

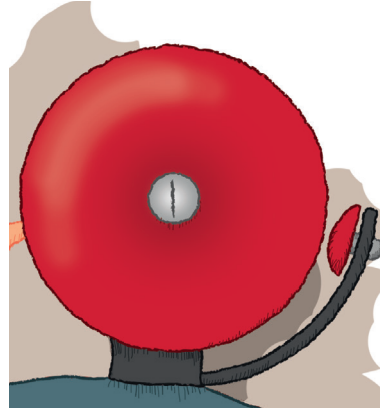
Les lanceurs d'alerte

Par Mathieu de la Croix



INTRODUCTION

Wikileaks, LuxLeaks, Panama Papers, Mediator... autant de sujets qui ont agité l'actualité internationale récente mettant en avant le rôle des *lanceurs d'alerte* ou *Whistleblowers* en anglais. Ceux-ci dénoncent des illégalités ou des manquements à l'intérêt général



dans le chef d'entreprises privées ou d'institutions publiques. Les domaines concernés vont aussi bien du secteur bancaire et financier au milieu médical, environnemental et sanitaire, en passant par le secteur public et les alertes plus médiatisées relatives aux services de renseignement. L'objectif de cet article sera de définir ce qu'est un lanceur d'alerte, ses motivations, son utilité sociétale et les contours de sa protection juridique. Nous clôturerons par quelques pistes de réflexion pour une meilleure protection de ces lanceurs d'alerte.

I. VERS UNE DÉFINITION DES « LANCEURS D'ALERTE »

Définir ce qu'est un lanceur d'alerte n'est *a priori* pas aisé tant le terme est utilisé pour traiter de réalités différentes. Afin de proposer un panorama complet, nous présenterons les contours d'une définition des lanceurs (1), pour ensuite mettre en lumière les différences avec certaines figures comparables (2) et évoquer les zones de flou qui entourent la définition (3). Pour finir, nous mentionnerons la nébuleuse d'acteurs qui gravitent autour des lanceurs d'alerte et qui participent à leur existence (4).

1. Définir le lanceur d'alerte

Selon Jean-Philippe Foegle, auteur d'une thèse de doctorat sur le sujet, « le lanceur d'alerte est une personne, généralement un employé du secteur privé ou public, qui tente d'attirer l'attention sur l'existence d'un risque, d'un danger ou d'une atteinte à l'intérêt général dont les responsables souhaiteraient masquer l'existence »¹.

Le lanceur d'alerte est donc un employé qui, par la pratique de son métier, constate *une atteinte à l'intérêt général*. Il ne dénonce pas nécessairement des scandales de grande ampleur, mais en majorité des comportements issus d'une certaine routine, dont les parties prenantes ont dédramatisé la portée. Le lanceur d'alerte se trouve face à un *dilemme moral* entre la fidélité à son employeur (concrétisée par le secret d'entreprise ou d'État) et l'illégalité ou ce qu'il estime être une atteinte à l'intérêt général. Rajoutant à la difficulté de définition du lanceur d'alerte, des figures comme le délateur, le contestataire, le journaliste... possèdent des caractéristiques communes au lanceur mais diffèrent sur certains points.²

2. Délateur, contestataire & journaliste : les différences avec le lanceur d'alerte

Ainsi, l'acte de dénonciation désintéressé du lanceur d'alerte constitue la principale différence avec le *délateur*, qui pose lui un acte intéressé. Quant au désobéissant civil/*contestataire*, il diffère du lanceur d'alerte sur son rapport au système : le désobéissant cherche à renverser un système existant, tandis que le lanceur d'alerte veut mettre fin à une situation ou à un comportement.³ Concernant les journalistes, ONG et associations de défense de consommateurs, ils font précisément de leur métier la dénonciation, ils ne s'exposent

¹ J.-P. FOEGLE, « Lanceur d'alerte », *Encyclopædia Universalis*, [en ligne :] <http://www.universalis.fr/encyclopedie/lanceur-d-alerte/>, consulté le 2 juin 2017.

² F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNY, *Les sombres précurseurs*, 2^e édition, Paris : EHESS, 2013, p. 14-16.

³ J.-P. FOEGLE, « Lanceur d'alerte », *op. cit.*

à aucune représaille et ne sont pas dans le dilemme moral de fidélité.⁴ Le lanceur n'est pas non plus une source journalistique classique car il agit de sa propre initiative. Cependant, quelques cas ambigus soulignent la difficulté d'établir une définition claire et étanche. Par exemple, quand une idéologie sous-tend l'action⁵ ou quand le lanceur a déjà perdu son poste⁶, la limite de l'alerte est floue.

Définitions

Le lanceur d'alerte désigne 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.

Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (2014)7, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014.

Le lanceur d'alerte est une personne qui, dans le contexte de sa relation de travail, signale un fait illégal, illicite et dangereux, touchant à l'intérêt général, aux personnes ou aux instances ayant le pouvoir d'y mettre fin.

Transparency international France

⁴ F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNY, *op. cit.*, p. 14.

⁵ Voir le cas de Mardechai Vanunu, pacifiste anti-nucléaire (cf. « Repères »).

⁶ James Comey, ancien directeur du FBI, est-il une « balance », un *whistleblower* ou un citoyen plaidant sa bonne foi? Il dénonce une illégalité perçue au cours de la pratique de son métier, mais n'est plus dans le dilemme de moralité. Le terme « Leaker » sera par exemple utilisé par Donald Trump (T. MCCARTHY, « The president called Comey 'a leaker', but is there any legal case against him? », *The Guardian*, 9 juin 2017, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/09/donald-trump-james-comey-leak-memo-legal-case>, consulté le 27 juin 2017). Voir aussi E. COLOMBUS, « Comey's a whistleblower, not a leaker », *Politico Magazine*, 12 juin 2017, [en ligne :] <http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/12/comey-leak-memo-susan-collins-trump-whistleblower-215248>, consulté le 27 juin 2017.

3. Une définition équivoque : l'intérêt général

Comme le montrent ces exemples, la définition du lanceur d'alerte reste équivoque. Ainsi, la référence à l'intérêt général intègre irrémédiablement une certaine subjectivité.⁷ L'intérêt général dans le cadre de l'alerte se trouve tiraillé entre les valeurs de transparence, de liberté d'expression et la responsabilité/fidélité politique ou entrepreneuriale. Pour qu'une alerte soit admise en tant que telle, elle doit démontrer une certaine *acceptabilité* lui permettant d'exister au sein du débat public.⁸

Pour Jean-Philippe Foegle, on peut définir deux types de lanceur d'alerte selon la définition de l'intérêt général par les pouvoirs publics.⁹ Dans un premier cas, si l'alerte va dans le sens de l'intérêt général tel que défini par ces pouvoirs, le statut de lanceur d'alerte sera admis (par exemple, l'alerte concerne une illégalité notoire comme l'évasion fiscale). On peut voir ce type de lanceur d'alerte comme un *dénonciateur légal*, participant à un dispositif « décentralisé de surveillance et de contrôle »¹⁰. *A contrario*, certains lanceurs d'alerte sont considérés comme des fauteurs de troubles car leur discours ne correspond pas à cette définition. Ce deuxième cas correspond à une définition plus ouverte de lanceur d'alerte, défendue par une partie de la société civile au nom de la liberté d'expression et de la transparence.¹¹

