

**Colloque « *Lanceurs d'alerte. La sécurisation des canaux et des procédures* ».  
le 4 Février 2015, Assemblée Nationale (salle Colbert)**

**Introduction au cycle des colloques 2015**

**Nicole Marie Meyer**

*Chargée de mission à Transparency International France*

Selon l'historien grec Polybe (208 – 126 av. J-C), la démocratie repose sur trois piliers : la participation de tous les citoyens au pouvoir, leur égalité face aux droits et devoirs, et la liberté de dire la vérité (ou *parrhèsia*), liberté de dire la vérité - au risque de ses biens ou de sa vie. Du courage de dire la vérité, vertu individuelle en régime despotique - souvenez-vous de Platon face au tyran Denys, lequel le fait vendre en représailles à Egine comme esclave<sup>1</sup> -, à la liberté de dire la vérité, structure du politique en régime démocratique, ce concept grec de *parrhèsia* est débattu de la cité athénienne à la fin de l'Empire romain, puis s'enfouit dans l'intime avec la direction de conscience chrétienne, comme Michel Foucault l'analyse dans *Le Gouvernement de soi et des autres*<sup>2</sup>. Il ressurgit sur la place publique au XV et XVIème, au cœur des guerres de religion, avec les philosophies de la liberté (liberté de penser et de croire), dans les deux camps, - puisqu'Erasmus est un tenant de la vérité, une vérité émancipatrice. Il faut par ailleurs noter que certaines constitutions, notamment liées à la République de Venise, inscrivent dès le Moyen Age dans leur loi fondamentale un dispositif anti-corruption pour lutter contre la fraude fiscale, l'abus de pouvoir, les conflits d'intérêts et garantir l'équité de la justice. (Il en est ainsi du *Statut de Raguse*, comme l'a découvert Florence Hartmann<sup>3</sup>). Nous sommes nonobstant à l'aube des recherches historiques en la matière.

Plus près de nous et par convention, le droit d'alerte, tel qu'on l'entend en droit international, naît en 1863 avec le False Claims Act, dispositif fédéral protégeant les Etats-Unis de marchés frauduleux, condamnant à une amende double des fraudes commises à l'encontre de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Plutarque, *Vie de Dion*, V : « La conversation s'étant donc engagée entre eux, le fond de la discussion porta sur la vertu, mais surtout sur le courage. Platon montra que les tyrans n'étaient rien moins que courageux ; puis, s'écartant de ce sujet, il s'étendit sur la justice et fit voir que la vie des justes était bienheureuse, et celle des injustes, malheureuse.[...] A la fin, au comble de la colère et de l'exaspération, [le tyran] lui demanda : « Qu'es-tu donc venu faire en Sicile ? » — « Chercher un homme de bien ! » répondit Platon.

<sup>2</sup> Michel Foucault, *Le gouvernement de soi et des autres*, Cours au Collège de France, 1982-1983, tomes 1 et 2, EHESS, éd. Seuil / Gallimard, 2008.

<sup>3</sup> Le statut de Raguse (1272) constitue la source juridique fondamentale de la République de Dubrovnik jusqu'à sa chute en 1808. Le Chapitre XLV du Livre III, consacré à l'impartialité et l'équité de la justice, stipule « Nous décrétons qu'aucun juge, dans aucun cas, ni à son initiative ni à l'instigation de toute autre personne, ne doit percevoir quelque compensation que ce soit dans aucune affaire, et celui qui y contrevient devra payer 100 perpers d'amende et ne pourra plus exercer de fonction publique. Que toute personne qui signale le contrevenant, si l'infraction est prouvée, reçoive la moitié des amendes concernées et jouisse du secret. »

Nos entreprises connaissent bien, parfois à leurs dépens<sup>4</sup>, les législations successives anticorruption américaines puis britanniques, à portée extraterritoriale (FCPA[1977], SOX[2002], Dodd-Frank Act [2010] ou UK Bribery Act [2011]), mises en place dans la lignée du False Claims Act, au bénéfice des trésors publics respectifs.

