

Blandine GAROT--JACQUEY
Clara LELEUX



CLINIQUE JURIDIQUE DE NANTERRE

2022 – 2023

Loi Wasserman et son décret d'application :
Rapport sur l'effectivité et l'efficacité du traitement des alertes par les autorités externes



Professeure référente : Mme Tatiana SACHS
Référent Maison des Lanceurs d'Alerte : Mr Glen MILLOT

Table des matières

Introduction	5
I. Une effectivité encore timide de la loi Wasserman et de son décret d'application	11
1. Le mode opératoire.....	11
a) Sur l'équipe dédiée aux alertes	11
b) Sur le traitement de l'alerte en lui-même.....	12
2. Les difficultés rencontrées	13
a) Le domaine de compétence.....	13
b) La distinction entre l'alerte et la plainte	13
c) Le flux important de signalement	14
d) Le contact avec le lanceur d'alerte.....	14
e) Considérations économiques.....	15
II. L'efficacité des procédures mises en place par les autorités externes	16
1. L'issue du traitement de l'alerte par les autorités externes lorsque celles-ci ne disposent pas de pouvoir de sanction	16
2. Le lien entre les procédures d'alertes au sein des autorités externes et les procédures judiciaires lorsque l'alerte porte sur un crime ou un délit.....	17
3. La sécurité des canaux de communications indispensable pour garantir la confidentialité des échanges avec le lanceur d'alerte.....	18
4. L'assimilation des alertes internes et externes au sein d'une autorité externe par la nomination d'un même référent pour recueillir ces deux types d'alertes	18
5. La coopération nécessaire entre les autorités externes qui ont le même domaine de compétence ou qui sont saisies pour la même alerte.....	20
a) Les autorités externes qui ont le même domaine de compétence	20
b) Plusieurs autorités externes saisies pour la même alerte	21
6. Les informations communiquées au lanceur d'alerte sur les mesures envisagées ou prises à la suite de son signalement.....	22
III. Préconisations pour améliorer l'exercice du droit d'alerte	24
1. Des moyens pour améliorer l'effectivité	24
a) Sur les canaux de communications pour signaler une alerte	24
b) Sur la procédure de recueil et de traitement des alertes.....	25
c) Sur la sécurité des systèmes d'informations et la confidentialité des informations	26
d) Sur les autorités qui refusent de mettre en place une procédure et de traiter les alertes	26
2. Des moyens pour améliorer l'efficacité	27
a) Le soutien psychologique et financier des lanceurs d'alertes	27
b) La nécessité de nommer d'autres autorités externes.....	28
Bibliographie.....	31

Introduction

Selon l'auteur de la proposition de loi, Sylvain Waserman, qui porte sur la protection des lanceurs d'alerte et qui été enrichie par les parlementaires au cours de son examen avant d'être promulguée en mars 2022, cette loi « constitue la meilleure protection des lanceurs d'alerte en Europe »¹.

Il est vrai que le texte prévoit un certain nombre de protections supplémentaires à l'égard des lanceurs d'alertes. Cette loi s'inscrit dans un contexte plus vaste d'envergure européenne. En effet, elle transpose une directive européenne du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union². Cependant, une directive en droit de l'Union européenne lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre, tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre aux Etats lors de la transposition dans le cadre juridique national. Cette marge de manœuvre a été utilisée en France. La loi et son décret d'application semble aller au-delà de la protection demandée par la directive. Ainsi, la loi n°2022-401³ est adoptée le 21 mars 2022 et son décret d'application n°2022-1284⁴ le 3 octobre 2022.

Concrètement, cette nouvelle loi vise à renforcer la protection des lanceurs d'alerte déjà mise en œuvre par la loi dite « Sapin 2 »⁵ de 2016. Tout d'abord, elle précise la définition du lanceur d'alerte en retenant qu'il s'agit de « toute personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation du droit international ou de l'Union européenne, de la loi ou du règlement »⁶. Par ailleurs, il n'est plus précisé que la personne doit agir de manière désintéressée ou bien qu'elle doit avoir obtenu des informations dans le cadre de ses activités

¹ Dans une interview accordée au quotidien *20 minutes*, le député modém du Bas-Rhin, Sylvain Waserman, a soutenu qu'à la suite de cette nouvelle loi, la France disposait de « la meilleure législation européenne en matière de protection des lanceurs d'alerte » <https://www.20minutes.fr/high-tech/3233923-20220211-lanceurs-alerte-comment-protoger-david-contre-goliath-reequilibrer-combat-interroge-sylvain-waserman>

² La directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union, adoptée le 23 octobre 2019, est entrée en vigueur le 16 décembre 2019. Les États membres ont jusqu'au 17 décembre 2021, conformément à l'article 26 de cette directive, pour la transposer dans leur législation.

³ Loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

⁴ Décret n°2022-1984 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

⁵Loi 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.

⁶ *Op. cit.*, n°3, article 1^{er}.

professionnelles : elle peut désormais signaler des faits dont elle en a eu personnellement connaissance dans un cadre non-professionnel⁷.

Cette nouvelle loi revêt également une importance particulière en ce qu'elle met en place un nouveau statut pour l'entourage des lanceurs d'alerte, ce qui n'était pas prévu dans la loi Sapin 2. Cette prise en compte est issue de la directive européenne de 2019 qui étend une partie de la protection accordée aux lanceurs d'alerte aux personnes physiques qui sont en lien avec celui-ci. Il peut s'agir de facilitateurs mais aussi de collègues ou de proches⁸. La loi Wasserman est allée plus loin encore en prévoyant que les personnes morales de droit privé à but non lucratif puissent également être reconnues comme facilitatrices⁹.

De plus, en s'appuyant sur la directive, la loi a simplifié les canaux de signalement disponibles pour les lanceurs d'alerte. Contrairement à ce qui était prévu dans la loi Sapin 2, ils ne sont plus obligés de passer en premier lieu par le signalement interne auprès de leur entreprise ou administration avant de recourir, en cas d'absence de traitement, au canal de signalement externe. Cette suppression de la hiérarchisation des canaux de signalement fait état de la prise en compte par le législateur des difficultés que peut présenter le signalement par voie interne, notamment le risque de pressions ou de représailles.

Désormais, le lanceur d'alerte a le choix entre effectuer un signalement soit par la voie interne, soit par la voie externe auprès de l'autorité compétente. A noter cependant que si le lanceur d'alerte veut passer par la voie de la divulgation publique, il lui faudra au moins avoir fait un signalement externe. Ces autorités sont listées par un décret d'application du 3 octobre 2022¹⁰. Parmi ces autorités se trouvent aussi bien des autorités administratives indépendantes que des ordres professionnels. C'est ce décret qui a déterminé avec précision la marche à suivre par les autorités en ce qu'il fixe les conditions de recueil au signalement ainsi que les délais à respecter. Il s'agit d'un outil juridique précieux sur lequel les autorités s'appuient afin de mettre en œuvre leur procédure de recueil de l'alerte.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibid.*, article 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Op. cit.*, n°4, Annexe.