En quelque sorte, le lanceur d'alerte doit répondre à une série de critères d'*acceptabilité* : il doit rendre son alerte audible auprès du citoyen et des pouvoirs publics. Si ces conditions ne sont pas remplies, le soupçon et la méfiance quant aux intérêts personnels de l'alerte pour le lanceur seront plus forts.¹²

⁷ Plusieurs cas illustrent la difficulté de s'entendre sur ce qu'est l'intérêt général à l'instar des révélations de Wikileaks au cours de la campagne présidentielle d'Hilary Clinton qui ont soulevé des soupçons de connivences entre Wikileaks et la Russie. De même, les « War logs » ont été accusés de mettre en danger les agents de la sécurité présents sur le terrain et mentionnés dans les documents. Des alertes concernant une atteinte à l'environnement (plutonium – cf. Karen Silkwood) ou la santé (Mediator – cf. Irène Franchon) font toutefois appel à un intérêt général plus consensuel.

⁸ J.-P. FOEGLE, « Les lanceurs d'alerte. Étude comparée France – États-Unis », *La Revue des droits de l'homme*, juin 2014, p. 20, [en ligne :] <http://revdh.revues.org/1009>, consulté le 9 mai ; F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNY, *op. cit.*, p. 17.

⁹ J.-P. FOEGLE, « Les lanceurs d'alerte. Étude comparée France – États-Unis », *op. cit.*, p. 24-28.

¹⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹¹ *Ibid.*

¹² F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNY, *op. cit.*, p. 16.

Étymologie d'une expression

L'origine du terme anglais Whistleblower¹³ reste indéterminée. D'après le linguiste américain Benjamin Zimmer¹⁴, le terme est utilisé au cours du xx^e siècle sous différentes acceptions, principalement négatives jusqu'au début des années 1970. C'est Ralph Nader, homme politique et avocat américain actif dans la défense des consommateurs, qui popularisera le terme et sa connotation positive. L'objectif était de valoriser le whistleblower et son action, contrairement aux termes péjoratifs liés à la délation. En français, l'expression « lanceur d'alerte » apparaît pour la première fois dans l'ouvrage de Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs*, publié en 1999. Elle se réfère alors à des dénonciations sanitaires et environnementales, comme les dossiers de l'amiante et de la vache folle. Initialement, le lanceur d'alerte ne s'entend donc pas comme une traduction de whistleblower : le lanceur d'alerte met en garde face à un danger nouveau, comme la vache folle, là où le whistleblower dénonce une illégalité. Cependant, selon l'acception générale, le lanceur d'alerte est désormais utilisé et traduit juridiquement comme le pendant de son homologue anglophone.¹⁵

4. Autour des lanceurs d'alerte : *Wikileaks, Telegram et journalistes*

Autour du lanceur d'alerte, se constitue une nébuleuse d'acteurs, de programmes et de termes. Par exemple, les plateformes comme *Wikileaks* recueillent les dossiers envoyés par les lanceurs d'alerte en essayant de proté-

¹³ Selon l'acception générale, ce mot signifie littéralement le *souffleur de sifflet*, se référant aux arbitres ou policiers sifflant la fin d'une situation problématique. Il désigne la personne donnant un coup de sifflet. En néerlandais, le terme utilisé est *klokkenluiders*, le sonneur de cloches. J.-P. FOEGLE, « Les lanceurs d'alerte. Étude comparée France – États-Unis », *op. cit.*, p. 24-28).

¹⁴ B. ZIMMER, « A Whistlestop Tour of Whistleblowers », [en ligne :] <https://www.vocabulary.com/articles/wordroutes/a-whistlestop-tour-of-whistleblowers/>, consulté le 27 juin 2017.

¹⁵ M. JUNGERS, *Le lanceur d'alerte au regard des droits fondamentaux : vers un nouveau statut européen ?*, Louvain-la-Neuve : Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2016, p. 4-6 ; F. CHATEURAYNAUD, D. TORNAY, *op. cit.*

ger l'identité de ces derniers. D'autres sites existent, à l'instar de *Source sûre* ou *GlobalLeaks*. Pour sécuriser l'anonymat des lanceurs d'alerte, une multitude de programmes informatiques cryptés se sont également développés – citons entre autres *Telegram* et *Signal* (services de messageries) ou encore *Tor* (lequel permet de se connecter anonymement à Internet). S'ils permettent au lanceur d'alerte et au citoyen lambda de préserver leur vie privée, ces services sécurisés sont cependant controversés à l'image de *Telegram*, aussi connu pour son utilisation par les membres de l'État islamique.¹⁶

La presse et les journalistes jouent quant à eux un rôle en tant que moyens de transmission des documents, mais aussi comme filtres entre le public et les documents de l'alerte. L'*International Consortium of Investigative Journalists* et le journal allemand *Süddeutsche Zeitung* sont, avec d'autres, des acteurs clés des *Panama Papers*.

En conclusion, le lanceur d'alerte reste actuellement un acteur vaguement défini qui dépend de l'acceptabilité de son discours et de l'idée d'intérêt général. Qui plus est, autour du lanceur, d'autres acteurs participent à l'alerte, mais doivent être différenciés du lanceur. Cette difficulté d'établir une définition exclusive du lanceur d'alerte influence l'élaboration d'une définition juridique adéquate. Cependant, l'importance de la mise en évidence de son impact positif sur le processus démocratique à travers la législation reste un enjeu primordial pour le débarrasser de ses pendents péjoratifs comme « balance » ou « mouchard ». Pour ce faire, nous poursuivons cette analyse en présentant le contexte qui a poussé à son développement, pour ensuite analyser son rôle au sein du processus démocratique et son environnement juridique.

¹⁶ Voir « Telegram, un outil de discussion prisé des djihadistes... mais pas seulement », *Le Monde*, 29 juillet 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/pixels/article/2016/07/29/telegram-un-outil-de-discussion-prise-des-djihadistes-mais-pas-seulement_4976364_4408996.html, consulté le 28 juin 2017.

Repères historiques

1971 – Daniel Ellsberg / *Pentagon Papers* (USA)

Daniel Ellsberg livre les Pentagon Papers au New York Times. Ces documents relatent les implications militaires et politiques des États-Unis au Vietnam. Il est poursuivi pour vol et espionnage.

1978 – Karen Silkwood / *Scandale Kerr-McGee* (USA)

Karen Silkwood, employée dans une usine de plutonium pour la société Kerr-McGee, dénonce des faits de négligence sanitaire. Sa mort dans un accident de voiture, alors qu'elle était en contact avec un journaliste du New York Times, a inspiré un film, Le Mystère Silkwood.

