2010\)](#) et [Recommandation 1916 \(2010\)](#) sur la protection des «donneurs d'alerte») et la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe (Albanie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, Suède, Suisse, République tchèque et Royaume-Uni) ont adopté des lois visant à mieux protéger les lanceurs d'alerte de manière générale ou au moins dans certains secteurs.
7. Elle note également que le Parlement européen a approuvé le 16 avril 2019 une proposition de directive visant à améliorer la situation des lanceurs d'alerte dans tous ses États membres. Cette proposition de directive, largement inspirée par les travaux du Conseil de l'Europe en la matière, représente un vrai progrès. Elle permet notamment le libre choix du canal utilisé pour lancer l'alerte, sans imposer une hiérarchie

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1^{er} octobre 2019 (30^e séance) (voir [Doc. 14958](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Sylvain Waserman). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1^{er} octobre 2019 (30^e séance).

Voir également la [Recommandation 2162 \(2019\)](#).



entre les voies interne et externe. L'Assemblée souligne l'action du Parlement européen pour avoir obtenu cet excellent résultat dans le cadre du «trilogue» avec la Commission européenne et le Conseil européen au mois de mars 2019.

8. L'Assemblée, en prenant note des propositions ci-après, exprime sa conviction que ces mesures ne pourront être pleinement efficaces que si elles sont soutenues par des médias libres, qui tiennent à leur indépendance, la défendent, et qui bénéficient de l'appui d'une législation garantissant la liberté de la presse et organisant l'accès public aux documents officiels.

9. La proposition de directive européenne prévoit notamment:

9.1. une définition large du cercle des personnes protégées, incluant aussi les relations professionnelles pré- et postcontractuelles et non rémunérées, les actionnaires et les travailleurs indépendants (par exemple des fournisseurs et des consultants);

9.2. des procédures et des obligations claires en matière de signalement pour les employeurs (privés et publics), qui doivent créer des canaux de signalement sûrs, normalement en deux étapes:

9.2.1. d'abord, au choix du lanceur d'alerte, un signalement soit interne (via un canal de signalement créé à cet effet), soit externe, aux autorités compétentes (autorités régulatrices spécialisées, autorités judiciaires, conseil de l'ordre professionnel);

9.2.2. ensuite, si aucune mesure appropriée n'a été prise dans un délai de trois mois après le signalement ou en cas de menace imminente pour l'intérêt public, ou, si le signalement aux autorités n'a aucun effet, un signalement public, y compris auprès des médias;

9.3. l'interdiction de représailles contre le lanceur d'alerte sans échappatoire et avec une protection efficace contre les procédures judiciaires pénales et civiles contre le lanceur d'alerte de bonne foi, y compris des «procédures-bâillons»; la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et également la protection du lanceur d'alerte anonyme en cas de découverte de celle-ci;

9.4. l'immunité pénale et civile pour les actes d'obtention de l'information signalée, à condition que ces actes ne constituent pas en eux-mêmes des délits autonomes;

9.5. des voies de recours juridiques et des moyens de droit efficaces (dommages et intérêts, réintégration, mesures provisoires), avec renversement de la charge de la preuve concernant le lien entre les mesures préjudiciables prises contre le lanceur d'alerte et le signalement d'informations;

9.6. des sanctions financières à l'encontre de ceux qui tentent d'empêcher l'alerte («étouffeurs d'alerte»), commettent des représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte ou divulguent son identité;

9.7. le suivi efficace et dans un délai raisonnable (trois mois en règle générale) avec un retour au lanceur d'alerte des signalements faits;

9.8. des mesures de soutien juridique et psychologique aux lanceurs d'alerte;

9.9. la collecte et la diffusion d'informations sur l'impact des signalements faits par les lanceurs d'alerte.

10. La proposition de directive couvre directement le signalement des violations ou abus du droit de l'Union européenne (notamment dans les domaines de la lutte contre le blanchiment de capitaux, la fiscalité de l'entreprise, la protection des données, la protection des intérêts financiers de l'Union, la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la sécurité nucléaire). Rien n'empêche, cependant, les pays qui le souhaitent de protéger, selon les mêmes principes, le signalement de violations ou d'abus de leur droit national. Il n'y a pas de raison de moins bien protéger le droit national et l'intérêt général au niveau national que le droit et les intérêts de l'Union européenne.

11. Tous les pays membres de l'Union européenne seront légalement tenus de transposer cette directive dans leur droit national dans les deux ans après son entrée en vigueur. Toutefois, les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas, ou pas encore, membres de l'Union européenne ont tout intérêt eux aussi à s'inspirer de la proposition de directive pour adopter ou pour moderniser leur législation en conformité avec les nouvelles normes européennes.