Mais, fait moins connu<sup>5</sup>, c'est plus profondément du mouvement des droits civiques américains inspiré des thèses de Gandhi (1869-1948) et Martin Luther King (1929-1968), sur la vérité antithétique de la violence, et le mensonge, père de l'asservissement, et des scandales des papiers du Pentagone (avec le lanceur d'alerte Daniel Ellsberg) puis du Watergate (les infractions pénales commises par le gouvernement), que naissent en 1972 le terme de whistleblowing [souffler dans le sifflet] créé par Ralph Nader<sup>6</sup>, avocat américain d'origine grecque défenseur de l'intérêt public contre les lobbys, en 1977 le FCPA mais aussi la première grande fondation de défense des lanceurs d'alerte, créé par des avocats spécialistes des droits de l'homme (*Government Accountability Project*), et en 1978 la première traduction juridique de whistleblowing avec la protection de l'agent public lanceur d'alerte dans le *Civil Service Reform Act*, et la création de l'*Office of Special Counsel*, autorité gouvernementale de l'alerte<sup>7</sup>. Ainsi, à dater des années 70, au fil de scandales et de crises politiques, sociales et morales et sous la pression des sociétés civiles, le droit d'alerte essaime dans le monde, atteignant l'Europe à l'aube des années 2 000, en deux vagues : la première succédant aux drames anglais (395 morts) et à la grande loi britannique *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) de 1998, la seconde succédant à la Résolution 1729 du Conseil de l'Europe de 2010, et à notre *Guide des principes directeurs pour une législation de l'alerte* (2009)<sup>8</sup>.

Au fil de ces 50 années, les définitions de l'alerte éthique (ou whistleblowing), extension de la liberté d'expression, évoluent, suite aux crises financières, sanitaires, environnementales, passant du signalement de fraudes comptables à celui de « risque pour autrui », au concept de « signalement dans l'intérêt général ». Parallèlement, le droit d'alerte, son encadrement, issu du droit du travail et du secteur public, traversant législations internationales et nationales, se voit à mesure saisi par les droits de l'homme, dans la double élaboration d'un statut international et européen du droit d'alerte. Du signalement des violations de la loi à celui de violations des droits de l'homme, de l'évidence à la complexité juridique, le droit d'alerte, dont le socle est le signalement dans l'intérêt général, oscille ainsi entre droit du travail /défense de l'Etat de droit et droit à la liberté d'expression / conscience éthique. Si le premier traité international ratifié par la France en la matière est la **Convention sur le licenciement** de l'ONU-OIT de 1982<sup>9</sup>, qui interdit le licenciement d'un salarié ayant alerté sur des faits illégaux commis par son employeur, le Conseil de l'Europe, dans la **Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres** du 30 avril 2014<sup>10</sup>, définit quant à lui le lanceur

---

<sup>4</sup> Poursuivie aux Etats-Unis sur le fondement du Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) pour versements de pots-de-vin (2000-2010) dans le but d'obtenir des contrats, Alstom concluait le 22/12/14 un accord amiable de 772,29 millions de dollars avec le département américain de la Justice (DOJ).

<sup>5</sup> Nicole Marie Meyer, « Le droit d'alerte en perspective : 50 années de débats dans le monde », in « Dossier Les lanceurs d'alerte en droit public », revue AJDA/Dalloz, novembre 2014.

<sup>6</sup> R. Nader, *Petkas and Blackwell, Whistleblowing* (1972) : *whistleblowing is « an act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he serves, blows the whistle that the organization is in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity ».*

<sup>7</sup> R. G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Ed. Edward Elgar (UK-USA), 2012

<sup>8</sup> Transparency International, [International Principles for Whistleblower Legislation](#), Secrétariat International, Berlin, 2009.