1986 – Mordechai Vanunu / *Programme nucléaire militaire israélien*

Mordechai Vanunu révèle l'existence du programme nucléaire israélien au Sunday Times. Condamné à 18 ans de prison pour trahison du secret d'État, il se présente comme militant pacifiste anti-nucléaire.

1994 – André Cicoella / *Scandale de l'éther de glycol* (France)

André Cicoella, chercheur et spécialiste des effets de l'éther de glycol sur la santé à l'Institut national de Recherche scientifique, est licencié pour faute grave en raison d'« absence à une réunion ». Il est cependant rétabli à son poste en 2000 par la Cour de Cassation, dénonçant un licenciement abusif. Depuis, il sensibilise aux effets néfastes de composants de notre environnement.¹⁷

2001-2002 – Ernest Backes & Denis Robert / *Affaire Clearstream* (France, Luxembourg)

Affaire de fraudes financières par la chambre de compensation internationale « Clearstream », basée à Londres. Les accusations sont portées par Ernest Backes, ancien numéro trois du groupe et Denis Robert, journaliste d'investigation. Clearstream est accusé de blanchiment d'argent et de transferts illégaux.

¹⁷ Voir notamment son interview [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=ACISWiHrihw&t=1457s>, consulté le 27 juin 2017.

2002 – Hôpital des enfants Reine Fabiola–Huderf (Belgique)

Une radiologue de l'Hôpital des enfants Reine Fabiola – Huderf dénonce des opérations abusives pour « malrotation », un défaut dans les intestins, sur des enfants. On constate quatre à huit fois plus d'opérations qu'ailleurs. Après avoir été condamnés en 2011, les médecins seront acquittés quatre ans plus tard.¹⁸

2006 – Thomas Drake / Trailblazer Project (USA)

Thomas Drake rend public le programme Trailblazer Project, un système d'écoute de la NSA. Il est alors poursuivi pour atteinte à l'Espionnage Act de 1917. Ces poursuites seront cependant abandonnées en 2011.

2006 – Julian Assange / Wikileaks

Julian Assange, fondateur de Wikileaks, se fait connaître en contribuant à divulguer de nombreux leaks sur le site de l'association. Il déclare alors vouloir « libérer la presse, révéler des abus et sauvegarder des documents qui font l'histoire »¹⁹. En 2012, il fait l'objet de poursuites en Suède pour délit sexuels. Redoutant l'extradition vers les États-Unis, il se réfugie à l'ambassade d'Équateur à Londres. Julian Assange n'est pas en soi un lanceur d'alerte, mais il a permis, à travers Wikileaks, la divulgation de leaks, comme ceux de C. Manning. Wikileaks les héberge, les analyse et les publie.²⁰

¹⁸ « Malrotations : médecins acquittés », *Le Soir*, 13 février 2014, [en ligne :] <http://plus.lesoir.be/archive/d-20140212-33WVLJ?referer=%2Farchives%2F recherche%3Fdatefilter%3Danytime%26sort%3Ddate%2Bdesc%26start%3D30%26word%3Dhuderf%2B>, consulté le 27 juin 2017.

¹⁹ M. SEMO, A.-F. HIVERT, « Julian Assange n'est pas un ange », *Libération*, 25 octobre 2010, [en ligne :] http://www.liberation.fr/planete/2010/10/25/julian-assange-n-est-pas-un-ange_688902, consulté le 27 juin 2017 ; M. TUAL, D. LELOUP, « Tout comprendre à l'affaire Assange avant l'arbitrage de l'ONU », *Le Monde*, 4 février 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/pixels/article/2016/02/04/tout-comprendre-a-l-affaire-julian-assange-avant-l-arbitrage-de-l-onu_4859432_4408996.html, consulté le 27 juin 2017.

²⁰ <https://wikileaks.org/What-is-Wikileaks.html>. Voir aussi « Les vérités de Julian Assange », *Arte reportages*, 28 avril 2016, [en ligne :] <http://info.arte.tv/fr/les-verites-de-julian-assange>, consulté le 18 juin 2017.

2007 – John Kiriakou / Usage de la torture (USA)

Analyse à la CIA, John Kiriakou dénonce le recours par la CIA au waterboarding – une technique de torture qui simule la noyade – lors des interrogatoires de prisonniers en Irak et en Afghanistan. Il est condamné à trente mois de prison en 2013 pour avoir révélé le nom d'un agent de la CIA à la presse.²¹

2008 – Stéphanie Gibaud / Scandale UBS (Suisse)

À la suite des déclarations de Bradley Birkenfeld, ancien employé d'UBS, concernant les pratiques d'évasion fiscale de la banque Suisse. Stéphanie Gibaud, alors employée pour UBS est sommée de détruire certaines données de son disque dur. Celle-ci refusera et transmettra ces données à la justice et à la presse, prouvant un démarchage illicite dans le chef de la banque suisse.

2008 – Hervé Falciani / Swissleaks (Suisse, France)

Hervé Falciani, chargé de réorganiser la base de données de la filiale suisse de la banque britannique HSBC, dénonce à la police judiciaire française 127 000 fichiers recensant plus de 8 000 exilés fiscaux. Ces documents sont connus sous le nom de Swissleaks. Poursuivi par la justice suisse pour soustraction de données, violation du secret bancaire et du secret commercial²², Falciani se réfugie en Espagne où la justice refuse de l'extrader vers la Suisse. Les motifs de son action restent flous, on le soupçonne notamment d'avoir voulu tirer profit des données, mais aucune preuve n'est jamais venue étayer cette accusation.²³

²¹ « Lanceur d'alerte : John Kiriakou est sorti de prison », *Courrier international*, 11 février 2015, [en ligne :] <http://www.courrierinternational.com/article/2015/02/11/lanceur-d-alerte-john-kiriakou-est-sorti-de-prison>, consulté le 13 juillet 2017.

²² F. LHOMME, G. DAVET, « Qui est Hervé Falciani, le cauchemar de HSBC », *Le Monde*, 2 septembre 2015, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/evasion-fiscale/article/2015/02/09/qui-est-herve-falciani-le-cauchemar-de-hsbc_4572876_4862750.html, consulté le 27 juin 2017.

²³ M. BRIGAND, « SwissLeaks : Hervé Falciani, le lanceur d'alerte qui agite HSBC », *Le Figaro*, 2 septembre 2015, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2015/09/02/29002-20150902ARTFIG00136-swissleaks-herve-falciani-le-lanceur-d-alerte-qui-agite-hsbc.php>, consulté le 27 juin 2017.