12. Sur la base de ses travaux antérieurs, l'Assemblée considère que les améliorations suivantes, qui ont vocation à clarifier, à concrétiser ou à compléter la proposition de directive, seraient souhaitables pour rassurer et pour encourager davantage de lanceurs d'alerte potentiels, et pour promouvoir une vraie culture de la transparence:

12.1. permettre à des personnes morales de lancer l'alerte sur des pratiques illégales ou de bénéficier d'une protection en tant que «facilitatrices d'alerte», à l'instar des journalistes qui bénéficient de la protection de leurs sources; les «auxiliaires de signalement» doivent bénéficier d'une protection renforcée, notamment face à des pressions pour révéler l'identité de lanceurs d'alerte;

12.2. assurer que les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale bénéficient d'une législation spécifique permettant de mieux encadrer les poursuites pénales pour violation du secret d'État en articulation avec une exception de défense d'intérêt public; et que les juges qui doivent trancher la question de savoir si l'intérêt public justifie l'alerte ont eux-mêmes accès à toutes les informations pertinentes;

12.3. mettre en place une autorité indépendante dans chaque pays qui serait chargée:

12.3.1. d'assister les lanceurs d'alerte, notamment en enquêtant sur les allégations de représailles et de manque de suivi donné aux signalements, et, le cas échéant, en rétablissant les lanceurs d'alerte dans tous leurs droits, y compris la réparation intégrale de tous les préjudices qu'ils ont subis;

12.3.2. de s'assurer qu'une alerte lancée a toutes les chances d'aboutir, quels que soient les intérêts en jeu, en dénonçant les éventuelles manœuvres visant à les étouffer; ce rôle est particulièrement déterminant lorsque de puissants acteurs économiques ou politiques interviennent et déploient des efforts disproportionnés pour étouffer l'alerte et/ou pour faire pression sur le lanceur d'alerte;

12.3.3. d'assurer un lien avec les autorités judiciaires en tant qu'interlocuteur fiable pour fournir, notamment, des éléments matériels et tangibles dans le cadre d'une procédure judiciaire. Cette autorité indépendante pourra donc (à l'instar d'autorités du type «défenseur des droits») intervenir, dans le cadre d'une procédure de justice, pour présenter son analyse du dossier et produire des éléments d'appréciation sur l'alerte et l'action du lanceur d'alerte;

12.3.4. de constituer, avec d'autres autorités indépendantes, un véritable réseau européen qui permettrait le partage des bonnes pratiques et l'échange d'expériences en ce qui concerne les enjeux et les difficultés rencontrées dans le cadre de leur mission. Ces autorités constitueraient ainsi un observatoire indépendant à l'échelle européenne, qui agirait au quotidien pour que les alertes et les lanceurs d'alerte prennent la juste place qu'ils doivent avoir dans nos démocraties. Ce réseau d'autorités indépendantes serait, dans son domaine, un interlocuteur privilégié pour le Conseil de l'Europe;

12.4. créer un fonds de soutien juridique alimenté par le produit des sanctions pécuniaires infligées aux personnes ou organisations n'ayant pas respecté la législation en matière de lancement d'alerte, pour financer un soutien juridique de qualité destiné aux lanceurs d'alerte dans leurs procédures devant les instances judiciaires, souvent longues, complexes et coûteuses; ce fonds serait administré par l'autorité indépendante qui le débloquerait si la personne poursuivie, qui se prétend lanceuse d'alerte, répond aux critères préalablement établis;

12.5. assurer que les lanceurs d'alerte et leurs proches sont aussi protégés contre les représailles commises par des tiers;

12.6. assurer que la charge de la preuve pèse sur les personnes attaquant les lanceurs d'alerte, en prévoyant notamment que:

12.6.1. la bonne foi du lanceur d'alerte est explicitement présumée;

12.6.2. la personne ou l'autorité qui poursuit le lanceur d'alerte doit prouver qu'elle a subi un vrai préjudice, y compris dans le domaine de la sécurité nationale;

12.6.3. en cas d'alerte publique, les personnes attaquant le lanceur d'alerte doivent démontrer que les conditions pour une alerte publique n'étaient pas réunies;

12.6.4. l'inversion de la charge de la preuve en faveur des lanceurs d'alerte s'applique aussi en cas de poursuites pénales pour diffamation;

12.7. éviter de soumettre la protection des lanceurs d'alerte à des conditions subjectives et imprévisibles, telles que la motivation purement altruiste du lanceur d'alerte, un devoir de loyauté vis-à-vis de l'employeur ou celui d'agir de manière responsable, sans indication claire et précise de ce qui est attendu du lanceur d'alerte potentiel; en effet, il est essentiel qu'un lanceur d'alerte puisse avoir rapidement la confirmation qu'il répond aux critères requis pour bénéficier de la législation spécifique propre aux lanceurs d'alerte. Si seule la décision d'un juge permet de l'établir *in fine*, l'appréciation au plus tôt de ces critères (en particulier par l'autorité indépendante) est un enjeu de sécurisation important du lanceur d'alerte;