Par ailleurs, cette nouvelle loi, ainsi que la loi organique¹¹ publiée le même jour, accordent une place importante au Défenseur des droits, qui joue un rôle essentiel en orientant les lanceurs d’alerte en cas d’incompétence d’une autorité, par exemple. Le Défenseur des droits assume la fonction de facilitateur général, pour guider les lanceurs d’alerte.

En plus de simplifier le système de signalement, la loi renforce la protection des lanceurs d’alerte en ajoutant des garanties de confidentialité concernant le signalement et en élargissant la liste des représailles interdites. Elle prévoit aussi l’irresponsabilité des lanceurs d’alerte, qui ne pourront être tenus civilement et pénalement responsables des préjudices causés par leur signalement émis de bonne foi. La loi souhaite vise également à fournir un soutien psychologique et financier aux lanceurs d’alerte, ces mesures devant cependant être mises en place par les autorités externes elles-mêmes sans que cette mission soit pour elles une obligation¹².

À la suite de la promulgation de la loi et surtout de son décret d’application, la Maison des Lanceurs d’Alerte a souhaité entreprendre un projet, dans le cadre de la clinique du droit, pour analyser et renforcer l’efficacité des procédures de traitement des alertes. Cette association loi 1901 souhaite s’assurer de la mise en place de bonnes pratiques rendant le signalement d’alerte réalisable et ce au regard des objectifs fixés par la loi et plus largement la directive européenne. Cependant, la mise en œuvre de la loi prend un certain temps et les autorités sont confrontées à certaines difficultés qui entravent l’effectivité et l’efficacité de la loi. Ainsi, dans le but de faciliter le parcours des lanceurs d’alertes et le traitement des alertes, la Maison des Lanceurs d’Alerte envisage de mettre en place un outil numérique destiné à la fois aux lanceurs d’alerte, aux facilitateurs qui les accompagnent et aux autorités externes. Il permettrait, dans un premier temps, d’identifier l’autorité externe compétente, puis les modalités requises par cette autorité pour effectuer un signalement.

Concrètement, notre rôle auprès de la Maison des Lanceurs d’Alerte a été celui d’enquêter auprès des autorités externes sur la mise en œuvre de la loi et de son décret d’application. Après avoir étudié attentivement la nouvelle loi et les modifications qu’elle apportait à la loi Sapin 2, nous sommes allées à la rencontre des différentes autorités désignées par le décret d’application. Ces rencontres ont été l’occasion pour nous de les interroger sur la mise en œuvre de cette loi

¹¹ Loi organique n°2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d’alerte.

¹² *Op. cit.*, n°3., articles 6 et 12.

et les mesures prises. Systématiquement, après chaque entrevue, nous avons rédigé un rapport faisant état des informations que nous avons pu recueillir, ainsi que de l'avancée des autorités dans la mise en place de la procédure.

Ce travail d'enquête nous a permis de mesurer le travail effectué par les autorités, mais aussi de faire remonter leurs inquiétudes et les difficultés auxquelles elles ont pu être confrontées. Parfois, cela a même été l'occasion d'établir un premier contact entre l'autorité externe concernée et la Maison des Lanceurs d'Alerte, qui ont ensuite exprimé leur souhait de poursuivre leurs échanges.

Afin de préparer au mieux ces échanges, nous avons commencé par établir un tableau recensant toutes les autorités, leurs compétences ainsi que les modalités de contact que nous avons pu recueillir lors de nos recherches. Cette première étape a été suivie par la prise de contact avec chaque autorité pour lesquelles nous avons réussi à trouver les coordonnées des personnes concernées. Nous avons principalement utilisé la voie d'envoi de courrier électronique, pour lequel nous avons rédigé un modèle de courrier vérifié au préalable par la Maison des Lanceurs d'Alerte et modifié au besoin selon les autorités. Dès le mois de janvier, nous avons ainsi pu débiter nos entretiens avec les autorités qui avaient accepté de nous rencontrer. Ces rencontres étaient structurées autour d'un questionnaire que nous avons préparé à l'avance et qui avait été complété par la Maison des Lanceurs d'Alerte. Nous l'avons également adapté en fonction des spécificités de chaque autorité, ainsi qu'en fonction de notre expérience accumulée au fil du temps. En général, chaque entretien durait environ une heure.

Au total, nous avons eu l'opportunité de rencontrer quatorze autorités, couvrant un large éventail de domaines, tels que la santé publique, le marché intérieur, mais aussi l'agriculture et d'autres encore. Malheureusement, quatre autorités n'ont pas souhaité nous rencontrer, ce qui peut s'expliquer par leur retard dans la mise en place de la procédure d'alerte. Neuf autorités n'ont pas répondu à nos demandes de contact, tandis que d'autres ont accepté de nous rencontrer, mais les entretiens n'ont pas été encore programmés. Il est possible qu'ultérieurement, ces entretiens soient menés par la Maison des Lanceurs d'Alerte elle-même avec les autorités en question. Pour une majeure partie des autorités, nous avons dû envoyer des relances de mails, en utilisant parfois l'appui de la Maison des Lanceurs d'Alerte afin d'obtenir d'autres entretiens. Au-delà de l'impossibilité pour certaines autorités de nous recevoir en raison de leur manque d'avancement dans la mise en place de la nouvelle procédure, certaines ont aussi pu

montrer une certaine interrogation voire une certaine méfiance quant à notre lien avec la Maison des Lanceurs d'Alerte ou même sur le rôle de la Maison des Lanceurs d'Alerte en lui-même.

Cependant, nous avons constaté qu'après les entretiens, les autorités semblaient rassurées et plus disposées à travailler en étroite collaboration avec la Maison des Lanceurs d'Alerte. Il ressort également de nos échanges que le Défenseur des droits est un allié précieux sur lequel les autorités peuvent s'appuyer. A cet égard, une partie d'entre elles, ont exprimé le souhait de nous rencontrer après une réunion organisée fin-mars par le Défenseur des droits. Cette réunion était perçue par les autorités comme une occasion d'obtenir des réponses aux questions qu'elles se posaient concernant la mise en œuvre de la procédure. Bien que ce premier contact ait été apprécié par les autorités, il semble que d'autres réunions soient prévues pour répondre à des questions plus spécifiques à certaines autorités, notamment celles des ordres professionnels. Après notre entretien avec le Défenseur des droits, nous avons retenu que celui-ci privilégie tant les réunions multilatérales que bilatérales et donc l'accompagnement pour celles qui le souhaitent, des autorités dans la mise en place de la procédure. Cette volonté d'accompagnement a été confirmée par les autorités elles-mêmes.

Dès le début de nos recherches pour contacter les autorités, nous avons constaté que les lanceurs d'alerte pouvaient rencontrer des difficultés pour saisir l'autorité compétente. En effet, après nos entretiens et en consultant les sites internet de chaque autorité, il ressort que la plupart d'entre elles n'avaient, pas encore mis en place de procédure en ligne ni fourni d'indications claires sur la démarche à suivre pour les lanceurs d'alerte. Il est important de noter que la mise en place de telles procédures peut prendre du temps, d'autant plus que la majorité des autorités nous ont indiqué avoir été informées tardivement de leur nomination dans le décret. De plus le décret semble poser problème pour une majorité d'autorités qui estiment que des zones d'ombres persistent. Ces interrogations ne font que retarder la mise en œuvre de la procédure et donc limiter la protection des lanceurs d'alerte.