<sup>9</sup> Voir notre [Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte français](#), Transparency International France, juillet 2014. Voir également [notre base juridique](#) en ligne.

<sup>10</sup> CONSEIL de l'EUROPE (2014), « Recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte », réponse à la recommandation 1916 (2010), 30 avril 2014

d'alerte comme « toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général, dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé ». (Vous connaissez la seule définition française, donnée par la loi Blandin de 2013, qui restreint le signalement au « risque grave pour la santé publique et l'environnement »). Dans sa recommandation préparant une convention-cadre entre les Etats, le Conseil de l'Europe note que le droit d'alerte pourra être élargi au droit des consommateurs et aux *class actions*.

A mesure de la lente émergence des législations internationales de l'alerte, en des sociétés dites minées par la défiance, ce droit s'établit (ou redevient) un droit fondamental, pierre de touche de la citoyenneté. En un monde dont l'économie numérique, préemptée par l'infrastructure d'Internet, menace les libertés individuelles. Un monde, dont la complexité met en difficulté représentativité et contrôle démocratiques. Gardien de la loi et du droit, « résistant éthique » ou vigie citoyenne, à l'échelle d'une mondialisation où gouvernements, classes moyennes et quatrième pouvoir s'effritent alors que tarde une refondation du bien commun, le lanceur d'alerte pourrait bénéficier d'un statut, d'une protection voire d'une immunité internationale. Au niveau européen tout au moins, 2015 pourrait s'avérer une année charnière : avec à la fois le projet de Directive sur le secret des affaires, mais aussi un projet de Directive sur la protection globale des lanceurs d'alerte<sup>11</sup>, porté par l'intergroupe parlementaire « Intégrité »<sup>12</sup> et notamment Barbara Spinelli, vice-présidente des affaires institutionnelles, - seconde directive qui inclurait la fondation d'une Agence européenne de l'alerte (instance pour l'instant circonscrite à la lutte anti-corruption).

Aujourd'hui plus de 60 pays dans le monde sont dotés d'un droit d'alerte, une dizaine au travers d'une grande loi globale, robuste et claire (Afrique du Sud, Australie, Ghana, Irlande, Japon, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande), une cinquantaine au travers de lois sectorielles, avec l'insécurité juridique, mais la prospérité des avocats, qui en résultent. Les Etats-Unis se sont ainsi dotés d'un millefeuille de statuts fédéraux et de lois segmentaires par métiers ; la France vient d'emprunter cette même voie, avec cinq lois partielles et lacunaires de 2007 à 2013. Vous savez que l'Irlande quant à elle, revenant sur une législation opaque avec 12 lois sectorielles de 2006 à 2012, a promulgué le 15 juillet 2014 une loi globale, la *Protected Disclosures Act*, qui pourrait s'établir comme la nouvelle référence internationale, Ciara Bottomley nous en parlera.

Avec cinq lois en faveur des lanceurs d'alerte, dont trois datant de 2013, la France se place désormais dans une moyenne européenne. Nous verrons plus précisément dans la première table-ronde les cinq signalements protégés : faits de corruption pour le secteur privé (loi du 13 novembre 2007, art.9), sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (loi du 29 décembre 2011, art.43), risques graves pour la santé et l'environnement (loi du 16 avril 2013, art.11), conflits d'intérêts (loi du 11 octobre 2013, art.25) mais restreints à une liste de personnes publiques, et crimes ou délits (loi du 6 décembre 2013, art.35 et 36) - avec un champ d'application, des secteurs, des recours et une liste de représailles interdites disparates. C'est une législation pointilliste et lacunaire - qualifiée par notre Vice-Président Jacques Terray de « gruyère », puisque deux de nos cinq lois, les deux lois sanitaires, oublient *le*

---

<sup>11</sup> L'ONG anti-mafia Libera International, à l'origine de la campagne « [Restarting the future](#) » en 2014, a appelé à une directive européenne pour la défense des lanceurs d'alerte et à la création d'une Agence de l'alerte (anti-corruption). Parmi les signataires de cette pétition en ligne, 68 parlementaires de 14 pays, élus, ont formé l'intergroupe Intégrité (ITCO).