2009 – Irène Frachon / *Mediator* (France)

Médecin-pneumologue au CHU de Brest, Irène Frachon constate des problèmes cardiaques sur des patients traités au médicament Mediator. Ses recherches sur les effets secondaires du médicament – relatées dans son livre « Mediator 150 mg, Combien de morts ? » – conduisent à son retrait du marché et à des poursuites à l'encontre des laboratoires Servier, condamnés à indemniser certains malades.²⁴

2010 – (Bradley)Chelsea Manning / *Afghan War Diaries* (USA)

Bradley/Chelsea Manning est un(e) soldat(e) américain(e) en poste en Irak. Après plusieurs alertes lancées en interne²⁵, il enverra à Wikileaks les War Logs, ainsi qu'une célèbre vidéo montrant des soldats américains tuer deux journalistes de l'agence Reuters ainsi qu'une douzaine d'Iraqiens.²⁶ Bradley Manning fut condamné à 35 ans de prison pour communication et transmission d'informations confidentielles. Après sa condamnation, Bradley Manning entama un processus pour changer de sexe et devenir Chelsea Manning. Manning fut libérée en mai 2017 après que Barack Obama ait commué sa peine à la fin de son deuxième mandat.

2013 – Edward Snowden / *PRISM* (USA)

Edward Snowden rend public le programme d'écoute de la NSA PRISM. Cet ancien employé de la NSA a transmis des documents cryptés à des journalistes avant de révéler son identité et clamer la légalité de son acte. Inculpé pour vol et espionnage, Snowden se réfugie d'abord à Hong Kong, puis en Russie, pays qui lui octroie le droit d'asile.

²⁴ P. KRÉMER, « Irène Frachon : “Avec le Mediator, j’ai déterré un charnier” », *Le Monde*, 20 novembre 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/sante/article/2016/11/20/irene-frachon-avec-le-mediator-j-ai-deterre-un-charnier_5034550_1651302.html, P. BENKIMOUN, M. DAMGÉ, « Combien de morts à imputer au Mediator ? », *Le Monde*, 11 juillet 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/07/11/combien-de-morts-imputer-au-mediator_4967832_4355770.html, consultés le 27 juin 2017.

²⁵ M. UNTERSINGER, M. TUAL, « Chelsea Manning, la lanceuse d'alerte de Wikileaks a été libérée », *Le Monde*, 17 mai 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/05/17/chelsea-manning-la-lanceuse-d-alerte-de-wikileaks-a-ete-liberee_5129102_4408996.html#KvfKWFCxgvsew9IM.99, consulté le 27 juin 2017.

²⁶ M. WEAVER, « Afghanistan war logs : WikiLeaks urged to remove thousands of names », *The Guardian*, 10 août 2010, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/world/2010/aug/10/afghanistan-war-logs-wikileaks-human-rights-groups>, consulté le 27 juin 2017.

2014 – Antoine Deltour et Raphaël David Halet / *Luxleaks* (Luxembourg)

Deux employés de PwC, Antoine Deltour et Raphaël David Halet, mettent à jour un système d'évasion fiscale basé au Grand-Duché de Luxembourg (Luxleaks). Poursuivis par la Justice luxembourgeoise, ils sont condamnés à 12 et 9 mois de prison (assortis d'une amende) avant de voir leurs peines réduites en appel à six mois de prison avec sursis (et respectivement 1 500 EUR et 1 000 EUR d'amende).²⁷

2016 – John Doe / *Panama Papers* (USA)

John Doe (identité fictive liée à une expression anglaise désignant le citoyen lambda) est le nom donné au lanceur d'alerte des Panama Papers, son anonymat ayant été préservé. Ce dernier a transmis 11,5 millions de documents issus de la firme Mossack Fonseca, révélant l'existence de plus de 200 000 sociétés offshores liées à une quarantaine de pays.

II. TECHNOLOGIE ET TRANSPARENCE : CONTEXTUALISER L'ÉMERGENCE DU LANCEUR D'ALERTE

Plusieurs aspects contextuels expliquent l'essor récent du lanceur d'alerte, la quantité croissante de scandales ayant émaillé l'actualité et, dans la foulée, de législations à ce sujet. Deux éléments clefs ont favorisé l'existence du lanceur d'alerte et participent à sa définition dans sa forme actuelle.

Premièrement, **l'évolution technologique** : le développement de l'informatique et d'Internet a permis l'essor de nouveaux moyens de communication. En quelques clics, le lanceur d'alerte des *Panama Papers* a pu transférer 11,5 millions de documents au *Süddeutsche Zeitung*, journal allemand. Cette révolution technologique constitue un outil de communication majeur pour les lanceurs d'alerte. La quantité exponentielle d'informations ainsi divulguées facilite la mise en lumière de l'alerte et favorise en conséquence la notoriété

²⁷ F. REYNAUD, « LuxLeaks : des lanceurs d'alerte jugés en appel après un combat mené pour les autres », *Le Monde*, 12 décembre 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/evasion-fiscale/article/2016/12/12/luxleaks-des-lanceurs-d-alerte-juges-en-appel-apres-un-combat-mene-pour-les-autres_5047814_4862750.html, consulté le 27 juin 2017.

du lanceur. Cette notoriété permet ensuite au lanceur de diminuer les risques de représailles, créant une forme de sécurité. L'exemple de Wikileaks symbolise l'importance de la composante technologique : les documents sont transmis par des moyens cryptés à Wikileaks, le site les publie ensuite, transmettant alors une large quantité d'informations initialement confidentielles. Contrairement aux dénonciateurs classiques, le lanceur d'alerte est lié à la technologie et s'en sert comme outil de communication et de notoriété.

Deuxièmement, ainsi que l'ont montré les travaux de Robert Vaughn, les lois sur la **liberté d'expression** et l'importance du **droit à l'information** ont contribué au succès du concept de lanceur d'alerte.²⁸ En utilisant sa liberté d'expression, le lanceur d'alerte devient un acteur primordial de ce droit et contribue au « contrôle effectif de l'activité gouvernementale »²⁹. De fait, les lanceurs d'alerte émergent dans un contexte plus large de méfiance envers les gouvernants et leur capacité à mener à bien leurs missions protectrices en termes, notamment, d'environnement et de droits de l'homme.³⁰

Les principaux secteurs visés par les alertes montrent l'essor d'une attention croissante envers ce qui est préjudiciable pour la collectivité. La deuxième moitié du xx^e siècle a ainsi vu naître une prise de conscience des enjeux sanitaires et environnementaux (premières conférences sur le climat, essor des partis verts...). Il en va de même pour les aspects liés à la dérégulation financière. À la suite de la création des paradis fiscaux et de l'offshore dans la deuxième moitié du xx^e siècle, les carences des États en matière de contrôle sur la finance, combinées aux conséquences de la crise de 2008, ont suscité l'exigence d'une plus grande transparence.³¹ Cette sensibilité nouvelle favorise l'acceptabilité du discours et du rôle démocratique des lanceurs d'alerte.

²⁸ J.-P. FOEGLE, *op. cit.*, 2014, p. 50-52.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ J.-P. FOEGLE, « Lanceur d'alerte », *op. cit.*

³¹ « Les paradis fiscaux », *Le dessous des cartes – Arte*, décembre 2010, [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=lk0mhVTCznw>, consulté le 28 juin 2017.