Cette première difficulté rencontrée puis d'autres ensuite, ne nous ont pas permises de rencontrer la totalité des autorités. Par conséquent, bien que notre participation au projet prenne fin en juin, la Maison des Lanceurs d'Alerte a prévu de poursuivre le travail commencé. Cependant, l'objectif de mise en place d'un outil numérique répertoriant les procédures de chaque autorité devra être reporté, étant donné que la plupart d'entre elles n'ont encore rien

publié sur leur site. Il semble que la plupart ait fixé comme objectif de finaliser la mise en œuvre de la procédure pour la rentrée 2023/2024.

Ainsi, comme les procédures n'ont pas encore toutes été publiées sur le site des autorités externes, se pose la question de l'effectivité de la loi Wasserman et de son décret d'application dont ce dernier devait être d'application immédiate. L'effectivité d'une norme juridique est mesurée de manière quantitative, voire statistique, de la conformité des situations ou opérations concrètes mises en œuvre en application de la norme par rapport au modèle visé par cette norme¹³. En d'autres termes, l'effectivité d'une norme revient à mesurer l'écart entre ce qui est prévu par le droit et ce qui réellement pratiqué dans les faits. La notion d'effectivité se distingue de la notion d'efficacité dans la mesure où l'efficacité d'une norme juridique réside dans l'obtention du résultat recherché par l'autorité qui l'a édicté¹⁴. Ainsi, l'efficacité de la loi Wasserman et de son décret d'application s'évalue par rapport au résultat recherché par le Parlement français qui a transposé la directive européenne. Le résultat recherché de ses normes, outre la transposition même de la directive, est d'améliorer la protection des lanceurs d'alerte, telle qu'indiquée par l'intitulé de la loi Wasserman : « loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ». Néanmoins, le décret d'application de la loi Wasserman se concentre principalement sur le traitement des alertes par les autorités externes. Ainsi, quelle est l'effectivité et l'efficacité de la loi Wasserman et de son décret d'application quant au traitement des alertes par les autorités externes ?

Dans le cadre du traitement des alertes par les autorités externes, l'effectivité de la loi Wasserman et de son décret d'application doit d'abord être mesurée (I) avant de pouvoir déterminer l'efficacité de ces deux normes (II). Enfin, des préconisations de moyens pour améliorer l'effectivité et l'efficacité de ces deux normes sont proposés (III).

¹³ JEAMMAUD A. et SEVERIN E., « Evaluer le droit », *Recueil Dalloz*, 1992, p. 263.

¹⁴ *Ibidem*.

I. Une effectivité encore timide de la loi Waserman et de son décret d'application

Tout d'abord, il convient de rappeler que les constats sont relatifs à une période donnée, celle de notre période de recherche allant de novembre 2022 à fin mai 2023. Ces constats seront voués à évoluer, nos recherches ayant commencé le mois suivant la promulgation du décret qui détermine les autorités compétentes, toutes n'ont pas encore de procédure effective.

Sur la totalité des autorités, seulement trois d'entre elles ont mis en place une procédure. Ces autorités ayant été concernées par la question du signalement avant d'avoir été nommées par le décret d'application ont donc rencontré moins de difficultés. Cependant, suite à la réunion avec le Défenseur des droits, il semble que la plupart des autorités qui n'ont pas encore de procédure effective en auront une pour la rentrée 2023/2024.

D'ici là, les autorités rencontrées semblent réfléchir activement à la mise en place d'une telle procédure et sont assez impliquées dans sa mise en œuvre. Elles avaient pour la plupart déjà pu se positionner quant à ce qu'elles souhaitaient mettre en place. Et, bien que le décret leur trace le chemin à suivre, leurs réflexions commencent à aboutir et toutes n'empruntent pas exactement le même mode opératoire (1). Il ressort cependant de nos entretiens que les autorités se heurtent aussi à des difficultés de mises en œuvre de la procédure (2).

1. Le mode opératoire

Les autorités ont envisagé chacune différentes formes d'équipes dédiées aux alertes (a) mais aussi différents déroulements du traitement de l'alerte (b).

a) Sur l'équipe dédiée aux alertes

Toutes les autorités ne retiennent donc pas le même mode opératoire. La nombre de personnes en charge du recueillement de l'alerte pouvant varier selon la taille de l'autorité et de son champ de compétence. Ainsi une autorité qui sera compétente pour plusieurs types d'alerte sera plus encline à instaurer une cellule alerte responsable de la répartition du traitement de l'alerte et de son traitement par la personne référente au sein de l'autorité compétente pour le domaine de l'alerte. Cette personne référente est selon les autorités déterminée au préalable ou bien déterminée au cas par cas en fonction de l'alerte. Pour la plupart des autorités, le nombre de personne en charge de l'alerte n'est pas fixe et sera adaptable en fonction du flux d'alerte reçu

par l'autorité. A noter que dans la plupart des cas, les personnes en charge de l'alerte au sein de l'autorité n'occupent pas cette fonction à plein temps, il s'agit bien d'une compétence supplémentaire attachée à leur fonction première au sein de l'autorité.

b) Sur le traitement de l'alerte en lui-même

Sur le canal de signalement oral, toutes n'envisagent pas la ligne téléphonique de manière similaire. Un point commun est celui de mettre en place une ligne indépendante distincte donc de la ligne de contact de l'autorité. Le lanceur d'alerte serait amené à laisser un message sur la boîte vocale. Pour une partie des autorités, ce canal de signalement n'apparaît pas comme la voie de contact privilégié. Il semblerait que le Défenseur de droits ne recommande pas non plus ce canal de signalement.

La voie privilégiée du signalement est donc celle du signalement écrit. Sur ce point divers méthodes sont envisagées par les autorités majoritairement réparties en deux groupes. Une première partie des autorités souhaitent mettre en place un courriel dédié au recueil des alertes qui ne sera uniquement accessible que par les personnes en charge de l'alerte. Cette méthode est plus généralement envisagée par les autorités de plus petite taille. En effet, ces dernières ne disposent pas de moyens financiers suffisants ou ne reçoivent pas un grand nombre d'alerte. Une autre méthode est donc celle de mettre en place un formulaire en ligne permettant de déterminer rapidement si la personne peut être qualifiée de lanceur d'alerte. Cette procédure prend aussi plus de temps à mettre en place et nécessite des moyens financiers. Elle semble privilégiée par les autorités qui reçoivent un grand nombre d'alerte. Cette méthode se rapproche en quelque sorte de l'outil numérique que souhaite développer la Maison des Lanceurs d'Alerte puisqu'il s'agit de faciliter le traitement de l'alerte en identifiant rapidement si l'autorité est compétente. Bien que cette méthode permette de réguler le flux des alertes, elle peut aussi être perçue comme filtrant trop en amont en risquant pour l'autorité de passer à côté d'une alerte sérieuse.