12.8. faire bénéficier les lanceurs d'alerte du droit d'asile, en permettant, dans des cas exceptionnels, que les lanceurs d'alerte introduisent la demande depuis leur lieu de séjour à l'étranger; le niveau de maturité de la législation de protection des lanceurs d'alerte dans le pays d'origine doit être pris en compte; ces procédures spécifiques aux lanceurs d'alerte pourraient être créées sous l'égide du Conseil de l'Europe; en tout état de cause, il est essentiel de mener une réflexion sur le droit d'asile pour l'adapter aux nouveaux enjeux des lanceurs d'alerte;

12.9. faire bénéficier, dans le cadre d'une démarche de lancement d'alerte, d'un privilège légal les personnes déléguées par les entreprises ou les administrations pour recevoir des alertes; il s'agit de donner des garanties aux lanceurs d'alerte potentiels que ces personnes seront en mesure de protéger leur identité si nécessaire;

12.10. assurer que les personnes déléguées pour recevoir des alertes et pour assurer leur suivi sont suffisamment qualifiées et indépendantes, et qu'elles rendent compte directement au sommet de la hiérarchie de l'entreprise ou de l'administration concernée;

12.11. assurer que la criminalisation d'actes d'obtention de l'information par le lanceur d'alerte est limitée à de véritables effractions à des fins d'avantages personnels sans aucun lien avec le signalement d'informations dans l'intérêt public;

12.12. collecter et diffuser largement, en lien avec les autorités indépendantes de chaque pays, des informations concernant le fonctionnement des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte (par exemple le nombre d'affaires, leur durée, les résultats et les sanctions pour représailles), pour mieux évaluer le fonctionnement des lois dans chaque pays, et pour partager les bonnes pratiques et corriger les mauvaises;

12.13. favoriser l'émergence dans la société civile d'un écosystème favorable à l'accompagnement des lanceurs d'alerte, en s'appuyant notamment sur les réseaux associatifs et l'engagement de citoyens bénévoles. Cet écosystème est essentiel pour rompre l'isolement auquel chaque lanceur d'alerte est confronté et accompagner ce dernier dans son action, mais aussi pour inspirer des évolutions dans les législations nationales. Dans le domaine de l'alerte et de la protection des lanceurs d'alerte, l'élaboration des législations conjointement avec la société civile est une approche particulièrement pertinente.

13. L'Assemblée invite:

13.1. les États membres du Conseil de l'Europe qui sont aussi membres de l'Union européenne:

13.1.1. à transposer au plus tôt la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union dans leur droit national dans l'esprit de la directive qui vise à établir des normes minimales communes pour assurer un haut niveau de protection des lanceurs d'alerte, y compris pour celles et ceux qui lancent une alerte sur des violations du droit national ou sur des menaces pour l'intérêt public au niveau national;

13.1.2. à mettre en place, au-delà des exigences de la directive européenne, les mesures énoncées au paragraphe 11 de la présente résolution, et notamment à créer des autorités indépendantes en charge de la protection des lanceurs d'alerte pour constituer un réseau européen et ancrer la logique du lancement d'alerte dans nos systèmes démocratiques, mais aussi à favoriser l'émergence d'acteurs de la société civile engagés sur le sujet;

13.2. les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne, ainsi que les États observateurs ou dont les parlements ont un statut de partenaires pour la démocratie, à revoir leurs législations pertinentes ou à adopter de nouvelles lois s'inspirant de la proposition de directive européenne et du paragraphe 11 de la présente résolution pour faire bénéficier les lanceurs d'alerte dans leur pays du même niveau de protection que ceux relevant d'un État membre de l'Union européenne;

13.3. tous les États membres du Conseil de l'Europe à franchir un pas déterminant en matière de protection des lanceurs d'alerte, notamment en constituant un réseau européen d'autorités indépendantes dont la vocation sera de donner aux alertes et aux lanceurs d'alerte la juste place qu'ils doivent prendre dans nos sociétés démocratiques;

13.4. l'ensemble des membres de l'Assemblée à sensibiliser leurs collègues parlementaires nationaux à l'importance d'une meilleure gestion des alertes et d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte, à partager les bonnes pratiques et à mettre en œuvre leur propre évaluation des législations pour apprécier l'état d'avancement du droit en la matière. À cet effet, les membres de l'Assemblée pourront se référer à la grille d'autoévaluation figurant dans le rapport.

14. L'Assemblée encourage et est favorable à la nomination d'un rapporteur général sur les lanceurs d'alerte, qui pourra au besoin faire entendre sa voix, par exemple dans des affaires individuelles.