III. QUEL RÔLE DÉMOCRATIQUE POUR LE LANCEUR D'ALERTE ?

Quand il s'agit de justifier leurs actes, les lanceurs d'alerte se réfèrent à ce rôle démocratique : la lutte contre le crime, la corruption, l'illégalité et parfois, de manière plus générale, l'immoralité, sont autant d'arguments pour expliquer le passage à l'acte. Les positions prises par de nombreuses organisations (OCDE, Transparency International...) vont dans le même sens et défendent le lanceur au nom de la **lutte contre la corruption, la fraude et la mauvaise gouvernance**.³²

Edward Snowden a ainsi légitimé son action en avançant la nécessité d'une plus grande transparence politique — « Le public doit décider si ces programmes et cette politique sont bons ou mauvais »³³. Raphaël Halet (LuxLeaks) dira lors de son procès, avoir « agi par conviction et dans l'intérêt général ». Quant à Irène Frachon (Mediator), elle a affirmé que son « unique motivation [était] la révolte suscitée par l'injustice [...] découverte, un peu par hasard »³⁴.

L'image du lanceur d'alerte incarne aussi la possibilité pour chaque individu d'effectuer son devoir citoyen en dénonçant une atteinte à l'intérêt général. Loin d'être des « super héros », les lanceurs d'alerte sont des citoyens lambda accidentellement confrontés à une situation illégale, dans le sens où ils n'ont pas enquêté pour la découvrir. Cette figure incarne ainsi une nouvelle forme

³² Voir <https://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing> ; pour l'OCDE : <http://www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm>

³³ « Square Idee – Meeting Snowden », *Arte*, 2017, [en ligne :] <http://www.arte.tv/fr/videos/072258-000-A/square-idee-meeting-snowden>, consulté le 19 juin 2017.

³⁴ « Interview d'E. Snowden », *The Guardian*, le 9 juillet 2013. [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=0hLjuVyllrs> ; *Jugement dans le cadre de l'affaire dite «LuxLeaks»*, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 29 juin 2016 ; E. SAGET, « Irène Frachon : «Je suis devenue, sans le vouloir, Mediatorologue» », *L'Express* 14 mai 2012, [en ligne :] http://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/irene-frachon-je-suis-devenue-sans-le-vouloir-mediatorologue_1113103.html, consulté le 30 juin 2017.

d'engagement citoyen en faveur de l'intérêt public, permettant au faible de défier le fort incarné par les États ou les multinationales. Dans une période de désenchantement du citoyen à l'égard du politique, la transparence s'érige alors en droit et nécessité, moteur de l'engagement citoyen.³⁵

Pourtant, bien souvent encore, le lanceur d'alerte reste assimilé aux prophètes de malheur, délateurs et autres oiseaux de mauvais augure. Discours trop révolutionnaires, annonces de troubles à venir... les dénonciateurs ont de tous temps été l'objet de rejet. La recherche de l'intérêt général comme motivation et gage de la bonne foi du lanceur d'alerte doit cependant les différencier de ces pendants péjoratifs.³⁶

Typologie des alertes

D'après l'OCDE, les dénonciations les plus courantes – sans prise en compte de l'ampleur de l'affaire – sont (dans l'ordre d'importance) : la fraude, les problèmes liés à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail, la corruption internationale, la protection de données et de la vie privée, la corruption interne et atteinte à la libre concurrence, la propriété intellectuelle, l'environnement, les droits de l'homme ou encore la cybercriminalité et la fiscalité.³⁷ Les dénonciations concernant la défense et le renseignement sont les plus critiquées, car elles entrent en confrontation avec d'autres enjeux liés eux aussi à l'intérêt général (terrorisme, défense nationale...).

³⁵ J.-P. FOEGLE, *op. cit.*, 2014, p. 27, [en ligne :] <http://revdh.revues.org/1009>, consulté le 9 juin 2017.

³⁶ J.-P. FOEGLE, *op. cit.*, 2014, p. 27 ; F. CHATEAURAYNAUD, D. TORNY, *op. cit.*, p. 14-16.

³⁷ *Committing to Effective Whistleblower protection. Highlights*, Paris : OCDE, s. d., [en ligne :] <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>, consulté le 9 juin 2017.

IV. ÉTAT DE LA LÉGISLATION

Actuellement, le rôle du lanceur d'alerte au sein du processus démocratique n'est pas juridiquement institué dans une perspective globale. Cette vision générale demeure en effet principalement philosophique et socio-politique, à défaut d'être inscrite en droit belge, européen ou international.³⁸ Les législations sont principalement sectorielles et ciblées. De fait, on constate une ambivalence entre, d'une part le discours public et politique qui tend à valoriser le lanceur d'alerte, et, d'autre part l'état d'avancement de la législation les protégeant et les risques qu'ils encourent personnellement.

Poursuivis pour manquement au secret des affaires ou au secret d'État, mis sous pression, menacés de perdre leur emploi, ou poursuivis pour des délits tiers, les lanceurs d'alerte sont encore très vulnérables.³⁹ À ce jour, les différentes législations mises en place n'ont jamais fait que réagir consécutivement à un scandale, à défaut d'être avant-gardistes. L'esquisse d'une législation adaptée émerge cependant, à l'instar des propositions au Parlement bruxellois de novembre 2016, des évolutions en droit européen, de la consultation populaire de la Commission européenne organisée en mai 2017⁴⁰ ou encore des fréquentes prises de positions de décideurs politiques.⁴¹ Nous présentons ici un aperçu des enjeux de ces législations, pour ensuite présenter les principales législations existantes.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ C'est par exemple le cas du procès *LuxLeaks* : « Il convient toutefois de garder à l'esprit que les employés sont tenus à un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur », Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Jugement dans le cadre de l'affaire dite « LuxLeaks », *op. cit.*

⁴⁰ « Public consultation on whistleblower protection », *ec.europa.eu*, 30 mai 2017, [en ligne :] http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254, consulté le 27 juin 2017.

⁴¹ Voir par exemple les propos de Jean-Luc MÉLENCHON (La France insoumise), Benoît CEREXHE (cdH), ou du député européen Luke Ming FLANAGAN (indépendant), <https://www.facebook.com/brutofficial/videos/1862079237375048/>, consulté le 27 juin 2017.

1. Arguments pour une législation sur les lanceurs d'alerte

Selon Jean-Philippe Foegle, la doctrine juridique sur les lanceurs se développe essentiellement autour de quatre arguments :

- la défense de la « gouvernance ouverte » (où la transparence est un élément clé) ;
- la liberté d'expression en tant que droit fondamental (c'est dans l'intérêt du public de recevoir ces informations) ;
- l'alerte est utile à la régulation du marché du travail, une libre concurrence et une bonne gouvernance d'entreprise passe par un système d'alerte des défauts ;
- la protection des lanceurs d'alerte est nécessaire à la régulation des relations professionnelles.⁴²

2. Enjeux des législations

Le premier enjeu concerne la question de l'**anonymat** du lanceur d'alerte. L'anonymat permet de protéger le lanceur mais il nuit aussi au suivi et au traitement de l'information. En privant la justice de la source principale, il peut constituer un obstacle à son travail d'enquête et de vérification de l'information. Il n'en demeure pas moins que la garantie de l'anonymat est, d'après les chiffres de l'OCDE, un incitant à sa démarche. Notons par ailleurs que d'autres lois proposent, quant à elles, une forme de rémunération comme incitant financier. Le *False Claim Act* (1863), par exemple, verse au dénonciateur un pourcentage sur l'amende infligée à l'entreprise fautive et dénoncée par celui-ci.⁴³

⁴² J.-P. FOEGLE, « Les lanceurs d'alerte. Etude comparée France – États-Unis », *op. cit.*, p. 28.