La voie numérique n'est pas l'unique système puisque les lanceurs d'alerte peuvent communiquer leur alerte en utilisant le système de la double enveloppe garantissant une certaine confidentialité.

Enfin, concernant les signalements anonymes, ceux-ci posent certaines difficultés aux autorités qui affirment ne pas pouvoir traiter correctement l'alerte souvent en raison du manque de

preuves apportées. Cependant, plusieurs autorités s'en servent afin de traiter a minima le signalement et pour compléter des dossiers d'alertes déjà ouverts et portant sur la même thématique. Ainsi, le signalement anonyme viendrait en appui d'un signalement déjà effectué et viendrait corroborer, compléter les informations déjà obtenues.

2. Les difficultés rencontrées

Les entretiens ont aussi été l'occasion pour nous de prendre note des difficultés rencontrées par les autorités dans la mise en œuvre de la procédure. Ces difficultés ont notamment été celle de la délimitation du domaine de compétence (a) mais aussi la distinction nécessaire entre le traitement de la plainte et le traitement de l'alerte au sein d'une même autorité (b). Enfin elle concerne aussi des considérations plus pratiques telles que la gestion du flux important des signalement (c) et la prise de contact avec le lanceur d'alerte (d) ou encore des considérations économiques (e).

a) Le domaine de compétence

Plusieurs autorités avec lesquelles nous sommes entretenues nous ont informées de leur difficulté quant à la détermination du champ de l'alerte et donc de leur compétence. Cette problématique se pose majoritairement pour les autorités de la santé publique qui sont assez nombreuses à relever de cette compétence. Les alertes pouvant dès lors sembler relever de la compétence de plusieurs autorités.

Sur ce point, les autorités estiment qu'au fur et à mesure des alertes reçues, elles pourront délimiter avec plus de précision leur champs de compétence. A noter qu'elles peuvent aussi bénéficier de l'accompagnement et du soutien du Défenseur des droits pour définir leur domaine de compétence. Cette difficulté ayant principalement été rencontrée par les autorités correspondantes à des ordres professionnels, le Défenseur des droits a prévu prochainement une réunion les concernant spécifiquement visant à les aider dans leur réflexion et cela afin qu'il puisse établir une cartographie plus précise des domaines d'alertes de chacun.

b) La distinction entre l'alerte et la plainte

Une grande partie des autorités avant d'être nommées dans le décret étaient déjà en mesure de recevoir des plaintes qui se distinguent des alertes. Il ne s'agit pas d'alerte en elle-même mais plutôt de faits ou actions qui semblent ne pas respecter les règles posées par l'autorité en

question que des particuliers peuvent signaler. Les autorités s'inquiètent de cette « double fonction » qui présente plusieurs questionnements. Tout d'abord, les plateformes en ligne mises en place à des fins d'émission de plaintes pourraient amener un lanceur l'alerte à effectuer un signalement via ce canal et qui de ce fait n'assurerait pas les mêmes garanties de protection à l'individu. Cela pourrait représenter un risque que des informations confidentielles de l'alerte ne bénéficient pas d'une garantie de confidentialité totale. Mais surtout, les autorités s'inquiètent du fait que les personnes souhaitant émettre une plainte le fassent via la procédure mise en place en vue de recueillir les alertes. Or le flux important de signalement est un point qui inquiète déjà les autorités (voir *infra*), qui redoutent un flux important de signalement qui ne constitue pas des alertes.

Cette question aussi de la détermination du curseur du signalement est revenue souvent. A partir de quand peut-on considérer que le signalement peut représenter une alerte, n'est-il qu'une plainte, qu'un signalement de fait ? Comment déterminer concrètement qu'il s'agit d'une alerte ? Cette difficulté a été mentionnées à plusieurs reprises lors de nos entretiens avec les autorités qui s'interrogent quant à l'endroit où placer le curseur de l'alerte, pour elles la frontière peut apparaître comme poreuse et donc représente un obstacle dans le traitement de l'alerte.

c) Le flux important de signalement

En effet, certaines autorités craignent l'afflux trop important de signalements. Tout d'abord, cette crainte s'explique par le risque de recueillir des signalements ne correspondant pas à une alerte ou bien la crainte de passer à côté d'une alerte. Ce flux d'alertes présente une difficulté supplémentaire en tant qu'il n'est pas prévisible, les autorités ne peuvent l'anticiper et devront adapter leurs moyens au fur et à mesure des signalements reçus afin de garantir le traitement effectif des signalements.

d) Le contact avec le lanceur d'alerte

Plusieurs autorités nous ont fait part de leur inquiétude quant au délai de sept jours imposé mis en place par le décret de sept jours pour communiquer au lanceur d'alerte que sa demande a bien été prise en compte. Pour beaucoup, le délai apparaît comme trop court et non adapté.

e) Considérations économiques

Certaines autorités sont en effet inquiètes pour certaines du manque de moyen mis à leur disposition pour traiter les alertes mais aussi du manque de temps. Il semble que pour la plupart d'entre elles, la nouvelle loi n'a pas entraîné la mise en place d'un budget relatif à la gestion de l'alerte qui constitue pourtant une tâche supplémentaire pour les personnes en charge du traitement et qui occupent donc généralement une autre fonction en parallèle généralement au sein de l'autorité. La question du temps disponible en cas d'afflux important de signalements semble parfois inquiéter les autorités.

Les membres de l'équipe de l'alerte sont aussi en vertu de l'article 11 du décret, censés pouvoir avoir accès à une formation sur le traitement des alertes. Plusieurs autorités s'interrogent alors sur les personnes pouvant bénéficier de cette formation et sur les modalités de financement.

En raison de ces différentes difficultés, nous retenons pour l'instant une effectivité moyenne de la loi et du décret, les acteurs en charge de sa mise en œuvre n'ayant pour la plupart pas mis en place de procédure adaptée à la disposition des lanceurs d'alerte. D'ailleurs, il convient de préciser que la plupart des autorités rencontrées n'ont jusqu'à ce jour pas voire très peu reçu d'alertes. Il semble donc qu'avant de pouvoir produire des effets, la norme juridique pose plusieurs questions et difficultés auxquelles les autorités doivent répondre pour assurer une effectivité pleine.

II. L'efficacité des procédures mises en place par les autorités externes

L'efficacité de la loi Wasserman et de son décret d'application quant au traitement des alertes par les autorités externes s'évalue par rapport au résultat recherché par ses normes qui est, outre la transposition même de la directive, d'améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Ainsi, est-ce que la loi Wasserman et son décret d'application permettent-ils réellement d'améliorer la protection des lanceurs d'alerte ?

Si encore peu de procédures ont réellement été mises en place et que peu d'alertes ont été lancées dans le cadre de la loi Wasserman et de son décret d'application, cette analyse de l'efficacité la protection des lanceurs d'alerte reposera sur notre évaluation des procédures de traitement des alertes par les autorités externes telles que prévues par les textes juridiques et telles qu'envisagées par les autorités externes. Certaines limites empêchant la pleine efficacité de l'exercice du droit d'alerte dans la cadre de la procédure de signalement auprès d'une autorité externe peuvent d'ores et déjà être soulignées : l'issue du traitement de l'alerte par les autorités externes lorsque celles-ci ne disposent pas de pouvoir de sanction (1) ; l'absence d'encadrement du lien entre les procédures d'alertes au sein des autorités externes et les procédures judiciaires lorsque l'alerte porte sur un crime ou un délit (2) ; la sécurité des canaux de communications (3) ; l'assimilation des alertes internes et externes au sein des autorités externes (4) ; la coopération nécessaire entre certaines autorités externes (5) et les informations à communiquer au lanceur d'alerte sur les mesures envisagées ou prises à la suite de son signalement (6).