<sup>12</sup> L'intergroupe du Parlement européen « Intégrité, Transparence, Anti-Corruption et Crime Organisé », agréé en janvier 2015, a pour Présidents Dennis de Jong (PB) et Ely Schlein (It).

*licenciement* de la liste des protections et qu'une seule, celle du 6 décembre 2013, autorise le signalement à la presse. (A l'international, la règle est généralement un recours, incluant les media, selon le principe de proportionnalité). C'est une législation sans définition globale du lanceur d'alerte, ni canaux sécurisés (internes et externes), ni Autorité indépendante ; sans garantie de confidentialité ni possibilité d'anonymat, ni sanctions pénales pour les auteurs des représailles, ni fonds de dotation ni fondation pour les victimes<sup>13</sup>. Or, pour qu'une législation soit efficace, nous croyons qu'il faut ce triptyque : une législation globale (ou harmonisée sur le mieux-disant), un traitement efficace de l'alerte et un soutien aux victimes<sup>14</sup>. A ces lacunes s'ajoute notre regret que la CNIL, autorité de contrôle en matière de dispositifs d'alerte, dont l'autorisation unique a toujours un retard de six mois à un an sur la législation promulguée, ne publie ni données ni enquêtes sur les dispositifs d'alerte mis en place depuis 2005, informations qui seraient fort utiles au public comme au législateur.

C'est pourquoi, grâce au soutien de la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, la [Fondation Sciences Citoyennes](#) et Transparency France unissent leurs forces en 2015, dans un programme commun visant à amender notre législation, avec la publication d'un rapport sur les bonnes pratiques à l'international (lois globales, agences, fondations pour les victimes), l'organisation de quatre colloques et débats avec la société civile, et la préfiguration d'une Maison des lanceurs d'alerte (MLA), cette dernière avec une large coordination d'associations et d'ONG. Nos quatre colloques en 2015 portent respectivement ce 4 février sur la sécurisation des canaux et des procédures, le 2 avril sur une Maison ou une fondation pour les lanceurs d'alerte (à l'instar de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas), le 29 septembre sur un comparatif entre lois globales et sectorielles mais aussi le projet de directive européenne, mi-décembre sur nos synthèses et recommandations, avec la publication d'un rapport final.

Ce premier colloque, sur le sujet essentiel de la sécurisation des canaux et procédures, réunit des pionniers du droit d'alerte, français et britanniques, chercheurs ou organisations, que les Présidents, Florence Hartmann et Jean-Marc Sauvé, ayant eux-mêmes leurs lettres de noblesse en la matière, vous présenteront plus avant. Dans la première table-ronde sur l'état des lieux, chronologiquement : Marie-Angèle Hermitte, première juriste ayant publié sur le sujet<sup>15</sup>, le SCPC, premier service interministériel ayant publié un remarquable *Rapport 2011*<sup>16</sup> consacré au whistleblowing et dont le Directeur a été l'un des premiers grand commis de l'Etat à requérir une protection explicite de l'article 40 al.2, le premier syndicat ayant travaillé sur la responsabilité sociale des cadres avec un Secrétaire Général ayant lui-même connu un cas de dilemme professionnel, et la première grande fondation européenne en défense des lanceurs d'alerte, *Public Concern at Work*, à même de nous parler de la première et dernière loi globale européenne. Dans la seconde table-ronde sur les enjeux et perspectives, et les sujets sensibles, Lionel Benaïche, auteur du seul livre actuel sur le droit d'alerte français<sup>17</sup>, Michel Miné, éminent comparatiste européen, Mediapart dont il est inutile de rappeler l'engagement

---

<sup>13</sup> Voir notre [note alerte éthique 2014](#) sur notre site.