⁴³ « Encouraging Whistleblowers », *The Washington Post*, 16 mai 2011, [en ligne :] https://www.washingtonpost.com/opinions/encouraging-whistleblowers/2011/05/16/AFI9mf8G_story.html?utm_term=.514d526d6c35, consulté le 27 juin 2017.

Une distinction doit également être établie entre l'**alerte** lancée en **interne** et celle lancée en **externe**. La première suit un chemin interne à l'institution, clair et efficace, qui permet au lanceur de signaler une irrégularité. La démarche interne (pas toujours possible ni organisée cependant) permet un règlement évitant les dégâts pouvant résulter d'un étalement médiatique de l'affaire (procès pour diffamation, divulgation de secrets d'État ou d'entreprises). Cette démarche suppose également une bonne protection du lanceur et de son emploi car il suit un code mis en place et homologué par son employeur. Dans cette perspective, le Conseil de l'Europe estime que l'alerte doit suivre une voie progressive : un système de traitement d'alerte en interne doit être mis en place. Ce n'est que lorsque ce système n'est pas adéquat que l'alerte doit être communiquée à la presse. Ce processus permettrait un traitement plus rapide de la plainte car il adresse l'alerte à la personne la plus à même de résoudre le problème.⁴⁴

Finalement, la **motivation du lanceur d'alerte** est à nouveau primordiale. Comme le souligne la Cour européenne des droits de l'homme, la « bonne foi » est essentielle : le lanceur se doit d'avoir un discours modéré.⁴⁵ En conséquence, des motivations personnelles (vengeance, intérêts...) ne sauraient justifier une quelconque protection juridique.

⁴⁴ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2014)7, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014, [en ligne :] <https://rm.coe.int/16807096c8>, consulté le 30 juin 2017.

⁴⁵ J.-P. FOEGLE, « Lanceur d'alerte », *op. cit.*

Quelques chiffres⁴⁶

Sur 32 pays répondant à l'enquête de l'OCDE (2014) :

- 27 pays ont une législation appelant à protéger les lanceurs d'alerte selon certaines circonstances.
- 13 pays ont des lois protégeant les lanceurs d'alerte dans les services publics.
- L'anonymat des lanceurs d'alerte dans le secteur public est garanti dans 59 % de ces pays.
- Dans ces pays, 30 % des lois au sujet des lanceurs d'alerte proposent des incitants à l'alerte.
- 18 % des dénonciateurs choisissent une alerte externe. Parmi ceux-ci, 84 % ont d'abord essayé une alerte interne.

3. Aperçu des législations existantes

a. États-Unis

C'est aux États-Unis que les premières lois protégeant les lanceurs d'alerte, ou leur équivalent, ont été établies. D'après Jean-Philippe Foegle, une loi, sans toutefois mentionner le terme de *whistleblower*, existe même depuis 1777. Cette première loi fait suite aux dénonciations d'un marin américain quant aux tortures commises par son amiral. Le congrès vota une loi protégeant le marin. Par la suite, d'autres législations ont vu le jour comme le *Whistleblower Protection Act* (qui consacre en 1989 le droit d'alerter et de désobéir), le *No Fear Act* en 2002 (contre la discrimination et les représailles envers les employés) ou toujours en 2002 le *Whistleblower Protection Enhancement Act* (concernant les employés du secteur public fédéral). Globalement, les services de renseignements et les entreprises privées sont laissés de côté.

⁴⁶ *Committing to Effective Whistleblower protection. Highlights*, op. cit.

b. Europe

Le procès des *LuxLeaks* (2016) est exemplatif de la situation européenne. Antoine Deltour et Raphaël David Halet, les deux lanceurs d'alerte alors employés de PWC, furent poursuivis pour violation du secret professionnel et du secret d'affaire, vol domestique, fraude informatique et détention de documents. Le journaliste Édouard Perrin, qui divulgua l'affaire auprès du grand public, fut également poursuivi pour des chefs d'accusation comparables. Comme défense, les accusés invoquèrent « l'état de nécessité » et le statut de lanceurs d'alerte. La législation actuelle faisant défaut, les accusés se réfèrent également à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant la liberté d'expression, ainsi qu'au code civil luxembourgeois, notamment l'article traitant de « protection des salariés en matière de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la prise illégale d'intérêts »⁴⁷.

La justice luxembourgeoise déclarera qu'Antoine Deltour et Raphaël Halet devaient être « considérés comme des lanceurs d'alerte ». C'est la première fois qu'un tribunal européen accorde ce statut. Les juges ont par ailleurs reconnu l'aspect non rémunéré de leur démarche et leur contribution à « une plus grande transparence et équité fiscale [:] Les deux prévenus ont donc agi dans l'intérêt général et contre des pratiques d'optimisation fiscale moralement douteuses. »⁴⁸ Cette reconnaissance n'a cependant pas suffi à éviter la condamnation. En effet, faute d'une législation adéquate – « à la date d'aujourd'hui, le lanceur d'alerte n'est pas protégé par une quelconque norme juridique au niveau européen »⁴⁹ – le Tribunal de Luxembourg s'est en quelque sorte vu contraint de condamner les lanceurs d'alerte à regret, même si, en l'occurrence, les peines furent fortement allégées (cf. *supra* « Repères »).

L'affaire des *LuxLeaks* met ainsi en lumière le manque de cadre normatif adéquat.

⁴⁷ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Jugement dans le cadre de l'affaire dite "LuxLeaks", *op. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

Même si aucune législation n'a encore pu être mise en place à échelle européenne⁵⁰, force est pourtant de constater que la volonté de protéger les lanceurs d'alerte émerge peu à peu. En 2013, le Parlement européen demandait ainsi la protection des *whistleblowers* contre toutes formes de représailles (résolution 1957).⁵¹ Deux ans plus tard, en 2015, dans la foulée des scandales liés à la surveillance de masse, cette même assemblée appelait le Conseil européen et ses membres à protéger les lanceurs d'alerte, y compris en leur donnant protection et asile. En février dernier enfin, le Parlement européen a rappelé le rôle des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la fraude fiscale et la corruption et appelé la Commission à mettre en place un « programme européen efficace et complet pour [les] protéger »⁵².

c. France

En France, la Loi Sapin II arrive après un ensemble de lois sectorielles⁵³ et établit une protection du lanceur d'alerte, mais exclut les domaines couverts par le secret médical ou juridique, ainsi que les aspects liés à la sécurité nationale. La loi établit un ordre d'actions à suivre : signalement interne, si l'alerte n'est pas suivie, un signalement peut être adressé à l'autorité judiciaire ou administrative. À nouveau, si aucun suivi n'est mis en place, le lanceur peut alors rendre l'affaire publique. Si les dangers sont graves et imminents, l'alerte peut être rendue publique directement.