1. L'issue du traitement de l'alerte par les autorités externes lorsque celles-ci ne disposent pas de pouvoir de sanction

La plus grande limite concerne l'issue du traitement de l'alerte par les autorités externes. Ces autorités externes ne disposent pour la plupart d'aucun pouvoir de sanction à l'égard des faits répréhensibles qu'elles peuvent être amenées à constater à l'issue du traitement de l'alerte. Seules quelques autorités administratives indépendantes possèdent d'un véritable pouvoir de sanction telles que l'autorité de la concurrence, l'autorité des marchés financiers et la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Quelques agences et directions, comme par exemple l'agence française anticorruption et la direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes (DGCCRF), peuvent également disposer d'un pouvoir de

sanction néanmoins, peu d'autorités externes sont concernées. Les ordres professionnels¹⁵, indépendamment des difficultés qu'ils rencontrent pour définir leur champ de compétence dans le cadre de l'alerte, ne peuvent prononcer que des sanctions disciplinaires à l'égard d'un professionnel. Ainsi, afin que les faits répréhensibles constatés par les autorités externes à l'issue du traitement des alertes puissent être sanctionnés, les autorités devront se tourner vers la justice. Cela démontre une limite importante des procédures de traitement des alertes des autorités externes : celles-ci, pour la plupart d'entre elles, ne sont pas habilitées à sanctionner seules les faits répréhensibles dénoncés par un lanceur d'alerte.

Par ailleurs, une autre limite sous-jacente peut être soulignée : la question du lien entre les procédures de signalement des alertes au sein des autorités externes et les procédures judiciaires (2).

2. Le lien entre les procédures d'alertes au sein des autorités externes et les procédures judiciaires lorsque l'alerte porte sur un crime ou un délit

La loi Sapin II prévoit que l'alerte peut porter sur un crime ou un délit¹⁶. Ainsi, des alertes peuvent porter sur des faits répréhensibles qui peuvent être traités dans le cadre d'une procédure judiciaire. De ce fait, la question du lien entre les procédures judiciaires et les procédures d'alertes se pose pour les autorités externes lorsque l'alerte porte sur un crime ou un délit. Ni la loi Wasserman ni son décret d'application ne prévoient l'articulation de ces deux procédures. La question de cette articulation se pose particulièrement pour les autorités externes ne disposant pas de pouvoir de sanction à l'égard des personnes ayant commis des crimes et des délits. Dans cette situation, ces autorités externes peuvent être amenées à se tourner vers la justice. Pour ces autorités, la question se pose de leurs moyens d'actions lorsqu'elles ne peuvent pas porter plainte en leur nom mais seulement signaler des faits répréhensibles. Cela remet en question leur rôle d'autorité externe dans la mesure où elles n'ont pas les moyens de faire suite à une alerte. Par ailleurs, l'existence de procédures judiciaires parallèles à un signalement

¹⁵ Les ordres professionnels nommés comme autorités externes par le décret sont les suivants : le conseil national de l'ordre des médecins, le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, le conseil national de l'ordre des sage-femmes, le conseil national de l'ordre des pharmaciens, le conseil national de l'ordre des pharmaciens, le conseil national de l'ordre des infirmiers, le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, le conseil national de l'ordre des pédicures-podologues, le conseil national de l'ordre des vétérinaires et le conseil national de l'ordre des architectes.

¹⁶ 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, article 6 I.

auprès d'une autorité externe est susceptible de susciter des interrogations quant à son droit à instruire l'alerte le temps des procédures en cours.

3. La sécurité des canaux de communications indispensable pour garantir la confidentialité des échanges avec le lanceur d'alerte

Une autre limite importante relative à l'efficacité des procédures mises en place par les autorités externes concerne la sécurité des canaux de communications. Les autorités externes ont bien conscience des exigences en matière de sécurité découlant du RGPD¹⁷. Néanmoins, dans la mise en œuvre de ces exigences concernant la sécurité des canaux de communication et la garantie de la confidentialité des échanges avec le lanceur d'alerte, nous constatons quelques limites. En effet, certaines autorités externes disposent de peu de moyens financiers et techniques pour garantir de manière suffisante la sécurité des canaux de communication, en particulier celle des canaux de communications électroniques.

4. L'assimilation des alertes internes et externes au sein d'une autorité externe par la nomination d'un même référent pour recueillir ces deux types d'alertes

Une autre limite à l'efficacité des procédures mises en place par certaines autorités externes, du moins par deux des autorités que nous avons rencontrées, concerne l'habilitation d'une même personne à recueillir les alertes internes et externes.

La directive distingue les signalements interne des signalements externe¹⁸. Le signalement interne concerne la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public¹⁹, tandis que le signalement externe concerne la même communication de ces informations mais aux autorités externes compétentes²⁰. Le premier signalement, le signalement interne, s'effectue au sein de l'entité où la personne travaille ou a travaillé. Si la directive prévoit qu'un lanceur d'alerte ne peut faire un signalement

¹⁷ Règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

¹⁸ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, article 5.

¹⁹ *Ibid.*, 4).

²⁰ *Ibid.*, 5).

que sur des informations sur des violations qu'il a obtenu dans le cadre de ses activités professionnelles²¹, la transposition de cette directive en France par la loi Wasserman a étendu le domaine du signalement du lanceur d'alerte : ce signalement peut porter sur des informations qu'il n'a pas obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles tant qu'il en a eu personnellement connaissance²².

Ainsi, les alertes externes se distinguent des alertes internes dans la mesure où l'autorité externe n'est pas l'entité juridique au sein de laquelle la personne travaille. Cependant, les autorités externes ont également l'obligation de mettre en place au sein de leur autorité une procédure de signalement interne car elles sont pour la plupart des entités juridiques du secteur public. Ces dernières ont en effet en vertu de la directive l'obligation de mettre en place une procédure de recueil des signalements internes²³. Par conséquent, les autorités externes se retrouvent dans une situation particulière où elles sont, de fait, habilitées à recueillir à la fois des alertes internes et externes, même si la directive, la loi Wasserman et son décret d'application ont été rédigés de telle manière à ce que les dispositifs d'alertes internes et externes soient distincts, sans préciser ce qu'il en était pour les autorités externes.

Néanmoins, le fait qu'une même personne au sein d'une autorité externe puisse recueillir les alertes internes et externes peut paraître contraire à l'intérêt du lanceur d'alerte puisque ces signalements d'un point de vue de la procédure de signalement sont sensiblement différents, tout comme le profil du lanceur d'alerte qui est, dans le cadre d'un signalement interne, un personnel de l'autorité externe.