<sup>14</sup> Nicole Marie Meyer, « [Corruption, conflits d'intérêts : la France protège-t-elle suffisamment ses lanceurs d'alerte ?](#) », colloque du 4 juillet 2013, Transparency International France.

<sup>15</sup> Christine. Noiville et Marie.-Angèle Hermitte, « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », EDP Sciences | Natures Sciences Sociétés 2006/3, p. 269 ; « Le lanceur d'alerte, héros des sociétés scientifiques et techniques », in *Héroïsme et droit*, Sous la dir. Du Réseau européen de recherche en droits de l'homme, Dalloz, 2014.

<sup>16</sup> Service Central de Prévention de la Corruption, *Rapport 2011*, « Les dispositifs d'alerte : le whistleblowing », La documentation française, 2012, p163-237.

<sup>17</sup> Laure Romanet et Lionel Benaïche, *Les lanceurs d'alerte : auxiliaires de justice ou gardiens du silence ?*, Editions de Santé, 2014.

en faveur des lanceurs d'alerte, enfin le Député Yann Galut, rapporteur de la grande loi du 6 décembre 2013 sur la fraude fiscale et grande criminalité économique et financière, incluant l'article 35, œuvrant aujourd'hui à une loi globale en France pour les lanceurs d'alerte, incluant une Agence indépendante de l'alerte. Je les remercie tous vivement de nous faire l'honneur de participer à ces travaux.

Transparency International, en la matière, recommande des canaux, internes et externes (autorités, parlementaires, société civile), fiables et accessibles, et des procédures graduées, canaux et procédures connus du grand public, garantissant la confidentialité et si nécessaire l'anonymat (anonymat prévu par la Convention dite de Mérida de 2003), et notamment des dispositifs d'alerte internes obligatoires, conçus en amont avec représentants du personnel et syndicats et prévoyant des comités paritaires de traitement de l'alerte - avec de préférence un déontologue externe. Des régulateurs indépendants, aux moyens dédiés conséquents. Conformément à la jurisprudence européenne, le signalement interne, puis externe, doivent être privilégiés, et en dernier recours la presse, « en cas d'impossibilité d'agir autrement. » (Guja c. Moldavie)<sup>18</sup>. Si nous comprenons que des dispositifs spécifiques, plus sécurisés, mais indépendants, soient mis en place dans les domaines de la sécurité nationale ou des affaires étrangères, nous demeurons vigilants, notamment dans le contexte actuel. Le « secret défense » comme le « secret des affaires » ont souvent servi à classer à posteriori des dossiers, pour licencier des lanceurs d'alerte ayant divulgué des informations sensibles mais non confidentielles, parce qu'une omerta interne interdisait tout traitement de l'alerte, ou que leur pays était en danger imminent (je pense notamment au dossier Mac Lean).

Je donne la parole à Florence Hartmann, 11 ans journaliste au Monde, ancienne parole du Tribunal Pénal International et écrivain, qui a notamment publié le premier livre synthétique et très documenté sur le sujet *Lanceurs d'alerte, les mauvaises consciences de nos démocraties*<sup>19</sup>. Notre second Président, Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, a quant à lui, vous le savez, notamment publié un remarquable article « La prévention des conflits d'intérêts et l'alerte éthique »<sup>20</sup>, dans le premier dossier sur « Les lanceurs d'alerte en droit public » publié en novembre 2014 par Dalloz.

---

<sup>18</sup> Guja c/ Moldavie, CEDH N° 14277/04, par. 142., 12 février 2008.

<sup>19</sup> Florence Hartmann, *Lanceurs d'alerte, les mauvaises consciences de nos démocraties*, Le Seuil / Don Quichotte, 2014.

<sup>20</sup> Jean-Marc Sauvé, « La prévention des conflits d'intérêts et l'alerte éthique », in Dossier : Les lanceurs d'alerte en droit public, revue Actualité Juridique Droit Administratif / Dalloz, N°39-2014.