⁵⁰ Précisons tout de même que la « directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites » établit une exception pour les lanceurs d'alerte : « La protection des secrets d'affaires ne devrait dès lors pas s'étendre aux cas où la divulgation d'un secret d'affaires sert l'intérêt public dans la mesure où elle permet de révéler une faute, un acte répréhensible ou une activité illégale directement pertinents ». Directive 2016/943 du Parlement européen et du Conseil, 8 juin 2016, [en ligne :] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0943&from=FR>, consulté le 29 juin 2017.

⁵¹ Assemblée parlementaire européenne, Résolution 1954 (2013) (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20190&lang=FR>).

⁵² Les députés appellent à protéger les lanceurs d'alerte dans toute l'UE. Communiqué de presse, Parlement européen, 14 février 2017, [en ligne :] <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20170210IPR61823/les-deputes-appellent-a-protoger-les-lanceurs-d-alerte-dans-toute-l-ue>, consulté le 27 juin 2017.

⁵³ Depuis 2007 « un ensemble complexe et hétéroclite de lois sectorielles protège les lanceurs d'alerte dénonçant des faits de corruption (2007), des atteintes à la sécurité des médicaments (2011), des atteintes à la santé publique et à l'environnement (2013), des conflits d'intérêt (2013), des délits et crimes (2013) ou encore des atteintes à la vie privée commises par des agences de renseignement (2015) ». J.-P. FOEGLÉ, « Lanceur d'alerte », *op. cit.*

d. Belgique

En Belgique, des cas de lanceurs d'alerte existent également. L'Hôpital des enfants Reine Fabiola (HUDERF) a ainsi fait l'objet d'une dénonciation de fraude (cf. « Repères »). Le pays, et surtout la Wallonie, manque d'une législation adaptée et des structures assurant un suivi du lancement d'alerte.

À l'été 2013, la Chambre a approuvé une loi concernant le dispositif d'alerte au sein des services publics fédéraux. Cette loi « relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel », protège une alerte concernant « un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ; [...] un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'une autorité administrative fédérale »⁵⁴.

Avant cela, seule la Flandre possédait une législation concernant le service public. Pour les autres régions, quelques initiatives récentes sont venues nuancer ce tableau. En novembre 2016, les parlementaires bruxellois Benoît Cerexhe (cdH) et Philippe Close (PS) ont ainsi déposé une proposition de résolution pour une meilleure protection des lanceurs d'alerte, tout en pointant du doigt les difficultés que cela comporte : « Dans une société démocratique, caractérisée par le pluralisme d'opinions et le débat public, il n'est pas toujours aisé de faire la part des choses entre ce qui relève, d'une part, du secret d'État ou du secret professionnel et, d'autre part, de considérations – subjectives ou objectives – de protection de l'intérêt général »⁵⁵. Le parlement bruxellois appelle de ses vœux « un cadre légal général de protection des lanceurs d'alerte dotés d'un véritable statut posant les droits et obligations [...] de leur

⁵⁴ *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel*, Bruxelles : Sénat de Belgique, « Annales du Sénat », 13 septembre 2013, [en ligne :] http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?numac=2013002044&caller=list&article_lang=F&row_id=1&numero=1&pub_date=2013-10-04&pdda=2013&dt=LOI&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&pdfa=2013&pddj=01&fromtab+=mofxtx+UNION+montxt&nl=n&pddm=10&pdfj=31&sql=dt+%3D+%27LOI%27+and+pd+between+date%272013-10-01%27+and+date%272013-10-31%27+&pdfm=10&rec h=21&tri=dd+AS+RANK+&trier=%3Ca%20promulgation

⁵⁵ *Proposition de résolution relative aux lanceurs d'alerte*, Bruxelles : Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, 16 novembre 2016, [en ligne :] <http://weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2016-17/130908/images.pdf>, consulté le 29 juin 2017.

action »⁵⁶. Suivant l'avis du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme, plusieurs éléments clés sont mis en avant :

- l'alerte doit en priorité s'adresser en interne (l'alerte externe étant utilisée en dernier recours) ;
- une alerte motivée par des motifs personnels ou pécuniaires ne permet pas une protection du lanceur ;
- l'information doit avoir été suffisamment vérifiée afin d'éviter les « imputations diffamatoires »...

De même, l'opinion publique a un rôle de contrôle « attentif » des actions gouvernementales : le droit à l'information de l'opinion publique prévaut « sur une obligation de confidentialité imposée par la loi ». Le parlement estime également que ce cadre normatif est d'autant plus nécessaire qu'en Europe, les dénonciateurs restent culturellement méprisés depuis les régimes de dictature.⁵⁷

Au niveau fédéral, le Conseil des ministres a approuvé fin mars 2017 un avant-projet de loi introduisant une protection des lanceurs d'alerte dans le milieu bancaire et financier. La FSMA, organe de surveillance du secteur, garantirait l'anonymat du lanceur, qui sera également préservé de toute procédure ou de sanctions judiciaires, s'il a agi de « bonne foi ».⁵⁸ Ces dispositions font cependant encore débat.⁵⁹

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ K. GEENS, *Surveillance renforcée et réglementation sur les lanceurs d'alerte dans le secteur financier*, *Communiqué de presse du ministre de la Justice*, Bruxelles, 31 mars 2017, [en ligne :] <https://www.koengeens.be/fr/news/2017/03/31/surveillance-renforcee-et-reglementation-sur-les-lanceurs-d-alerte-dans-le-secteur-financ>, consulté le 21 juin 2017.

⁵⁹ « «Panama Papers»: les recommandations des experts provoquent un malaise », *La Libre*, 14 juillet 2017, [en ligne :] <http://www.lalibre.be/economie/conjoncture/panama-papers-les-recommandations-des-experts-provoquent-un-malaise-59679bedcd70d65d24bd8392>, consulté le 15 juillet 2017.

CONCLUSION

Il reste encore beaucoup à faire pour établir un statut protecteur du lanceur d'alerte. Nous avons démontré ses apports positifs pour la démocratie, en matière de lutte contre la corruption, la fraude, l'évasion fiscale ou encore contre les atteintes en matière de santé et d'environnement. Il contribue également à sensibiliser sur ces différents enjeux et participe à l'engagement citoyen au quotidien.

Trois éléments demeurent cependant problématiques.

La **question de l'intérêt général** comme motivation du lanceur est essentielle. Cette notion étant fluctuante au fil des époques et des lieux, comment la définir ? En accord avec une définition ouverte du lanceur d'alerte, l'intérêt général doit être lié aux valeurs de transparence, de liberté d'expression et d'égalité face au système juridique. Une définition juridique se doit dès lors de préciser le « champ d'application » de ce qu'est l'intérêt général. Selon le Conseil de l'Europe, cette définition doit s'articuler au minimum autour des « violations de la loi et des droits de l'homme, ainsi que [d]es risques pour la santé et la sécurité publiques, et pour l'environnement »⁶⁰.