De plus, nommer la même personne pour les alertes internes et externes pourrait compliquer la démarche du lanceur d'alerte qui est employé au sein de l'autorité externe : est-ce qu'il serait considéré avoir effectué un signalement à une autorité externe, ce qui lui permettrait que son statut de lanceur d'alerte lui soit toujours garanti en cas de révélations publiques de l'alerte dans les médias à l'issue du délai de trois mois à compter de son signalement, même si l'autorité externe lui applique d'office la procédure de signalement des alertes internes ? Cette situation pourrait être évitée si au moins deux personnes distinctes étaient chacune habilitée à traiter

²¹ *Ibid.*, 7).

²² 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, article 6 I.

²³ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, article 8 9).

l'une des alertes internes et l'autre des alertes externes. De plus, un conflit d'intérêt pourrait légitimement être supposé pour une personne qui serait habilitée à recevoir à la fois les alertes internes et externes si elle est amenée à traiter une alerte « externe » après le signalement interne.

5. La coopération nécessaire entre les autorités externes qui ont le même domaine de compétence ou qui sont saisies pour la même alerte

La limite suivante concerne la dépendance de la coopération de certaines autorités externes pour la bonne instruction de certaines alertes dans deux situations : lorsque les autorités externes ont les mêmes domaines de compétence (a) et lorsque plusieurs autorités externes sont saisies pour la même alerte (b).

a) Les autorités externes qui ont le même domaine de compétence

La première situation concerne les autorités externes qui ont le même domaine de compétence : soit le décret d'octobre 2022 les a nommées dans le même domaine de compétence, soit ces autorités ont été nommées dans le décret dans des domaines différents mais qui en pratique sont liés.

Pour les autorités qui ont été nommées dans le même domaine de compétence, cela concerne par exemple le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) qui toutes les deux ont été nommées pour la sécurité des aliments²⁴. Ce cas de figure est d'autant plus marquant pour la santé publique où seize autorités externes ont été nommées²⁵. Outre la question du champ de compétence qu'elles

²⁴ Décret n°2022-1984 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, Annexe, 7.

²⁵ *Ibid*, 8. Les seize autorités sont les suivantes : l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), l'agence nationale de santé publique (Santé publique France), la Haute Autorité de Santé (HAS), l'agence de biomédecine, l'établissement français du sang (EFS), le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le conseil national de l'ordre des médecins, le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, le conseil national de l'ordre des sage-femmes, le conseil national de l'ordre des pharmaciens, le conseil national de l'ordre des pharmaciens, le conseil national de l'ordre des infirmiers, le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, le conseil national de l'ordre des pédicures-podologues et le conseil national de l'ordre des vétérinaires.

entendent connaître, se pose la question de la coopération entre ces autorités sur les alertes dont plusieurs pourraient en connaître. En effet, une répartition des alertes ou une coopération sur l’instruction de certaines alertes s’avèrera probablement nécessaire.

Par ailleurs, si la question de la coopération se pose particulièrement pour les autorités externes nommées dans le même domaine compétence, cette même question se pose également pour des autorités externes qui ont été nommées dans d’autres domaines distincts mais qui sont incontestablement liés. Cela concerne par exemple les domaines de la santé publique, de l’environnement et de l’agriculture : une alerte portant sur l’agriculture peut être en lien avec l’environnement et la santé publique. Des autorités externes distinctes en fonction du domaine – le CGAAER pour l’agriculture, l’inspection générale de l’environnement et du développement durable (IGEDD) pour l’environnement et l’ANSES par exemple pour la santé publique – pourraient être compétentes et une coopération entre elles sur le champ de compétence qu’elles entendent avoir s’avère également nécessaire.

b) Plusieurs autorités externes saisies pour la même alerte

Enfin, la deuxième situation nécessitant la coopération entre les autorités externes afin de pouvoir instruire efficacement les alertes concerne les cas où plusieurs autorités sont saisies pour la même alerte – autorités nommées pour le même domaine de compétence ou non. Comme évoqué au paragraphe précédent, il pourrait s’agir d’une alerte portant sur l’agriculture où le CGAAER, l’IGEDD et l’ANSES seraient toutes les trois saisies. S’il n’existe pas d’obligation pour le lanceur d’alerte d’informer les autorités externes qu’il en a saisi plusieurs, il a été observé en pratique que le lanceur d’alerte les en informait. Afin de pouvoir bien instruire l’alerte, les différentes autorités concernées ont réalisés un entretien avec le lanceur d’alerte qui avait donné son accord afin que l’alerte puisse être instruite au mieux. Néanmoins, si cette coopération entre les autorités n’est pas envisagée par le décret, elle paraît indispensable pour traiter efficacement l’alerte. Cependant, toutes les autorités externes ne sont pas de bonne volonté et une autorité externe a soulevé les problèmes de coopération avec une autre autorité externe avec qui elle pourrait vraisemblablement être amenée à travailler en raison de leurs domaines de compétences proches.

6. Les informations communiquées au lanceur d’alerte sur les mesures envisagées ou prises à la suite de son signalement

La dernière limite concerne les informations communiquées au lanceur d’alerte par l’autorité externe à la suite de son signalement. Celle-ci a en effet l’obligation de tenir le lanceur d’alerte informé des mesures envisagées ou prises pour évaluer l’exactitude des allégations et le cas échéant, pour remédier à l’objet du signalement, à la suite de son signalement dans un délai fixé à 3 mois, ou 6 mois si le traitement alerte s’avère requérir plus de temps, sous réserve que l’autorité justifie la prolongation de ce délai²⁶. Plusieurs autorités que nous avons rencontrées nous ont fait part de leurs difficultés à mettre en œuvre cette obligation. En effet, des dispositions légales leur interdisent parfois de communiquer certaines informations qui sont néanmoins utiles au lanceur d’alerte et qui correspondent aux informations attendues sur les mesures envisagées ou prises à la suite du signalement. Par exemple, le secret professionnel en matière fiscale, tel que défini dans le livre des procédures fiscales, couvre toutes les informations recueillies à l’occasion des opérations relatives à l’assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévues au code général des impôts²⁷. Ce secret professionnel est entendu de manière stricte, c’est-à-dire qu’il est impossible pour une personne travaillant dans ce domaine de révéler par exemple si un contrôle fiscal est opéré. Ce secret professionnel empêche par exemple la direction générale des finances publiques (DGFIP), compétente pour traiter les alertes relatives aux violations portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne pour la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée²⁸ ainsi que les alertes portant sur des violations relatives au marché intérieur pour la fraude à l’impôt sur les sociétés²⁹, de communiquer toute information sur les mesures que l’autorité aurait prises, notamment pour évaluer l’exactitude des allégations, parce que toutes les informations relatives aux opérations effectuées par la DGFIP sont couvertes par le secret professionnel au sens de l’article L103 du livre des procédures fiscales. Ainsi, la DGFIP est dans l’impossibilité de communiquer au lanceur d’alerte des informations sur les mesures qu’elle a prises ou envisagées.

²⁶ Décret n°2022-1984 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d’alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte, article 10 III.

²⁷ Livre des procédures fiscales, article L103.

²⁸ *Op. cit.* n°26, Annexe, 11.

²⁹ *Ibid.*, 12.

De ce fait, lorsque ces informations ne sont pas communiquées en raison d'obstacles juridiques, le lanceur d'alerte n'est pas en mesure de savoir si son alerte a effectivement bien été traitée et si les mesures nécessaires ont bien été prises. Ainsi, l'efficacité de l'exercice de son droit d'alerte est remise en cause. Les seules possibilités qui lui restent sont de s'adresser au Défenseur des droits ou de diffuser son alerte dans les médias à la suite du délai de trois ou six mois à compter de son signalement. La première option a déjà été effectuée par un lanceur d'alerte : en l'absence de retour de l'autorité externe, il a contacté le Défenseur des droits qui s'est renseigné auprès de l'autorité concernée sur l'état de l'instruction de l'alerte et lui a rappelé ses obligations d'informations.

III. Préconisations pour améliorer l'exercice du droit d'alerte

Plusieurs limites ont été constatées précédemment concernant l'effectivité et l'efficacité des procédures de signalements des alertes auprès des autorités externes. Afin d'améliorer l'exercice du droit d'alerte, nous préconisons certains outils et certains moyens pour garantir l'effectivité (1) et l'efficacité (2) de ce droit.

1. Des moyens pour améliorer l'effectivité

Afin d'améliorer l'effectivité du droit d'alerte, nous avons plusieurs recommandations portant sur le choix des canaux de communications pour signaler une alerte (1), sur la procédure de traitement des alertes (2), sur la sécurité des systèmes d'informations et la confidentialité des systèmes d'informations (3) ainsi que sur les recours possibles contre une autorité externe qui refuserait de mettre en place une procédure et de traiter les alerte (4).

a) Sur les canaux de communications pour signaler une alerte

Conformément à la réglementation applicable, le lanceur d'alerte doit pouvoir faire son signalement par voie écrite et par voie orale.

(i) Signalement par voie écrite

À l'instar de ce qui a été préconisé par le Défenseur des droits, nous considérons également qu'il est nécessaire que les autorités externes mettent en place un formulaire en ligne comme canal de communication par voie numérique pour la procédure de signalement écrite. Même si le formulaire en ligne sur la page web de l'autorité externe requiert davantage de moyens techniques et financiers que la mise en place d'une adresse mail dédiée aux alertes, c'est le seul canal de communication par voie numérique qui répond aux exigences en matière de sécurité des systèmes d'informations. En effet, le formulaire en ligne peut être hébergé par les serveurs de l'autorité externe et celle-ci peut contrôler leur sécurité. Par ailleurs, pour les autorités souhaitant des modèles de formulaires en ligne, nous conseillons ceux mis en place par la CNIL et par l'autorité des marchés financiers (AMF). Enfin, nous recommandons de bien indiquer sur le site de chaque autorité externe les autres procédures existantes qui ne relèvent pas de l'alerte. Par exemple, l'AMF, qui est compétente en matière de services, produits et marchés

financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme pour les prestataires en services d'investissement et infrastructures de marchés, mentionne la procédure applicable aux signalements d'anarque sur la page relative aux lanceurs d'alerte. Cela permet aux personnes de vérifier que leur signalement relève bien d'une alerte et ainsi, cela évite que l'autorité soit contactée via ce formulaire pour des signalements ne relevant pas de l'alerte.

Enfin, l'autre moyen de communication par voie écrite qui peut être envisagé est par voie postale par la procédure de la double enveloppe : une première enveloppe adressée à l'autorité externe contenant une deuxième enveloppe fermée avec la mention « Lanceur d'alerte ». Cette enveloppe sera directement transférée à l'équipe dédiée au recueil des alertes. Cependant, il ne faut pas que les documents et informations transmises par le lanceur d'alerte puissent être accessibles par les autres personnes de l'autorité non habilitées à recevoir et traiter les alertes. Ainsi, il est nécessaire de disposer d'un endroit sécurisé pour conserver ces documents sans qu'ils ne puissent être consultés par des personnes non habilitées.

(ii) Signalement par voie orale

Concernant le signalement par voie orale, nous ne recommandons pas d'indiquer sur le site internet de l'autorité externe qu'il est possible de se présenter spontanément à l'accueil de l'autorité pour effectuer un signalement. Nous conseillons plutôt d'indiquer la possibilité de prendre rendez-vous pour pouvoir communiquer une alerte. Un autre canal de communication par voie orale est un signalement par voie téléphonique. Ce canal de communication devrait prévoir de préférence une ligne de communication dédiée aux alertes.

b) Sur la procédure de recueil et de traitement des alertes

Nous recommandons pour la procédure de recueil des alertes d'instaurer une équipe dédiée à la réception des alertes. Cette équipe recevra directement les alertes, sans intermédiaire possible. En fonction du domaine de compétence et du nombre d'alertes que recevra l'autorité, il n'est pas nécessaire que cette seule équipe soit habilitée à traiter des alertes. Ainsi, des personnes extérieures à l'équipe peuvent être habilitées au traitement des alertes, soit ponctuellement soit de manière permanente via la nomination de référents dans des domaines spécifiques. Néanmoins, lorsque des personnes extérieures à l'équipe sont amenées à connaître d'alertes, il est indispensable de continuer à garantir la confidentialité de l'alerte. Ces personnes extérieures

à l'équipe doivent être informées des exigences en matière de sécurité et de confidentialité des alertes afin que les informations relatives à l'alerte, sur support écrit, numérique ou audio, ne puissent pas être accessibles à des personnes non habilitées.

c) Sur la sécurité des systèmes d'informations et la confidentialité des informations

Ce thème a déjà été évoqué rapidement aux points précédents mais il constitue un aspect fondamental de l'efficacité du droit d'alerte qu'il est important de souligner. Les systèmes d'informations doivent être sécurisés. Les publications de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) peuvent donner des indications sur la manière d'assurer cette sécurité. La Maison des Lanceurs d'Alerte peut également fournir des conseils sur ce point. Outre la sécurité des systèmes d'informations, la confidentialité des informations doit également être garantie au niveau interne de l'autorité lorsque l'équipe dédiée aux alertes traite des alertes. Les informations sur format papier ne doivent pas pouvoir être accessibles à des personnes non habilitées. Ainsi, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs pour pouvoir conserver toutes les informations en format papier relatives aux alertes de manière à ce que les personnes non habilitées ne puissent pas y avoir accès. Cette vigilance doit être accrue en cas de transmission d'informations sur les alertes à des personnes ponctuellement habilitées ne faisant pas partie de l'équipe dédiée au traitement des alertes. Les échanges de mails doivent être sécurisés et il est indispensable d'empêcher que des personnes extérieures à l'équipe dédiée au traitement alertes aient accès à des informations relatives aux alertes. Par ailleurs, il est également nécessaire que toutes les personnes amenées à traiter une alerte aient une formation sur le sujet.

d) Sur les autorités qui refusent de mettre en place une procédure et de traiter les alertes

Dans l'hypothèse où des autorités externes n'auraient toujours pas publié sur leur site les informations concernant les canaux de communications qu'elles mettent à disposition pour lancer une alerte un an après la publication du décret, en raison de retards excessifs ou de mauvaise volonté, il est nécessaire que des voies de recours soient utilisées. Le rôle du Défenseur des droits est de superviser ces autorités externes et il peut adresser des recommandations à des autorités externes qui se retrouveraient dans une telle situation. Le Défenseur des droits peut également témoigner de ces dysfonctionnements dans ses rapports

biennuels qu'il doit adresser au Parlement. Du point de vue du lanceur d'alerte, lorsqu'il essaye d'entrer en contact avec une autorité externe pour effectuer son signalement et qu'il rencontre des difficultés, soit parce qu'aucune indication sur le site n'a été publiée, soit parce que l'autorité fait preuve de mauvaise volonté, il doit se tourner en premier recours vers le Défenseur des droits ou vers la Maison des Lanceurs d'Alerte, bien que cette dernière, organisation de la société civile, n'ait aucune mission officielle. Ces deux personnes morales peuvent avoir des échanges avec l'autorité externe concernée pour essayer de faire face à cette situation. Néanmoins, il est important de souligner la particularité du décret d'octobre 2022 : ce décret est d'application immédiate, il ne prévoit pas de période pour mettre en place les dispositifs de recueil et de traitement des alertes. Ainsi, si une autorité externe n'a pas mis en place ces dispositifs et qu'elle refuse de traiter une alerte, elle engage sa responsabilité et devra répondre de ces actes devant la justice, comme cela est actuellement le cas pour l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)³⁰.

2. Des moyens pour améliorer l'efficacité

Afin d'améliorer l'efficacité du droit d'alerte, nous avons plusieurs recommandations portant sur le soutien psychologique et financier des lanceurs d'alerte (a) ainsi que la nécessité de nommer d'autres autorités externes (b).

a) *Le soutien psychologique et financier des lanceurs d'alertes*

Une des mesures de soutien prévue par l'article 20 de la directive (UE) 2019/1937 qui devrait être mise en œuvre concerne le soutien psychologique et financier des lanceurs d'alerte. Si la directive prévoyait que les Etats membres pouvaient prévoir des mesures de soutien psychologique et financier³¹, cette directive a été transposée en France³² de telle sorte que cela soit les autorités externes qui puissent mettre en place ces mesures. Cependant, les autorités externes n'ont aucune obligation de mettre en place ces mesures. Il semble par ailleurs que très peu d'entre elles ont commencé à réfléchir sur ses questions. De plus, les autorités externes

³⁰ Maudit, L. (2023, 22 mai). Lanceurs d'alerte : le gendarme des banques rechigne à appliquer la loi. *Mediapart*. Consulté le 4 juin 2023, de <https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/220523/lanceurs-d-alerte-le-gendarme-des-banques-rechigne-appliquer-la-loi>.

³¹ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, article 20 §2.

³² Loi n°2016-1961 du 9 décembre 2016 telle que modifiée par la loi n°2022-401, article 14-1.

n'ont a priori pas les moyens financiers nécessaires pour mettre en place ces types de soutiens. Néanmoins, ces mesures de soutien psychologique et financier sont indispensables pour garantir l'efficacité du droit d'alerte.

b) La nécessité de nommer d'autres autorités externes

Si le décret a nommé 42 autorités externes au total, dont certaines sont compétentes dans plusieurs domaines, certaines autorités n'ont pas été nommées alors que leur champ de compétence et leur expertise leur permettent de prétendre au statut d'autorité externe en capacité d'effectuer le traitement d'alertes. De plus, certaines de ces autorités sont déjà habilitées à traiter des signalements.

C'est le cas par exemple de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (cnDAspe), commission créée par la loi Blandin en 2013³³ et qui est compétente pour traiter des alertes en matière de santé publique et d'environnement³⁴. La cnDAspe peut se saisir d'office ou être saisie notamment par des associations, des organes nationaux de l'ordre d'une profession relevant des secteurs de la santé ou de l'environnement et par un établissement ou un organisme public ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement³⁵. Cela signifie que les seize autorités externes compétentes en matière de santé publique³⁶ peuvent saisir la cnDAspe. De plus, la cnDAspe peut être composée de personnalités appartenant à des établissements ou des organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche et ayant mené des missions d'expertise collective. De ce fait, certains membres de la cnDAspe peuvent également travailler dans des organismes publics qui ont été désignés autorités externes par le décret³⁷. C'est ce qui est actuellement le cas : trois membres de la cnDAspe travaillent au sein des autorités externes suivantes: le Défenseur des droits, l'ANSES et l'agence nationale de santé publique. Ainsi, le lien très étroit entre le domaine de compétence de la cnDAspe et les autorités externes en matière de santé publique peut être constaté. Le fait de nommer la cnDAspe comme autorité externe permettrait une meilleure protection des personnes qui la saisiraient directement sans

³³ LOI n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

³⁴ *Ibid.*, article 2.

³⁵ *Ibid.*, article 4.

³⁶ *Op. cit.*, n°25.

³⁷ *Op. cit.*, n°33, article 5.

saisir une autorité externe auparavant puisque cela permettrait à la personne concernée de pouvoir bénéficier du statut de lanceur d'alerte. En effet, actuellement, si un lanceur d'alerte saisit une autorité non indiquée dans le décret, cela ne lui permet pas de valider la phase de signalement externe qui conditionne ensuite la possibilité de faire une divulgation publique.

Bibliographie

Textes juridiques

Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

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

Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

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

Décret n°2022-1984 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Sur la loi Wasserman

BERTAIL S., « Loi Sapin 2 : état des lieux », *Juris Associations*, 2023, n°672, p.19.

BOURDON W. et LEFEBVRE A., « Protection des lanceurs d'alerte : la loi Wasserman, une véritable avancée, mais encore un bout de chemin à faire », *Légipresse*, 2022, p. 313.

LECLERC O. et CHATEAURAYNAUD F., « Controverse : La transposition de la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte, rupture ou continuité ? », *Rev. trav.*, 2022. p. 281.

MAISON DES LANCEURS D'ALERTE, *Lancer l'alerte. Guide à usage du lanceur d'alerte et de ses soutiens*, 2022.

NOIVILLE C. et SUPIOT E., « Vers la fin d'un chemin de croix ? - La transposition de la directive relative à la protection des lanceurs d'alerte », *La Semaine Juridique - Édition générale*, n° 16, 25 avril 2022, act. 506.

Sur le décret

BEAUSSONIE G., « Un nouveau calibrage pour le lancement d'alerte », *RSC*, 2022, p. 881.

DYENS S., « Lanceurs d'alerte : après la loi, voici le décret ! », *AJCT*, 2023, p. 104.

Sur la protection des lanceurs d'alerte

LECLERC O., *Protéger les lanceurs d'alerte. La démocratie technique à l'épreuve de la loi*, LGDJ, Lextenso éditions, col. « Exégèses », 2017.

Sur les notions d'effectivité et d'efficacité

JEAMMAUD A. et SEVERIN E., « Evaluer le droit », *Recueil Dalloz*, 1992, p. 263.

LEROY Y., « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, 2011, n°79, p. 715.