La **question de l'anonymat** des lanceurs d'alerte doit être ensuite résolue. Nous l'avons souligné, l'anonymat est à double tranchant : il permet une protection au détriment des devoirs d'enquête. L'enjeu est aussi d'éviter des dénonciations anonymes basées sur des motivations pernicieuses. Ces deux éléments sont primordiaux : il faut garantir l'anonymat public des sources tout en permettant un traitement judiciaire adéquat de l'alerte. Si l'anonymat est garanti par la justice, le lanceur sera plus enclin à participer au processus judiciaire, tout en étant au maximum protégé d'éventuelles représailles. Les méthodes juridiques de protection des témoins utilisées dans le cadre de la lutte contre le crime organisé sont un exemple.

Dernière question à devoir être tranchée : la **rémunération** comme incitant des lanceurs d'alerte. Le sujet est délicat. D'un côté, une rémunération des lanceurs d'alerte permettrait de compenser les effets inévitables de représailles

⁶⁰ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec (2014)7, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014.*

post-alertes. En effet, lorsqu'un lanceur dénonce son employeur, aucune protection ne pourra le protéger contre un licenciement, ou une ambiance de travail délétère et suspicieuse. *A contrario*, rémunérer les lanceurs d'alerte pourrait induire certains effets pervers. Un employé pourrait par exemple être tenté de laisser ses collègues verser dans l'illégalité pour ensuite mieux les dénoncer. Les écueils de ce type d'incitants sont nombreux, à l'image des sycophantes grecs, des dénonciateurs entièrement rémunérés par leurs délations et créateurs d'un climat de méfiance permanent. Si l'idée d'une rémunération compensatoire dans les cas où des représailles auraient lieu semble donc devoir être explorée, il n'en demeure pas moins qu'il faudra prendre en compte les dangers potentiels de l'incitant financier.

L'élaboration d'un statut de lanceur d'alerte ne doit pas être l'occasion d'entériner une culture délétère de la dénonciation, ces trois enjeux sont alors essentiels au débat. Pour favoriser une alerte positive et constructive, le CPCP propose plusieurs points qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration d'un statut juridique pour les lanceurs d'alerte :

- une définition juridique globale plutôt que sectorielle du lanceur d'alerte devrait être mise en place à l'échelle européenne, suivant les avis du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de Transparency International. Cette définition globale doit prendre en compte la valeur démocratique du lanceur d'alerte, en tant que figure participative d'un mouvement général qui vise à mettre fin à certains tabous sur des comportements inadmissibles ;
- le lanceur d'alerte doit également être adéquatement protégé contre toutes formes de pressions, comme le licenciement ou les procès pour motifs tiers. La difficulté de trouver un autre emploi après l'alerte doit être prise en compte ;
- l'alerte interne doit être favorisée dans la mesure où elle permet un dénouement pacifique de la dénonciation. Un mécanisme d'alerte clair pour transmettre l'information aux bonnes personnes doit être mis en place au niveau public et privé. L'anonymat et la protection du lanceur doivent aussi y être intégrés. Cela favoriserait une bonne gouvernance tout comme cela encouragerait l'alerte ;
- la motivation du lanceur d'alerte doit rester une valeur clé. Il est important qu'une alerte ne découle pas d'un intérêt personnel qui justifierait de passer outre le secret d'entreprise ou d'État. Dénoncer une illégalité d'intérêt général doit rester le centre de l'alerte et doit être défini clairement dans les lois traitant de l'alerte ;

- une sensibilisation générale aux bienfaits de l'alerte doit être mise en place pour favoriser l'image positive du lanceur d'alerte. Le cadre légal doit être accompagné d'un changement de la culture dominante au sein de l'entreprise, qui fait primer la loyauté sur la légalité, en faveur d'une culture de l'intégrité ;
- un institut fédéral ou européen capable d'orienter les lanceurs d'alerte, de les conseiller et de les protéger doit être créé.

Il est essentiel pour le gouvernement de prendre en compte l'aspiration citoyenne à une meilleure gouvernance basée sur la transparence. Il nous semble clair que la liberté d'expression et le droit à l'information sont essentiels au bon fonctionnement d'un système démocratique. Dans cette optique, la demande d'une reconnaissance du lanceur d'alerte comme acteur majeur de ce fonctionnement est indispensable. Protéger les lanceurs d'alerte favorise la fin d'une certaine loi du silence qui entache le processus démocratique.

Mathieu de la CROIX est historien et chercheur au sein du PEPS, au CPCP.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- BENAICHE Lionel, ROMANET Laure, *Les Lanceurs d’alerte, auxiliaires de justice ou gardiens du silence ?*, Éditions de Santé, Paris, 2014.
- CHATEAURAYNAUD Francis, TORNY Didier, *Les sombres précurseurs*, 2^e éd., Paris : EHESS, 2013, p. 14-16.
- FOEGLE Jean-Philippe, « Lanceur d’alerte », dans *Encyclopædia Universalis*, [en ligne :] <http://www.universalis.fr/encyclopedie/lanceur-d-alerte/>, consulté le 2 juin 2017.
- FOEGLE Jean-Philippe, « Un renforcement en demi-teinte du statut de lanceur d’alerte dans l’Europe des droits de l’homme », dans *Revue des droits de l’homme*, 03/2015.
- FOEGLE Jean-Philippe, « Les lanceurs d’alerte. Étude comparée France – États-Unis », dans *La Revue des droits de l’homme*, 6/2014, (<http://revdh.revues.org/1009>).
- JUNGERS Marine, *Le lanceur d’alerte au regard des droits fondamentaux : vers un nouveau statut européen ?*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2016.

Voir aussi les sites Internet des organisations

- de l'ONG Transparency international :
<https://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing>
- de l'OCDE :
<http://www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm>
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>
- Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2014)7, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014.
<https://rm.coe.int/16807096c8>

DE LA CROIX Mathieu, *Les lanceurs d'alerte*, Bruxelles : CPCP, « Analyses », 2017/07.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Wikileaks, LuxLeaks, Panama Papers, Mediator... autant de sujets qui ont essaimé l'actualité internationale récente mettant en avant le rôle des *lanceurs d'alerte* ou *Whistleblowers* en anglais.

Ceux-ci dénoncent des illégalités ou des manquements à l'intérêt général dans le chef d'entreprises privées ou d'institutions publiques. Les domaines concernés vont aussi bien du secteur bancaire et financier au milieu médical, environnemental et sanitaire, en passant par le secteur public et les alertes plus médiatisées relatives aux services de renseignement.

L'objectif de cet article sera de définir ce qu'est un lanceur d'alerte, ses motivations, son utilité sociétale et les contours de sa protection juridique. Nous clôturons par quelques pistes de réflexion pour une meilleure protection de ces acteurs majeurs du système démocratique.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 – info@cpcp.be

www.cpcp.be



Chaque jour, des nouvelles du front !

www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles
en téléchargement libre :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives